



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e
Documentação – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA
Curso de Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais

Elson Luiz Teixeira Gomes

**ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL DO FUNDEF (CACS-FUNDEF) NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)**

Brasília - DF

2008

Elson Luiz Teixeira Gomes

**ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL DO FUNDEB (CACS-FUNDEB) NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)**

Trabalho de monografia, apresentado como quesito necessário à conclusão do Curso em Pós-Graduação *Lato Sensu* da Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), para obtenção do título de Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais.

Orientador: Prof. Mestre Vander Oliveira Borges

Brasília - DF

2008

Ao Meu DEUS Fiel, pelas vitórias.

À Minha Saudosa MÃE, Vandete Teixeira da Silva (*in memoriam*), sua fé em Jesus Cristo marcou a minha vida.

Ao Meu Saudoso PAI, Carlos Gomes da Silva (*in memoriam*), um amigo e companheiro que sempre esteve presente em minha vida, orientando-me e incentivando-me a superar os reveses e problemas da vida.

À Minha Amada ESPOSA, Cynthia Lima Macário Gomes, uma incrível mulher que Deus me proporcionou.

Aos Meus Queridos IRMÃOS, Elaine, Eltinho e André, símbolos primários de união, carinho e solidariedade.

À Minha Estimada MADASTRA, Lúcia, pelos carinhos concedidos ao meu saudoso pai.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus que me proporcionou a vida e a oportunidade de realizar esta monografia.

À Cynthia, minha querida esposa, que suportou com paciência a minha ausência para a execução deste trabalho, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento e conclusão desta monografia.

Ao Orientador Professor Mestre Vander Oliveira Borges, meu primeiro chefe no FNDE e colega de longa data que, com paciência, conduziu-me na realização deste trabalho.

À Lindalva, ao Gil, à Orvalina e ao FNDE por me proporcionarem a oportunidade de fazer este curso de pós-graduação.

Aos professores e colegas do curso, pelas oportunidades de compartilhar as trocas de experiências e aprendizagens.

Aos colegas da COORI, DIVAP, DICIN, DIATA e demais unidades do FNDE, que contribuíram direta ou indiretamente na elaboração deste trabalho e na enriquecedora relação profissional, tratando dos assuntos da auditoria e educação.

E, por fim, à memória da nossa estimada Rose, que muito me incentivou durante o curso.

Tudo posso Naquele que me fortalece

Filipenses 4:13

RESUMO

Inicialmente foi feita uma breve exposição sobre o controle social, demonstrando o papel e a importância dos conselhos na fiscalização do PNATE. Em seguida foi feita uma breve descrição dos três programas do transporte escolar (PNTE, PNATE e Caminho da Escola), sendo o PNATE o principal deles por envolver mais recursos financeiros e um maior número de alunos beneficiados. Também houve uma breve explanação sobre o controle interno, destacando a auditoria, a fiscalização, o plano das atividades de auditoria, as técnicas de auditorias, a amostragem, o controle de qualidade, e os órgãos de controle interno do FNDE e da CGU. Passou-se então para a análise da atuação do CACS-FUNDEB na execução do PNATE. Nesta análise foram confrontadas as convergências e as divergências entre os pareceres emitidos pelos CACS's e os relatórios de auditoria do FNDE e da CGU. Desse confronto apontaram-se as evidências nos relatórios foram apontadas as irregularidades/impropriedades que não foram observadas pelos conselhos sociais referentes à execução do PNATE no exercício de 2006. Diante dos resultados apresentados, concluiu-se que existe não só uma margem para melhorar a eficiência do programa, mas também a necessidade de realizar um ajuste no programa. Esse ajuste deverá promover a capacitação dos conselhos nas suas atribuições, para que os objetivos do PNATE sejam alcançados, bem como os objetivos do controle social e do controle interno em relação a esse programa.

Palavras-chave: Controle Social, PNATE, Controle Interno.

ABSTRACT

Was originally made a brief statement on the social control, demonstrating the role and importance of supervision in the PNATE advice. Next was a brief description of the three programs of school transport (PNTE, PNATE and Path of the School), and the PNATE the main by involving them more financial resources and a greater number of students benefited. There was also a brief explanation on the internal control, with the audit, to review the plan of activities of audit, the techniques of auditing, sampling, quality control, and the internal organs of FNDE control and CGU. Then went up to analyze the performance in the CACS-FUNDEB implementing the PNATE. For this analysis were compared the similarities and differences between the opinions CACS'se by the audit reports of FNDE and CGU. Pointed out that confrontation is the evidence were given in reports of irregularities / improprieties that were not observed by social advice concerning the implementation of PNATE exercise in 2006. The results presented, it was concluded that there is room not only for improving the efficiency of program, but also the need to make an adjustment to program. This adjustment should promote the training of councils in their tasks, so that the goals are PNATE achieved and the goals of social control and internal control program for this.

Key-Words: Social Control, PNATE, Internal Control

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

| | |
|-------------|---|
| AC | Auditoria Contábil |
| AE | Auditoria Especial |
| AG | Auditoria de Gestão |
| AO | Auditoria Operacional |
| AS | Auditoria de Sistemas |
| CACS | Conselho de Acompanhamento e Controle Social |
| CACS-FUNDEB | Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| CACS-FUNDEF | Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| CD | Conselho Deliberativo |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CF | Constituição Federal |
| CME | Conselho Municipal de Educação |
| CNTE | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação |
| COMP | Auditoria Compartilhada |
| CONSED | Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação |
| COORI | Coordenação de Acompanhamento e Orientação |
| CTB | Código de Trânsito Brasileiro |
| DIATA | Divisão de Apoio Técnico-Administrativo |
| DICIN | Divisão de Controle Interno |
| DIR | Auditoria Direta |
| DIVAP | Divisão de Auditoria de Programas |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |

| | |
|--------|---|
| FNR | Fator de Necessidade de Recursos |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| IND | Auditoria Indireta |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais |
| INT | Auditoria Integrada |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MEC | Ministério da Educação |
| MP | Ministério Público |
| PDDE | Programa Dinheiro Direto na Escola |
| PEJA | Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos |
| PMDE | Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental |
| PNATE | Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar |
| PNTE | Programa Nacional do Transporte Escolar |
| OEx | Órgão Executor |
| SCI | Sistema de Controle Interno |
| SFC | Secretaria Federal de Controle Interno |
| SUBS | Auditoria Subsidiária |
| TCs | Tribunais de Contas |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UBES | União de Estudantes Secutaristas |
| UG | Unidade Gestora |
| UNDIME | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 1.1 OBJETIVO DA PESQUISA | 15 |
| 1.1.1 Objetivo Geral | 15 |
| 1.1.2 Objetivos Específicos | 15 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO | 16 |
| 2.1 CONTROLE SOCIAL | 16 |
| 2.2 CONTROLE SOCIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL BRASILEIRO | 17 |
| 2.3 CONTROLE SOCIAL NO PNATE | 18 |
| 2.3.1 Análise sobre os CACS's | 20 |
| 2.4 CARACTERÍSTICAS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO | 21 |
| 2.4.1 Evolução do CACS-FUNDEB para CACS-FUNDEB | 21 |
| 2.4.2 Atribuições do Conselho | 25 |
| 2.4.3 Funcionamento do Conselho | 25 |
| 2.4.4 Atuação dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do Ministério da Educação | 26 |
| 2.4.5 Obrigações do Poder Executivo em relação ao Conselho do FUNDEB | 27 |
| 2.5 TRANSPORTE ESCOLAR | 28 |
| 2.5.1 Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) | 29 |
| 2.5.2 Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) | 31 |
| 2.5.3 Programa Caminho da Escola | 35 |
| 2.5.4 Comparação: PNTE X PNATE X Caminho da Escola | 36 |
| 2.6 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL | 36 |
| 2.6.1 Auditoria | 37 |
| 2.6.2 Fiscalização | 38 |

| | |
|---|-----------|
| 2.6.3 Auditoria externa e interna | 38 |
| 2.6.3.1 Auditoria interna | 39 |
| 2.6.4 Plano das Atividades de Auditoria | 40 |
| 2.6.5 Técnicas de Auditoria | 41 |
| 2.6.5.1 Principais Técnicas | 41 |
| 2.6.5.2 Utilização das Técnicas | 44 |
| 2.6.5.3 Amostragem | 45 |
| 2.6.6 Controle de Qualidade | 46 |
| 2.6.6.1 Ação do Controle | 46 |
| 2.6.7 CGU e Auditoria do FNDE | 47 |
| 2.6.7.1 Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna da CGU e da AUDIT/FNDE | 48 |
| 3 METODOLOGIA | 50 |
| 4 RESULTADOS | 51 |
| 4.1 PARECERES DOS CACS-FUNDEF | 52 |
| 4.2 RELATÓRIOS DE AUDITORIA | 52 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E COMPLEMENTARES | 61 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 63 |
| LEGISLAÇÃO PESQUISADA | 64 |
| LISTA DE QUADROS/TABELAS | |
| Quadro I – Membros do Conselho Social no âmbito Federal | 22 |
| Quadro II – Membros do Conselho Social no âmbito Estadual | 23 |
| Quadro III – Membros do Conselho Social no âmbito Distrito Federal | 23 |
| Quadro IV – Membros do Conselho Social no âmbito Municipal | 24 |
| Quadro V – Números de atendimentos e os valores repassados pelo PNTE | 31 |
| Quadro VI – Principais diferenças: PNTE x PNATE x Caminho da Escola | 38 |

| | |
|--|----|
| Tabela I – Municípios auditados <i>in loco</i> pelo FNDE e CGU | 51 |
| Tabela II – Pareceres dos CACS-FUNDEF | 52 |
| Tabela III – Constatações nos Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU | 54 |
| Tabela IV – Constatações que infringiram o Código de Trânsito Brasileiro | 55 |
| Tabela V – Constatações que infringiram a Lei nº 8666 | 56 |
| Tabela VI – Constatações que infringiram a Resolução do PNATE | 57 |
| Tabela VII – Constatações que infringiram o Controle | 57 |
| Tabela VIII – Constatações que infringiram a Lei nº 4320 | 58 |
| Tabela IX – Constatações de ineficiência do CACS-FUNDEF | 59 |
| Tabela X – Constatações que infringiram outros dispositivos legais | 59 |

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os controles interno e externo, especialmente quanto ao que dispõe os artigos 70 a 74, sendo a auditoria governamental exercida sobre vários aspectos da gestão administrativa, consoante o seguinte dispositivo constitucional:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia da receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1998)

Essa atribuição é exercida com auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71, CF/1988) que conta com o apoio do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que exerce, entre outras atribuições, a fiscalização de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Administração Pública não possui estrutura homogênea. Alguns órgãos com estruturas mais aperfeiçoadas conseguem realizar suas funções de forma mais eficiente. A troca de informações entre os órgãos, além da análise da maneira como eles se organizam e realizam suas atribuições, pode auxiliar no aperfeiçoamento do trabalho da administração. Este trabalho se propõe a analisar o tratamento e o posicionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF¹ (CACS-FUNDEF), da unidade de auditoria do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Controladoria Geral da União (CGU) no que se refere à execução do Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)², procurando identificar as divergências e convergências dos pareceres de posicionamentos dos CACS's com os relatórios do FNDE e da CGU.

O presente trabalho trata, inicialmente da natureza social do homem e da necessidade de convivência em sociedade, na qual o Estado é parte primordial. Submetido a normas constitucionais, o Estado deve atuar para promover melhores condições para a vida social. Nesse contexto, a sociedade é fator essencial, pois cabe a ela cobrar dessa instituição uma postura, e ao Estado prestar contas de seus recursos e de suas atividades. O controle social, dessa forma, possui papel fundamental ao possibilitar a participação da sociedade civil.

¹ Criado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996

² Criado pela Lei nº 10.880, de 09/06/2004

Em seguida, é analisado o Conselho do FUNDEF, em sua organização e atribuições. Enfatiza a importância do CACS no acompanhamento e fiscalização dos recursos financeiros destinados ao PNATE.

Nas últimas décadas, percebeu-se que a sociedade civil elevou seu grau de exigência com relação à maior transparência das ações de programas sociais, por intermédio de conselhos sociais, principalmente daqueles que tratam de serviços essenciais como a educação. Ao contar com a participação da sociedade civil em suas estruturas, os conselhos contribuem para a elevação do grau de relacionamento entre poder público e sociedade, observando correspondente aumento na transparência do processo e na visibilidade dos casos de má aplicação do dinheiro público.

O CACS-FUNDEF é essencial na execução do PNATE, porque ao identificar problemas, atua no sentido de fazer com que os recursos sejam aplicados corretamente, proporcionando qualidade no transporte escolar do alunado e evitando superfaturamento de preços das prestações de serviços.

Atualmente, a política do transporte escolar é desenvolvida por três programas de governo: (a) Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), o primeiro programa do transporte escolar implementado pelo governo federal a partir de 1994; (b) PNATE, criado em 2004; e (c) Programa Caminho da Escola, implantado no exercício de 2007. Desses três programas, interessa destacar o PNATE, pois este programa envolve mais recursos financeiros e beneficia um maior número alunos.

Diante do exposto, torna-se relevante um estudo mais detalhado sobre a avaliação do tratamento e dos posicionamentos dos CACS's e das unidades de auditoria do FNDE e da CGU referentes à execução do PNATE, pelos seguintes motivos: (a) não há estudos sobre o assunto; (b) a maior parte dos recursos financeiros do transporte escolar está concentrado no PNATE; (c) o PNATE atua em todas prefeituras municipais e secretarias estaduais de educação, enquanto o campo de atuação do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e do Programa Caminho da Escola³ é mais limitado; e (d) dos três programas do transporte escolar, apenas o PNATE é objeto de acompanhamento por parte do CACS.

³ Criado pela Resolução/FNDE/CD/Nº 003, de 28/03/2007

1.1 OBJETIVO DA PESQUISA

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o controle realizado sobre a execução do PNATE no exercício de 2006, tomando como base o posicionamento formal do CACS-FUNDEF, da auditoria do FNDE e da CGU, identificando os pontos de convergência e de divergência existentes, com o propósito de visualizar eventuais disfunções, ante às atribuições de cada instituição de controle, bem como prejuízos ou comprometimento dos resultados obtidos, face aos objetivos do programa.

1.1.2 Objetivos Específicos

Com a finalidade de propiciar e tornar mais claros os limites do trabalho de pesquisa, foram elaboradas os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as convergências e divergências entre pareceres dos CACS-FUNDEF com os relatórios de auditoria do FNDE e CGU;
- b) Verificar nos relatórios de auditoria se os conselhos exerceram os seus papéis de acompanhamento e de fiscalização na execução do PNATE/2006;
- c) Analisar a efetividade da aplicação dos recursos do PNATE/2006 pelas Prefeituras Municipais, na perspectiva dos CACS's e das unidades de auditorias do FNDE e da CGU;
- d) Identificar dificuldades, pontos positivos e negativos nas informações apuradas no decorrer da pesquisa sobre a execução do PNATE/2006; e
- e) Propor sugestões que futuramente poderão sanar deficiências constatadas quanto à necessidade de aperfeiçoamento na atuação do CACS-FUNDEF no desenvolvimento das ações do PNATE.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTROLE SOCIAL

A dinâmica do mundo moderno traz em seu bojo grandes mudanças na sociedade, fazendo-se necessário repensar o papel do Estado, principalmente em um cenário onde os avanços da tecnologia são fortemente destacados. As novas demandas da sociedade exigem do Estado maior qualidade nos serviços prestados, modernização das práticas de gestão pública e uma nova concepção na relação de Estado com a sociedade civil.

Este novo cenário exige gestores públicos capacitados na arte de administrar democraticamente e gerenciar a participação da comunidade. A competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos (Keinert, 1994, p.46).

É exigível que uma nova filosofia de gestão possibilite a afirmação dessas mudanças, introduzindo valores democráticos e atualizando os mecanismos de gestão, e, por intermédio de aspectos éticos, da participação da sociedade e da democratização da informação, também criar e sugerir novas alternativas (Keinert, 1994).

Por meio de novos desenhos institucionais, novos mecanismos de gestão como os conselhos sociais, e novas formas de controle, a reforma da administração pública tende a contribuir não apenas para o aumento da eficiência do aparato público, como também para sua maior transparência e democratização.

Diante desses fatos, foram elaboradas as leis que criaram os Conselhos sinalizando alguns elementos importantes para analisar a representação social, pois estipulam normas que definem quem pode participar, sobre o que se delibera e qual o tipo de relação existente entre o Conselho e a administração pública. Os Conselhos são os mecanismos pelos quais os cidadãos participam por intermédio de instituições ou organizações.

As instituições e organizações não governamentais devem ser eleitas em fórum próprio do segmento social que representam, sem a interferência do Estado. A autonomia da sociedade civil para escolher seus representantes é um princípio básico para a garantia da representação social. A legitimidade das instituições e organizações da sociedade de se candidatarem a uma vaga no Conselho evidencia outros aspectos para a questão da representatividade: o tipo do trabalho realizado, a contribuição no debate político ou até mesmo a disposição de participar de articulações com outras organizações e instituições. A

eleição das entidades representativas em fórum próprio aponta para um tipo de representação que vai além da própria instituição do conselheiro, assumindo a noção de que este precisa se legitimar diante de um segmento social específico para representá-lo (Santos, 2000).

Um requisito fundamental para a eficácia dos Conselhos é a capacitação de seus membros com vista ao exercício mais qualificado da gestão das políticas sociais. Embora os Conselhos sejam frutos das reivindicações dos movimentos pela ampliação da participação e democratização do campo público, é notório que grande parte das representações de movimentos e de outras entidades integrantes dos Conselhos carece de melhor qualificação para exercer a contento as funções de conselheiro (Gohn, 2003).

2.2 CONTROLE SOCIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL BRASILEIRO.

Segundo Pereira e Grau (1999; p. 38) *“atualmente a esfera pública que se ocupa da produção social tende a ampliar-se com a incorporação de novos atores”*. No caso do ensino fundamental público brasileiro, o Controle Social, como mecanismo de atuação formal da sociedade no acompanhamento das políticas públicas federais para a educação, foi significativamente impulsionado em 1995, por meio do então Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), atualmente denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), financiado e executado pelo FNDE, iniciando mecanismo de repasses federais diretamente às escolas públicas estaduais e municipais, numa política de descentralização e automatização do apoio financeiro voluntário da União aos entes estaduais e municipais, com participação dos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou Caixas Escolares na gestão dos recursos.

O financiamento da educação por intermédio do PNATE utiliza esse mecanismo de participação social na operacionalização, assegurando à sociedade local a prerrogativa de atuar, efetiva e formalmente, no acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos às Secretarias Estaduais de Educação e Prefeituras Municipais, mediante participação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (atualmente denominado FUNDEB), de criação obrigatória mediante lei.

O CASC-FUNDEF foi implantado em 1996 pela Lei nº 9424, de 24/12/1996 para acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos financeiros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Posteriormente, em 2004, foi acrescentado ao CASC-FUNDEF a responsabilidade do acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), junto aos respectivos governos, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme estabelecido pelo Art. 5º da Lei Ordinária nº 10880, de 09/06/2004.

O CASC-FUNDEF acompanhou a execução do PNATE até o ano de 2006, uma vez que, a partir do exercício de 2007, o controle social do Programa passou a ser exercido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (CASC-FUNDEB), implantado pela Lei nº 11.494, de 20/06/2007.

Aos Conselhos incumbe, ainda, receber e analisar as prestações de contas de contas referentes ao PNATE, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE.

Diante do exposto, a sociedade participa de todo o processo de gestão dos recursos do PNATE, acompanhando as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego desses recursos, por intermédio da participação no CASC-FUNDEF (2004 a 2006) e no CASC-FUNDEB (a partir de 2007), de criação obrigatória nas três esferas de governo, tais como federal, estadual e municipal.

2.3 CONTROLE SOCIAL NO PNATE.

O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos do PNATE são exercidos junto aos respectivos governos, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, pelos CACS-FUNDEB (antigo CACS-FUNDEF).

Compete aos CACS-FUNDEB, com relação ao PNATE: (1) acompanhar e controlar a aplicação dos recursos federais transferidos; (2) verificar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados; (3) receber e analisar a prestação de contas do PNATE, enviada pelo OEx, e remeter ao FNDE o Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, Conciliação Bancária e Parecer Conclusivo, acompanhados do extrato bancário da conta única e específica do PNATE; (4) notificar o OEx, formalmente, sobre a ocorrência de irregularidade na aplicação dos recursos do PNATE, para que sejam tomadas as providências

saneadoras; e (5) comunicar, ao FNDE, a ocorrência de irregularidades na utilização dos recursos públicos transferidos.

O papel dos CACS no PNATE é previsto na Resolução CD/FNDE nº 12/2006. O Art. 9º institui as competências do CACS, quais sejam: acompanhar e controlar a aplicação dos recursos federais transferidos; verificar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados; receber e analisar a prestação de contas do PNATE, enviado pelo órgão executor, e remeter ao FNDE os anexos referentes a receitas, despesas, pagamentos e parecer sobre a ocorrência de irregularidade na aplicação dos recursos do PNATE, para que sejam tomadas as providências saneadoras; comunicar ao FNDE a ocorrência de irregularidades na utilização de recursos públicos transferidos.

A lógica operacional da atuação dos CACS's quanto à prestação de contas é a seguinte, de acordo com a Resolução CN/FNDE 12/2006:

a) o órgão executor elabora a prestação de contas do exercício e o remete para análise do CACS até o dia 28 de fevereiro do exercício subsequente;

b) após análise da prestação de contas, o CACS emite um parecer conclusivo e o envia para o FNDE até o dia 15 de abril;

c) com o parecer em mãos, as seguintes situações podem ocorrer:

- se favorável, deferimento e homologação da prestação de contas;

- se for desfavorável ou não houver concordância entre a prestação de contas e o parecer emitido, o FNDE dá um prazo de trinta dias para que as discordâncias sejam corrigidas via recurso, sob pena de bloqueio dos repasses;

- em caso de correção, a prestação de contas será considerada aprovada;

- caso o recurso não seja impetrado, a prestação de contas é considerada não-aprovada e o órgão executor terá mais quarenta e cinco dias para restituição do recurso do exercício a que se refere;

- na hipótese de “força maior” ou “caso fortuito” da não prestação de contas, o órgão executor deve efetuar justificativa com representação junto ao Ministério Público e enviar cópia ao FNDE, para que sejam tomadas as medidas cíveis e criminais cabíveis. O § 1º do Art. 13 da RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 12, de 05/04/2006, considera “caso fortuito”, para a

não apresentação ou aprovação da prestação de contas, a falta, no todo ou em parte, de documentos, por dolo ou culpa do gestor anterior.

2.3.1 Análise sobre os CACS's

Uma análise dos CACS's relativos ao controle e acompanhamento do PNATE carece de instrumentos próprios, uma vez que este foi instituído em 2004 e os primeiros dados sobre esse exercício tornaram-se disponíveis em 2005. Assim, ainda não há termos de comparação entre exercícios deste programa para que se possa avaliar a evolução dos CACS's no cumprimento de suas funções no PNATE.

Já é possível identificar, contudo, que o programa vem cumprindo seus objetivos de atendimento suplementar, de acordo com os resultados de 2004, e até ampliando a disponibilidade de recursos, como previsto para o exercício de 2006. Por outro lado, outros fatores estão sendo estudados visando ao incremento financeiro e à melhor distribuição de recursos para os próximos exercícios, bem como a qualidade do acompanhamento e controles realizados pelos CACS's.

O treinamento dos conselheiros do PNATE é um desses fatores. Oficinas são realizadas com os conselheiros, com a supervisão de técnicos do FNDE, tendo como objetivo mostrar a importância do acompanhamento social do qual eles fazem parte, além de capacitá-los na fiscalização da prestação de contas do PNATE e outros programas relativos ao FUNDEB (antigo FUNDEF).

Os problemas detectados nas gestões dos CACS's no municípios, eventualmente divulgados pela imprensa, são conseqüência direta da maior transparência na fiscalização social proposta pela legislação. Ou seja, quanto maior o controle, maior a tendência de se encontrarem problemas no uso dos recursos repassados, e maior a possibilidade de corrigi-los. Exemplos de fiscalização nos Estados de Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Paraná vão além do controle financeiro para fazerem o acompanhamento da melhoria das escolas e das salas de aula, envolvendo uma parcela maior da sociedade no controle social.

Aliás, este é um caminho para melhorar a qualidade do controle dos CACS's: promover a maior participação possível da comunidade. A legislação define a quantidade mínima de participantes dos conselhos e suas categorias representativas, mas o ideal seria que outros segmentos se fizessem presentes nos conselhos, de forma a tornar mais

transparente, eficiente, objetivo e democrático o controle social exercido pelos CACS-FUNDEB (antigo CACS-FUNDEF).

A elaboração de anexos explicativos às cartilhas disponibilizadas às prefeituras também pode ser bastante útil, tendo em vista que nem todas as prefeituras possuem acesso ao portal eletrônico do MEC. Menções sobre aspectos da legislação relativos a contratação e pagamento de serviços de terceiros, Código de Trânsito Brasileiro, transporte aquaviário e mesmo questões contábeis e de prestação de contas forneceriam aos responsáveis pelas decisões locais – órgão executor, CACS e equipe coordenadora – maiores subsídios para a efetiva fiscalização e controle dos recursos disponibilizados pelo FUNDEB (antigo FUNDEF).

2.4 CARACTERÍSTICAS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (antigo FUNDEF) é um colegiado formado por representações sociais variadas, e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. Com essas características, o Conselho não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB, PNATE e PEJA, para que o acompanhamento seja efetivo.

2.4.1 Evolução do CACS-FUNDEF para CACS-FUNDEB

Em face dos problemas e dificuldades enfrentados pelos conselhos do FUNDEF e na tentativa de aperfeiçoar os conselhos, o governo brasileiro estabeleceu, a partir de 2007, o CACS-FUNDEB em substituição ao CACS-FUNDEF, com o objetivo de proporcionar maior autonomia, legitimidade e independência aos novos conselhos do FUNDEB.

Com a implantação do CACS-FUNDEB, ocorreram várias mudanças, tais como:

a) no Quadro IV, observa-se que a composição do conselho em nível municipal passou de quatro para nove membros, estabelecendo-se uma subdivisão entre representante de professores e outro de diretores, ampliando para dois o número de representantes do segmento de pais de alunos, incluindo dois representantes de estudantes da educação básica

pública. Criou-se a representação com dois membros do poder executivo municipal, sendo mantido um representante da secretaria municipal de educação. Foi mantido um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

b) além de um representante do conselho municipal de educação (CME), onde houver, incluiu-se um representante do conselho tutelar, onde houver;

c) também houve acréscimo de membros nas esferas administrativas no âmbito federal, estadual e distrital, conforme demonstrados nos Quadros I, II e III, a seguir:

Quadro I – Membros do Conselho Social no âmbito Federal

| Representantes do(s): | Nº de membros do antigo FUNDEF | Nº de membros do atual FUNDEB |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Poder Executivo Federal | 1 | - |
| Ministério da Educação | - | 4 |
| Ministério da Fazenda | - | 1 |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | - | 1 |
| Conselho Nacional de Educação | 1 | 1 |
| Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED | 1 | 1 |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE | 1 | 1 |
| União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME | 1 | 1 |
| Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental | 1 | - |
| Pais de alunos da educação básica pública | - | 2 |
| Estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União de Estudantes Secutaristas – UBES | - | 2 |
| Composição mínima de: | 6 membros | 14 membros |

Fonte: Lei nº 9424, de 24/12/1996, e Lei nº 11494, de 20/06/2007
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Quadro II – Membros do Conselho Social no âmbito Estadual

| Representantes do(s): | Nº de membros do antigo FUNDEF | Nº de membros do atual FUNDEB |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Poder Executivo Estadual | 1 | - |
| Poder Executivo Estadual, dos quais pelo menos um do órgão estadual responsável pela educação básica | - | 3 |
| Poderes Executivos Municipais | 1 | 2 |
| Conselho Estadual de Educação | 1 | 1 |
| Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental | 1 | - |
| Pais de alunos da educação básica pública | - | 2 |
| Estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas | - | 2 |
| Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME | 1 | 1 |
| Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE | 1 | 1 |
| Delegacia Regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC | 1 | - |
| Composição mínima de: | 7 membros | 12 membros |

Fonte: Lei nº 9424, de 24/12/1996, e Lei nº 11494, de 20/06/2007
 Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Quadro III – Membros do Conselho Social no âmbito Distrito Federal

| Representantes do(s): | Nº de membros do antigo FUNDEF | Nº de membros do atual FUNDEB |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Poder Executivo do Distrito Federal | 1 | - |
| Poder Executivo do Distrito Federal, dos quais pelo menos um do órgão distrital responsável pela educação básica | - | 3 |
| Conselho Distrital de Educação | 1 | 1 |
| Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental | 1 | - |
| Pais de alunos da educação básica pública | - | 2 |
| Estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas | - | 2 |
| Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE | 1 | 1 |
| Composição mínima de: | 4 membros | 9 membros |

Fonte: Lei nº 9424, de 24/12/1996, e Lei nº 11494, de 20/06/2007
 Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Quadro IV – Membros do Conselho Social no âmbito Municipal

| Representantes do(s): | Nº de membros do antigo FUNDEF | Nº de membros do atual FUNDEB |
|---|--------------------------------|-------------------------------|
| Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente | 1 | - |
| Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente | - | 2 |
| Professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental | 1 | - |
| Professores da educação básica pública | - | 1 |
| Diretores das escolas básicas públicas | - | 1 |
| Pais de alunos | 1 | - |
| Pais de alunos da educação básica pública | - | 2 |
| Servidores das escolas públicas de ensino fundamental | 1 | - |
| Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas | - | 1 |
| Estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas | - | 2 |
| Conselho Municipal de Educação (quando houver) | 1 | 1 |
| Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8069, de 13/07/1990 (quando houver) | - | 1 |
| Composição mínima de: | 4 membros | 9 membros |

Fonte: Lei nº 9424, de 24/12/1996, e Lei nº 11494, de 20/06/2007

Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

d) a fixação do prazo de 20 dias para a indicação de novos membros antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, sendo, no caso dos representantes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, indicados pelos dirigentes dessas instâncias. Já os representantes dos professores, diretores, servidores, pais de alunos e estudantes são indicados pelos respectivos pares ou pelas entidades de classes que os representam, em processo eletivo organizado para esse fim.

Outro grande avanço são os impedimentos para integrar os conselhos do FUNDEB. A Lei nº 11.494, de 20/06/2007, proíbe a participação de:

a) cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distrital ou Municipais;

b) tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;

c) estudantes que não sejam emancipados;

d) pais de alunos que: (1) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou (2) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

Também está previsto pela Lei nº 11.494 que fica impedido de exercer a presidência do conselho do FUNDEB, o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma, há maior legitimidade para exercer o acompanhamento e controle social sobre a aplicação dos recursos do PNATE. Os conselhos devem atuar de forma autônoma, independente e sem subordinação ou qualquer vínculo ao Poder Executivo.

A participação dos membros dos conselhos não é remunerada e é considerada de relevante interesse social. É assegurada a isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro, bem como das pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações. É assegurada, também, aos conselheiros, se representantes de professores, de diretores e de servidores das escolas públicas, a vedação de exoneração ou demissão do cargo ou emprego permanente sem justa causa, ou transferência do estabelecimento de ensino em que atuam que não sejam de seu interesse. É vedado o afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual foi designado.

2.4.2 Atribuições do Conselho

Cabe aos conselheiros a supervisão do censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito dos estados e municípios, objetivando concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que embasem a operacionalização do FUNDEB.

2.4.3 Funcionamento do Conselho

Por decisão da maioria de seus membros, sempre que julgarem necessário os conselhos poderão convocar o secretário de educação ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do fundo, tendo a

autoridade convocada um prazo não superior a trinta dias para isso. E, ainda, poderão apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do PNATE.

Outro importante e inovador aspecto é que as prestações de contas sobre o fluxo e a aplicação dos recursos do PNATE são instruídas com parecer do conselho e apresentadas às respectivas esferas de governo, aos Tribunais de Contas (TCs) a que se encontram jurisdicionados, observadas as orientações, as instruções e os instrumentos estabelecidos pelos tribunais, atribuindo dessa forma maior valor e prestígio ao trabalho desenvolvido pelos conselheiros e estimulando-os a exercerem suas funções com mais dedicação, por saberem que seu trabalho de acompanhamento são apreciados pelos TCs.

2.4.4 Atuação dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do Ministério da Educação

Também de suma importância na Lei nº 11.494 é a definição de funções e competências dos Tribunais de Contas (TCs), do Ministério Público (MP) e do Ministério da Educação (MEC), demonstradas a seguir:

I - A fiscalização dos recursos do FUNDEB é realizada pelos TC's dos estados e municípios. Nos estados onde há recursos federais entrando na composição do Fundo, o TCU e a CGU também atuam nessa fiscalização. Na realização desse trabalho, os tribunais editam instruções relacionadas à forma, à frequência e aos meios utilizados para apresentação das prestações de contas. Cabe aos TC's a função de examinar, julgar e propor aprovação, ou não, das contas dos administradores estaduais e municipais sobre o Fundo e, quanto aplicável, a aplicação de penalidades, na hipótese de irregularidades.

II – O MP atua especificamente em zelar pelo regular cumprimento da lei e utiliza meios voltados para investigação de situações que exigem tal providência. Nesse sentido, atua na garantia dos direitos educacionais que o FUNDEB objetiva assegurar, em especial daqueles relacionados à promoção da educação básica pública, gratuita e de qualidade, em cumprimento aos preceitos constitucionais que delimitam essas garantias. Atuando dessa forma, MP Federal e/ou Estadual toma providências junto ao Poder Judiciário, quando necessárias, em face de irregularidades detectadas e apontadas pelos Conselhos e/ou TC's, ou mesmo provenientes de outras origens,

Assim, o trabalho realizado pelo MP, pelos TC's e pelos CACS-FUNDEB se complementam, dadas as especificidades das atribuições e responsabilidades afetas a cada uma dessas instâncias, que convergem para o alcance do objetivo comum, que é o de assegurar o efetivo cumprimento da lei do FUNDEB em benefício da educação básica.

III - Finalmente, as atribuições do Ministério da Educação dizem respeito ao oferecimento de apoio técnico aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos do FUNDEB; à capacitação dos membros dos conselhos; à divulgação de orientações sobre a operacionalização do fundo; à realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial por aluno/ano que assegure padrão mínimo de qualidade de ensino; ao monitoramento da aplicação dos recursos do FUNDEB e à realização de avaliações dos resultados da aplicação desta lei.

Nota-se claramente que a nova Lei nº 11.494, de 20/06/2007, objetiva aperfeiçoar as distorções e fragilidades da extinta Lei nº 9.424/1996 no que tange aos conselhos desse fundo. Dessa forma, os conselheiros têm mais autonomia e segurança – inclusive do ponto de vista da manutenção dos seus empregos – para exercerem seu papel de acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB, PNATE e PEJA⁴.

2.4.5 Obrigações do Poder Executivo em relação ao Conselho do FUNDEB

Os estados, o Distrito Federal e os municípios são incumbidos de garantir a infraestrutura e as condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos, bem como oferecer ao MEC os cadastros relativos à criação e à composição dos seus respectivos conselhos, uma vez que estes não tem estrutura administrativa própria.

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados à conta do PNATE também devem permanentemente ficar à disposição dos conselhos responsáveis pelo controle social sobre a aplicação dos recursos do Programa no âmbito de suas respectivas esferas de governo, assim como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

⁴ Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

2.5 TRANSPORTE ESCOLAR

Transporte escolar, no contexto da política pública implementada pelo governo federal, consiste na assistência financeira empregando-se recursos da União, visando atender com transporte diário, alunos matriculados em escolas públicas das redes estadual e municipal de ensino fundamental, prioritariamente residentes no meio rural, incluindo os que freqüentam a educação de jovens e adultos e os portadores de necessidades educacionais especiais, de modo a garantir-lhes condições de acesso e permanência na escola, contribuindo para a elevação da taxa de conclusão do ensino fundamental.

O artigo 205 da Constituição determina:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além de garantir o acesso à educação, é preciso oferecer também as condições necessárias para que os alunos cheguem à escola.

O artigo 208 da Constituição Federal:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) também reforça esse direito, colocando o transporte escolar como uma das obrigações dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Dia a LDB sobre isso: “Art. 10 – Os estados incumbir-se-ão de (...) VII – assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (...) Art. 11 – Os municípios incumbir-se-ão de assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.”

Um estudo realizado pelo INEP⁵, em novembro de 2003, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), apontou que:

- a) Do total de estudantes que não foram à escola, naquele ano, 55,34% alegaram que a causa principal da ausência às aulas foi a falta de transporte escolar;
- b) Os mais prejudicados pela falta de transporte escolar foram os alunos da zona rural.

⁵ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

É natural que um governo voltado ao atendimento de setores excluídos da sociedade promova políticas públicas com programas e ações que visem ao acesso e a permanência do aluno na escola.

Sendo assim, um dos objetivos do Governo Federal, por meio do FNDE, é garantir o direito constitucional à educação a todas as crianças em idade escolar. Para tal, são desenvolvidas ações específicas como as que dizem respeito ao Transporte Escolar. É o Estado que intervém para que milhões de alunos não sejam impedidos de ir à escola por morarem em locais distantes, de difícil acesso, ou por serem portadores de necessidades especiais.

Cabe, então, aos gestores públicos, sobretudo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a responsabilidade de tornar real o direito dos cidadãos de acesso à escola, por meio de uma política pública voltada para o transporte escolar.

Com a finalidade supramencionada, o FNDE executa três programas voltados ao transporte dos estudantes que vivem na área rural: a) o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), b) o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), e c) o Programa Caminho da Escola.

2.5.1 Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)

O PNTE foi criado por meio da Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, com o objetivo de contribuir financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais para a aquisição de veículos automotores, destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental, que sejam residentes da área rural e que sejam portadores de necessidades educacionais especiais.

O Programa procurou contribuir financeiramente para os municípios que não apresentavam condições de suprir a demanda de transporte escolar para os alunos da rede pública do ensino fundamental.

Os recursos fornecidos pelo governo federal mediante convênios, com as Prefeituras Municipais, tinham por fim a compra de veículos para efetuar o transporte dos alunos no trajeto casa-escola-casa. No exercício de 1994, podia-se utilizar os recursos financeiros para aquisição de veículos com até doze anos de uso. Em 1995, só se podiam adquirir veículos

com três anos de uso. A partir de 1996, os veículos a serem comprados tinham que ser zero quilômetro.

A partir de 2000, o Programa passou a contemplar também os alunos portadores de necessidades especiais das entidades privadas sem fins lucrativos mantenedoras de escolas de educação especial.

Em 2004, com a criação do PNATE, o PNTE deixou de financiar a aquisição de veículos para as Prefeituras Municipais, ficando estabelecido, pela Resolução FNDE/CD nº 8/2004, que mediante repasse de recursos financeiros na categoria econômica de capital poderia ser pleiteado exclusivamente por entidades sem fins lucrativos mantenedoras de escolas de educação especial do ensino fundamental. As entidades recebem, em uma única parcela, um valor definido tecnicamente e aprovado pelo Conselho Deliberativo do FNDE, mediante celebração de convênio, para aquisição de veículo escolar zero quilômetro. O valor máximo a ser requerido em 2004 foi de R\$30.000,00 por convênio, com investimento total realizado de R\$5,4 milhões. Em 2005, o referido apoio financeiro aumentou para R\$35.000,00 por convênio e o total do investimento foi de R\$4,6 milhões (BRASIL, 2005a).

O Quadro V demonstra o investimento do governo federal neste Programa e o número de atendimentos. No ano de 1999, não houve repasses dos recursos financeiros do PNTE para as prefeituras municipais, por questões orçamentárias.

Pelos dados do Quadro V, verificou-se que houve uma oscilação no número de municípios atendidos e, conseqüentemente, na verba repassada. No início do Programa, foram atendidos 314 municípios, com uma verba de R\$23,7 milhões. Entre 1995 e 1997, o valor médio repassado foi de cerca de R\$26,9 milhões. O maior repasse de recursos foi em 1998, no valor de R\$73,9 milhões para atender 1.558 municípios brasileiros. Entre 2000 e 2003, o valor médio repassado foi de R\$47,5 milhões, sendo que em 2003 foram atendidos 1.139 municípios, mais que o triplo do número de municípios atendidos no início do Programa.

Observou-se, também, que no período entre 2000 e 2005, foram atendidas em média 172 entidades por ano. Cada ano, as entidades que receberam uma média de R\$4,6 milhões.

Diante do exposto, verificou-se um papel relevante do PNTE para com os alunos da rede pública, principalmente para com os alunos portadores de necessidades especiais.

As Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) estabelecem periodicamente os critérios para o atendimento pelo PNTE. Por exemplo: para receber o

benefício em 2005, a entidade não pode ter sido contemplada com o Programa nos últimos três anos.

Os critérios definidos nessa Resolução deixam clara a preocupação, por parte do FNDE, em atender escolas que ainda não foram contempladas com os recursos financeiros do Programa.

Quadro V – Números de atendimentos e os valores repassados pelo PNTE

| ANO | NÚMERO DE ATENDIMENTOS | | REPASSES EM R\$ MILHÕES | |
|------------------|------------------------|--------------|-------------------------|-------------|
| | MUNICÍPIOS* | ONGs | MUNICÍPIOS* | ONGs |
| 1995 | 314 | - | 23,7 | - |
| 1996 | 602 | - | 36,1 | - |
| 1997 | 414 | - | 20 | - |
| 1998 | 1.558 | - | 73,9 | - |
| 1999 | - | - | - | - |
| 2000 | 858 | 231 | 40,3 | 5,6 |
| 2001 | 971 | 190 | 48,2 | 4,6 |
| 2002 | 895 | 115 | 44,4 | 2,8 |
| 2003 | 1.139 | 182 | 56,9 | 4,5 |
| 2004 | - | 184 | - | 5,4 |
| 2005 | - | 131 | - | 4,6 |
| SUBTOTAL | 6.751 | 1.033 | 343,5 | 27,5 |
| T O T A L | 7.784 | | 371 | |

Fonte: BRASIL (2006)

* Alguns municípios foram atendidos com o transporte escolar mais de uma vez.

Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Apesar do PNTE funcionar até o exercício de 2006, o programa teve um papel relevante na promoção do transporte escolar para setores excluídos da sociedade, proporcionando o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, mas para aprimorar as políticas públicas com esse mesmo objetivo foi criado o PNATE.

2.5.2 Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)

Em 2004, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), mediante a Lei nº 10.880, de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência, nos estabelecimentos escolares, dos alunos do ensino fundamental

público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios com recursos na categoria econômica de custeio.

O PNATE consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congêneres, para custear despesas com a manutenção de veículos ou embarcações escolares pertencentes às esferas municipal e estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, tendo como base o quantitativo de alunos transportados e informados no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação, relativo ao ano anterior ao atendimento. Neste contexto, em 2004, conforme a Resolução nº 18, de 22 de abril daquele exercício, do Conselho Deliberativo do FNDE, os recursos foram repassados em nove parcelas iguais, entre os meses de abril e dezembro, no valor de R\$76,00 por aluno/ano.

O PNATE traz uma forma de acompanhamento, avaliação e fiscalização diversa do PNTE, a começar pela adoção do envolvimento social mediante conselhos estaduais e municipais como base da fiscalização de sua execução.

Assim como o PNTE, o PNATE tem como órgão executor o FNDE; no entanto, não há celebração de convênios, contratos ou acordos: o repasse financeiro às prefeituras e aos estados é realizado automaticamente pelo FNDE.

O recurso alocado destina-se exclusivamente ao transporte escolar do aluno, considerando o número de matrículas apontadas no censo escolar do ano anterior ao repasse. Já para o exercício de 2006, este cálculo, além do número de alunos, considera o chamado Fator de Necessidade de Recursos (FNR-UF). O FNR considera as seguintes variáveis: percentual da população rural do município, área do município e percentual da população abaixo da linha de pobreza, e seu objetivo é alocar os recursos de forma a distribuí-los com maior precisão aos municípios e aos estados.

A operacionalização do repasse financeiro ocorre da seguinte forma:

a) o FNDE, financiador direto do Programa, transfere para uma conta corrente única, a um órgão executor, o recurso proporcional ao número de alunos que utilizarão o transporte, sendo obrigatória a aplicação desses recursos no mercado financeiro, na mesma instituição bancária na qual os recursos foram creditados;

b) o órgão executor, que pode ser as secretarias estaduais de educação ou as prefeituras, de acordo com a dependência administrativa, recebe os recursos e os executa nas atividades pertinentes ao programa;

c) é instituída uma equipe coordenadora como forma de garantir a correta execução programática, bem como o devido assessoramento técnico e operacional ao CACS-FUNDEB (antigo CACS-FUNDEF);

d) quanto ao aspecto da fiscalização da aplicação dos recursos do PNATE, a legislação prevê um mecanismo de controle social que já discutido anteriormente, além da própria fiscalização da aplicação dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Público Federal que será discutido mais adiante.

A Resolução/CD/FNDE Nº 012, de 05/04/2006, estabeleceu para o exercício de 2006 a destinação dos recursos financeiros do PNATE para as seguintes ações:

Art. 6º (...)

I – A pagamento das despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do(s) veículo(s) escolar(es) utilizado(s) para o transporte de alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural, pertencente ao estado, ao Distrito Federal ou ao município, observados os seguintes aspectos:

a) somente poderão ser apresentadas despesas com seguros, licenciamento, impostos e taxas se do ano em curso;

b) o(s) veículo(s) e/ou embarcação(ões) deverá(ao) possuir Certificado de Registro de Veículo ou Registro de Propriedade da Embarcação, respectivamente, em nome do ente federado e apresentar-se devidamente regularizado junto ao órgão competente;

c) as despesas com combustível e lubrificantes não poderão exceder a R\$3.000,00 (...), quando o valor da parcela mensal for de até R\$15.000,00 (...) e 20% (...) da parcela mensal quando o seu valor for superior a R\$15.000,00;

d) não poderão ser apresentadas despesas com multas, pessoal, tributos federais, estaduais, distritais e municipais não incidentes sobre materiais adquiridos e serviços contratados para consecução dos objetivos do programa;

e) todas as despesas apresentadas deverão guardar compatibilidade com marca, modelo e ano do veículo ou embarcação;

f) as despesas com os recursos do PNATE devem ser executadas diretamente pelas prefeituras ou estados, de conformidade com a lei.

II – *A pagamento de serviços contratados junto a terceiros, observados os seguintes aspectos:*

a) o veículo ou embarcação a ser contratado deverá obedecer às disposições do Código de Trânsito Brasileiro ou às Normas da Autoridade Marítima, bem assim as eventuais legislações complementares no âmbito municipal e estadual;

b) o condutor do veículo destinado à condução de escolares deverá atender aos requisitos estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro;

c) o aquaviário deverá possuir o nível de habilitação estabelecido pela autoridade marítima;

d) a despesa apresentada deverá observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro;

e) quando houver serviço regular de transporte coletivo de passageiros poderá o órgão executor efetuar a aquisição de vale transporte.

III – *A implementação de outros mecanismos, não previstos nos incisos anteriores, que viabilizem a oferta de transporte escolar para o acesso e permanência dos alunos nas escolas do ensino fundamental público, residentes em área rural, desde que previamente aprovados pelo FNDE.*

Diante do exposto, observa-se que o leque de possibilidades de utilização dos recursos é bastante variado, visto que se refere às despesas com os veículos. Dessa forma, serviços mecânicos em geral, licenciamento, impostos e taxas são contemplados, embora haja algumas restrições e obrigações que visam disciplinar o uso desses recursos. Estas restrições dizem respeito ao uso de combustíveis e lubrificantes e as obrigações são as constantes no Código de Trânsito Brasileiro.

De outra forma, é permitido o pagamento de serviços contratados junto a terceiros, desde que de acordo com a legislação de trânsito e aquaviária vigentes e com a Lei nº 8666/1993. A implementação de outros mecanismos que viabilizem a oferta de transporte escolar, desde que previamente aprovados pelo FNDE, também está prevista, o que abre a possibilidade de se adotar a solução operacional que mais se ajuste à realidade local do órgão executor.

A análise, o acompanhamento, a fiscalização e a aprovação de prestação de contas do PNATE estão a cargo dos CACS's. A fiscalização também é executada pelo FNDE e o

Tribunal de Contas da União (TCU) em processos de auditoria, que poderão acontecer *in loco* ou ser delegados a outro órgão ou entidade estatal competente.

De 2004 a 2006, este programa repassou aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal um total de aproximadamente R\$ 758 milhões para o transporte escolar.

2.5.3 Programa Caminho da Escola

O Programa Caminho da Escola foi criado em 2007 com o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais. O programa também visa à padronização dos veículos de transporte escolar, à redução dos preços dos veículos e ao aumento da transparência nas aquisições dessa natureza.

O FNDE, como ente executor de ações do governo federal, em parceria com o Inmetro, está apresentando à sociedade um veículo com especificações exclusivas, próprias para o transporte de estudantes, e adequado às condições de trafegabilidade das vias (estradas e rios) da zona rural brasileira. Além dos ônibus, o governo está elaborando as especificações para a construção de embarcações exclusivas ao transporte de estudantes e que também garantam segurança e conforto aos alunos das regiões ribeirinhas.

Em 2007, foi disponibilizado para o programa um orçamento de R\$300 milhões. Em 2008, como a demanda apresentada foi grande, o Governo Federal ampliou para R\$600 milhões o orçamento do programa. A concessão do financiamento é condicionada ao saldo disponível na linha de crédito para o Caminho da Escola, previamente aprovada pelo BNDES, na forma de concessão especial para aquisição de ônibus zero quilômetro e embarcações novas, a serem adquiridos pelos estados, Distrito Federal e municípios.

O Programa visa beneficiar os estudantes da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, das redes públicas de educação estaduais e municipais que são transportados na zona rural.

O FNDE realizou no final de 2007 o pregão eletrônico na modalidade de registro de preços, para conseguir valores mais baratos dos veículos. Os estados, Distrito Federal e os municípios que aderirem ao pregão irão se beneficiar com os preços mais baixos conseguidos

e com maior facilidade no processo de compra. O pregão das embarcações foi previsto para ser realizado em 2008, assim que o projeto do barco escolar estiver concluído e homologado pelas autoridades competentes.

São financiados ônibus, zero quilômetro, com capacidade para 23, 31 e 44 passageiros, respectivamente, e embarcações novas de 25 a 30 lugares.

2.5.4 Comparação: PNTE X PNATE X Caminho da Escola

Diante do exposto, verificaram-se no Quadro VI, a seguir, as principais diferenças dos três programas do Transporte Escolar, atualmente vigentes, conforme as Resoluções/CD/FNDE nº 10, de 07/04/2008 (PNATE), e nº 18, de 14/05/2008 (Caminho da Escola), exceto o PNTE que funcionou até o exercício de 2006:

Quadro VI – Principais diferenças: PNTE x PNATE x Caminho da Escola

| PROGRAMA | BENEFICIÁRIOS | ATENDER AOS ALUNOS DO (A) | REPASSE POR MEIO DE | AÇÕES |
|-------------------|----------------------------------|---|---------------------------------|---|
| PNTE | ONG's | Educação Especial | Convênios | Aquisição de veículos zero quilômetro |
| PNATE | Prefeituras Municipais e SEDUC's | Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, e Ensino Fundamental | Automático | I – Despesas com manutenção, seguros e licenciamentos dos veículos; e II – Despesas com contratação de serviços de transporte escolar junto a terceiros |
| Caminho da Escola | Prefeituras Municipais e SEDUC's | Pré Escolar, Ensino Fundamental e Ensino Médio | Financiamento por meio do BNDES | Aquisição de ônibus zero quilômetro e embarcação nova |

Fonte: Resoluções/CD/FNDE nº 21, de 19/04/2006 (PNTE), nº 10, de 07/04/2008 e nº 18, de 14/05/2008

Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

2.6 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Tendo em vista a necessidade de atualizar os aspectos conceituais e práticos da ação de controle no setor público federal, no que diz respeito à atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ante as crescentes inovações introduzidas no cenário nacional, especificamente a reforma do aparelho do estado e os seus impactos relevantes, a União, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada à Controladoria-Geral

da União (CGU) editou a Instrução Normativa nº 01, de 06/04/2001, que trata da definição de diretrizes, princípios, conceitos, normas técnicas relativas à ação de controle interno aplicáveis ao serviço público federal e aprova o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

As atividades a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal são exercidas mediante a utilização de técnicas próprias de trabalho, as quais se constituem no conjunto de processos que viabilizam o alcance dos macro-objetivos do sistema. Conforme definido no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, são duas as técnicas de controle: auditoria e fiscalização.

2.6.1 Auditoria

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a auditoria é:

o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de, uma importância técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos. (SFC, 2001; p. 31)

Ainda de acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno:

a) o objetivo primordial da auditoria é:

o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública em todas as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública. (SFC, 2001; p. 31)

b) a finalidade básica da auditoria é:

comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas

de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido. (SFC, 2001; p. 31)

2.6.2 Fiscalização

Já a fiscalização, conforme o disposto no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é:

uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e característica pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes. (SFC, 2001; p. 36)

Ainda de acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno:

a) o ato de fiscalizar:

é a aplicação do conjunto de procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, visando avaliar as execuções de políticas públicas pelo produto, atuando sobre os resultados efetivos dos programas do governo federal.

b) a finalidade básica da fiscalização *“é avaliar a execução dos programas de governo elencadas ou não nos orçamentos da União e no Plano Plurianual.”*

2.6.3 Auditoria externa e interna

A literatura divide a auditoria em externa e interna. A auditoria é “externa” quando executada por pessoas ou organizações alheias às instituições e empresas. No caso do setor privado as auditorias externas são executados por empresas de auditoria independentes, e na esfera pública pelo Tribunal de Contas da União (TCU) denominado de Órgão de Controle Externo.

As auditorias são “internas” quando realizadas internamente pela organização com o uso de equipe própria, normalmente vinculada à presidência ou à direção máxima da empresa ou, no caso de auditoria governamental, são realizadas pelo Órgão de Controle Interno.

Considerando que a pesquisa é sobre os relatórios de auditoria do FNDE e da CGU, demonstramos a seguir, a auditoria interna.

2.6.3.1 Auditoria interna

A auditoria interna é uma atividade de avaliação independente dentro da organização, a fim de assessorar a administração e construir um controle gerencial que atue do exame e a avaliação de adequação e eficácia de outros controles. O objetivo da auditoria interna é assessorar a organização no desempenho efetivo de suas funções e responsabilidades, fornecendo-lhe análises, apreciações, recomendações, pareceres e informações relativas às atividades examinadas, promovendo, assim, um controle efetivo a um custo razoável.

O escopo da auditoria interna está voltado ao exame e à avaliação da adequação e eficácia do sistema de controle interno dentro da organização, bem como à qualidade do desempenho no cumprimento das atribuições e responsabilidades.

Os serviços de auditoria interna, se conduzidos adequadamente, são suporte muito interessante à administração de qualquer empresa, pois eles acontecem de forma permanente e envolvem integralmente as operações da empresa, podendo e devendo descer a detalhes, que muitas vezes, na auditoria externa não são relevantes.

Para o setor governamental a auditoria interna está garantida pela via constitucional, como parte integrante do controle interno. O entendimento generalizado é da auditoria executada pelo controle interno como apoio gerencial para o gestor governamental. Ela, por vezes, não passa de uma prévia nas informações consolidadas que se destinam ao controle externo.

2.6.4 Plano das Atividades de Auditoria

Para a implementação racional e harmônica de suas atribuições, as unidades de auditoria elaboram um Plano de Atividades, contemplando os variados tipos e formas de auditoria.

Na elaboração do Plano de Atividades é de fundamental importância que sejam considerados os diversos fatores e variáveis de significação para o estabelecimento de prioridades na execução das auditorias, dentre os quais se destacam:

I) nível de risco;

II) alocação de recursos e distribuição de tarefas (adequação dos meios à missão), tais como:

a - disponibilidade de recursos;

b - homens/hora por tipo e porte de entidade ou programa;

c - prazos a serem respeitados;

d - duração da auditoria;

e - estimativa de custos da auditoria;

f - volume de recursos a serem auditados;

g - complexidade e porte do órgão/entidade ou programa;

h - formação das equipes: – perfil/qualificação dos auditores; – quantificação da equipe; e – possibilidade de supervisão técnica;

i - resultados desejados;

j - minimização de custos de deslocamentos; e

k - rodízio do pessoal;

III) o Plano deve conter as seguintes informações básicas:

a – código da Unidade Gestora (UG) e respectiva identificação nominal dos órgãos/entidades, programas, projetos/atividades, convênios etc;

b – definição dos tipos de auditoria: – Auditoria de Gestão (AG); – Auditoria Operacional (AO); – Auditoria Contábil (AC); – Auditoria de Sistemas (AS); e – Auditoria Especial (AE);

c – definição das formas de auditoria: – Auditoria Direta (DIR); – Auditoria Indireta (IND); – Auditoria Integrada (INT); – Auditoria Compartilhada (COMP); e – Auditoria Subsidiária (SUBS);

d – menção da localidade onde será realizado o trabalho;

e – número de dias previstos;

f – período previsto de execução (mencionar os dias de início e término do trabalho, em cada localidade);

g – equipes (mencionar as equipes necessárias à realização dos trabalhos).

2.6.5 Técnicas de Auditoria

Técnicas de auditoria são o conjunto de procedimentos a serem adotados no desenvolvimento dos trabalhos de auditoria.

2.6.5.1 Principais técnicas de auditoria

Demonstramos a seguir, algumas principais técnicas de auditoria:

I) Exames Físicos – consiste na verificação “*in loco*”, permitindo ao auditor formar opinião quanto à existência física do objeto ou item a ser examinado. Este exame deve possuir as seguintes características:

a – existência física: comprovação visual da existência do item;

b – autenticidade: discernimento da fidedignidade do item;

c – quantidade: apuração adequada da quantidade real física; e

d – qualidade: comprovação visual ou laboratorial de que o objeto examinado permanece em perfeitas condições de uso.

O exame físico realizado pelo Auditor relativamente à existência dos estoques de um órgão/entidade, tem por objetivo a constatação visual de que estes existem e nas quantidades apuradas. O Auditor deve, sempre, ter a segurança e preocupação de que aquilo que será examinado tem a identificação correta, abrangendo as características acima citadas.

O exame físico não existe por si só. Trata-se de um procedimento complementar que permite ao auditor verificar se há correspondência nos registros do órgão/entidade. Dessa forma, a comprovação física serve para determinar que os registros estão corretos e os valores são adequados em função da qualidade do item examinado.

II) Circularizações/Confirmações Formais – é a técnica utilizada na obtenção de declaração formal e independente, de pessoas não ligadas ao órgão/entidade, seja por interesses comerciais, afetivos, etc., de fatos ligados às operações do mesmo.

Este procedimento só tem validade para comprovação de autoria quando o gestor/dirigente, ligado ao assunto a comprovar, tem participação no processo, porém ficando a remessa e obtenção das respostas dos pedidos circularizados sob o controle do Auditor. A primeira condição deve-se ao fato de o Auditor não ter poderes para assinar ou solicitar

pedido de confirmação pelo órgão/entidade. A segunda é para evitar-se que haja influência ou modificação, por parte do auditado, dos dados ou respostas dos itens objeto do processo da circularização.

Os dois tipos de pedidos de confirmações de dados, usados pela auditoria são: positivo e negativo.

O primeiro é utilizado quando há necessidade de resposta da pessoa de quem se quer obter uma confirmação formal. Este pedido pode ser usado de duas formas:

a – Branco: quando não se colocam valores nos pedidos de confirmação; e

b – Preto: quanto utilizados saldos ou valores a serem confirmados na data-base indicada.

O pedido de confirmação negativo é utilizado quando a resposta for necessária em caso de discordância da pessoa de quem se quer obter a confirmação, ou seja, na falta de confirmação, o auditor entende que a pessoa concorda com os valores colocados no pedido de confirmação. Este tipo de pedido é geralmente usado como complemento do pedido de confirmação positivo e deve ser expedido como carta registrada para assegurar que a pessoa de quem se quer obter a confirmação, efetivamente recebeu tal pedido.

III) Exame de Documentação Original – Trata-se de procedimento voltado para a comprovação das transações que por exigências legais, comerciais ou de controle são evidenciadas por documentos comprobatórios destas transações.

O exame realizado pelo auditor, sobre tais documentos, deve atender às seguintes condições:

a – Autenticidade: constatar se a documentação é fidedigna e merece crédito;

b – Normalidade: constatar que a transação refere-se à operação normal e de acordo com os objetivos da empresa;

c – Aprovação: verificação de que a operação e os documentos foram aprovados por pessoa autorizada; e

d – Registro: comprovar que o registro das operações foi adequado, a documentação é hábil e houve correspondência contábil, fiscal etc.

IV) Conferência de Somas e Cálculos – este procedimento é, por si e ao mesmo tempo, o mais simples e o mais completo. Esta técnica é amplamente utilizada em virtude da

quase totalidade das operações do órgão/entidade envolver valores, números etc. Muito embora os valores auditados possam ter sido conferidos pelo órgão/entidade, é de grande importância que sejam reconferidos.

V) Exame dos Lançamentos Contábeis – é o procedimento usado pela auditoria para constatação da veracidade das informações contábeis, fiscais etc., além de possibilitar levantamentos específicos nas análises, composição de saldos, conciliações etc.

VI) Entrevistas – consiste na formulação de perguntas e obtenção de respostas adequadas e satisfatórias. Este procedimento deve ser bem aplicado, evitando-se questionamentos desnecessários, não objeto da auditoria. Recomenda-se que sua aplicação seja efetuada pelo Auditor que tenha razoável conhecimento do órgão/entidade e da área sob exame. As respostas podem ser obtidas através de declarações formais ou informais.

Ressalte-se que toda informação obtida deve, dentro do possível, ser examinada, constatando-se sua efetiva comprovação e veracidade.

VII) Exame de Livros e Registros Auxiliares – tais registros constituem o suporte de autenticidade dos registros principais examinados. O uso desta técnica deve sempre ser conjugado como o de outras que possam comprovar a fidedignidade do registro principal.

Porém, há sempre perigo de que esses registros também possam não ser autênticos, que eles tenham sido apressadamente preparados com a única finalidade de apoiar dados incorretos.

VIII) Correlação entre as Informações Obtidas – durante a execução do trabalho, o Auditor executará serviços cujas informações estarão relacionadas com outras áreas de controle do auditado. À medida que for sendo observado este inter-relacionamento, o auditor estará efetuando o procedimento da correlação.

IX) Observação das Atividades – é a técnica de auditoria mais intrínseca, pois envolve o poder de constatação visual do auditor. Esta técnica pode revelar erros, problemas ou deficiências através de exames visuais, e é uma técnica dependente da argúcia, conhecimento, e experiência do Auditor, que colocada em prática possibilitará que sejam identificados quaisquer problemas no item em exame.

A observação é, talvez, a mais generalizada de todas as técnicas de auditoria. Ela não se aplica à verificação específica de problemas, da forma que o fazem a circularização ou

a conferência de cálculos, sendo, ao contrário, de alguma utilidade em quase todas as fases do exame e não devendo jamais ser omitida/negligenciada.

2.6.5.2 Utilização das técnicas

Orientação quanto à utilização das técnicas:

a – Após ter avaliado os sistemas de controle interno, o que permitirá ao auditor traçar a extensão do seu trabalho, definem-se os procedimentos ou técnicas de auditoria a serem aplicadas;

b – Durante a execução do trabalho, o Auditor deverá estar atento sobre a melhor forma de obtenção das provas necessárias ao seu trabalho, captando informações consideradas válidas e satisfatórias e avaliando, de imediato, todas as provas e informações obtidas no decorrer dos exames;

c – Como conseqüências da utilização das técnicas de auditoria poderão surgir provas ou evidências de erros que conduzirão o auditor a detectar fraudes culposas ou falhas nos procedimentos de controle interno. Não existe uma técnica de auditoria voltada para detecção de fraudes ou erros culposos. Estes são descobertos como conseqüência dos testes e extensão dos exames de auditoria aplicados corretamente; e

d – A prática adequada dessas técnicas, conjugada com os objetivos traçados, permitirá ao auditor executar o programa de auditoria de acordo com tais objetivos e com a segurança fornecida pelos sistemas de controles internos avaliados.

2.6.5.3 Amostragem

Um dos procedimentos empregados pela auditoria é o dos exames parciais, também chamado de prova seletiva ou de amostragem. Amostragem é o processo pelo qual se obtém informação sobre um todo (população), examinando-se apenas uma parte do mesmo (amostra).

A amostra tem que ser representativa da população. Para uma amostra ser representativa, cada item da população deve ter a mesma chance de ser selecionado, ou seja, de ser incluído na amostra.

A seleção da amostra não deve ter preconceito ou tendência. Deve ser sempre imparcial não só no sentido do objetivo final a ser alcançado, como também no sentido de não facilitar demais o trabalho a ser realizado pelo Auditor, o que é, em si, uma parcialidade.

Há diferença entre amostragem probabilística (ou estatística) e amostragem não probabilística (ou subjetiva). A primeira fundamenta-se na distribuição amostral e na seleção aleatória, enquanto que a segunda não tem base estatística, sendo a amostra selecionada pro critérios pessoais decorrentes da experiência profissional e do conhecimento do setor em exame.

Na amostragem probabilística, o tamanho da amostra é função:

- a – do(s) parâmetro(s) a estimar;
- b – do nível de confiança desejável;
- c – do erro tolerável ou índice de precisão escolhidos; e
- d – do grau de dispersão da população.

Podendo, ainda, depender do tamanho da população e de outros parâmetros específicos. Na amostragem não-probabilística, o tamanho da amostra é estabelecido sem nenhuma base de sustentação técnica, sendo usual que corresponda a 10% ou 15% da população alvo.

A amostragem probabilística permite, além da estimação pontual e do controle do erro, a estimação por intervalo, ao qual se associa um grau de confiança desejável, ou seja, uma probabilidade de o verdadeiro valor do parâmetro a estimar estar nele compreendido. É vantajosa a sua utilização quando o objetivo é a obtenção de estimativas para a população (média, total, proporção e número de ocorrência), permitindo trabalhar com amostras de tamanho reduzido, em níveis de significância e de confiabilidade adequados para assegurar a precisão desejada.

Se, entretanto, o objetivo é o exame de casos sem interesse na obtenção de inferências sobre a população, ou quando o tamanho da amostra é muito pequeno (inferior a 10 casos), o auditor pode valer-se da amostragem não probabilística, utilizando os seguintes critérios de seleção para compor uma amostra:

- a – seleção com base em análise de vulnerabilidade, risco potencial inerente e importância relativa;

- b – itens com características inovadoras, pouco usuais ou com grande complexidade;
- c – itens em que ocorreram mudanças na natureza, extensão, prazo ou custo original;
- d – indícios de irregularidades ou erro; e
- e – desejo de dispor de uma distribuição razoável em relação a órgãos, unidades responsáveis, modalidades operacionais, setores de atividade econômica, estados da federação etc.

2.6.6 Controle de Qualidade

O objetivo do Controle de Qualidade é estabelecer controle ou exercer contínua fiscalização sobre as atividades de auditoria, avaliando-as em todas as etapas quanto à sua eficiência e eficácia e identificar os possíveis desvios ocorridos, suas causas, adotando medidas corretivas com vistas ao aperfeiçoamento das mesmas.

2.6.6.1 Ação do Controle

A fim de possibilitar a consecução dos objetivos, as unidades de auditoria manterão sob constante controle e avaliação as atividades de auditoria, relacionadas, entre outras, com os seguintes aspectos:

I) Organização Administrativa – dos recursos humanos, materiais e instrumentais, da legislação atualizada, normas específicas, programas de auditoria, procedimentos, papéis de trabalho, pastas permanentes, etc.;

II) Planejamento dos Trabalhos – de forma a adequar suas atividades às reais necessidades a curto, médio e longo prazos, observando critérios uniformes, parâmetros previamente estabelecidos e atividades harmônicas em relação às ações desenvolvidas por outras áreas do órgão setorial do SCI e unidades de auditorias interna das entidades supervisionadas;

III) Execução dos Trabalhos de Auditoria – deve ser desenvolvida, atentando-se para:

a – a elaboração de papéis de trabalho limpos, claros, objetivos, conclusivos e corretamente referenciados;

b – comprovação satisfatória, junto aos papéis de trabalho, das ocorrências detectadas que ensejem sugestões e recomendações aos órgãos ou entidades auditadas;

c – obediência aos modelos estabelecidos para montagem e apresentação dos relatórios de auditoria;

d – distribuição dos assuntos, no corpo do relatório, com observância da fundamentação legal, quando necessária, conteúdo técnico e terminologia apropriada;

e – observância às normas ortográficas e gramaticais na redação dos relatórios;

f – elaboração de comentários sucintos sobre os assuntos enfocados, nas sugestões/recomendações, sem explanações muito extensas, desnecessárias ou inexpressivas, que nada acrescentam ao trabalho;

g – a não utilização de termos dúbios, obscuros e ofensivos;

h – eventual existência de interpretações ou conclusões subjetivas, que evidenciem pontos de vista pessoais, não calcados em provas substanciais ou fatos devidamente comprovados;

i – análise dos atos e fatos, objeto de exame, com isenção e bom senso, visando mais eficiência e segurança dos sistemas de controles internos e não, especificamente, as pessoas que os tenham praticado;

j – redação clara e objetiva, que transmita, por parte da equipe, seriedade, consideração e respeito aos responsáveis e dirigentes dos órgãos e entidades auditados; e

k – conclusão objetiva, coerente com o assunto focado, e ressalvas oportunas condizentes com os itens que expressam claramente o erro ou impropriedade detectada.

2.6.7 CGU e Auditoria do FNDE

Considerando que o objeto de pesquisa desta monografia é sobre os relatórios de auditoria da CGU e da Auditoria do FNDE referentes à execução do PNATE no exercício de 2006, descreveremos a seguir as atribuições desses órgãos que integram do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República, e entre outras funções, por fazer auditorias e fiscalizações para verificar como o dinheiro público está sendo aplicado.

Essa atribuição é exercida pela CGU por meio da sua Secretaria Federal de Controle Interno, área responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos programas de governo e fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas e privados, entre outras funções.

A CGU também exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

O FNDE tem uma unidade integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a Auditoria (AUDIT), que conta com apoio da Coordenação de Acompanhamento e Orientação (COORI), da Divisão de Auditoria de Programas (DIVAP), da Divisão de Controle Interno (DICIN) e da Divisão de Apoio Técnico-Administrativo (DIATA).

A Unidade de Auditoria Interna, AUDIT/FNDE, quanto à vinculação hierárquica, está subordinada ao Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE), e vinculada administrativamente à Presidência da Autarquia, sendo vedado delegar a vinculação a outra autoridade hierarquicamente inferior. Essa vinculação tem por objetivo proporcionar à AUDIT/FNDE um posicionamento suficientemente elevado de modo a conferir-lhe independência organizacional e permitir-lhe desincumbir-se de suas responsabilidades com abrangência.

A independência técnica de atuação da AUDIT/FNDE é assegurada pela sua subordinação direta ao CD/FNDE e, também, pela supervisão por parte do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

A AUDIT/FNDE é o órgão responsável por fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como por prestar apoio, no âmbito do FNDE, aos órgãos do Sistema Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao TCU, respeitada a legislação pertinente.

2.6.7.1 Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna da CGU e da AUDIT/FNDE.

O planejamento anual dos trabalhos da AUDIT/FNDE são consubstanciados no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), que são elaborados segundo orientações técnicas emanadas do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

A proposta de PAINTE, elaborada pela AUDIT/FNDE, é submetida à análise da CGU. Ao ser aprovado o PAINTE, já estará autorizada pela administração, automaticamente, as despesas com diárias e passagens deles decorrentes.

Na CGU o planejamento, para as escolhas dos municípios a serem auditados, é feito por meio de sorteios que são realizados pela Caixa Econômica Federal.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa trata da atuação do CACS-FUNDEB na execução do PNATE, analisando os parâmetros de avaliação entre os relatórios de auditorias e pareceres dos conselhos e a importância deste Conselho na execução do Programa.

Esta pesquisa é do tipo descritiva e caracteriza-se essencialmente como qualitativa, de natureza empírico-exploratória, na medida que se assinalam a maior possibilidade de compreensão do contexto e a neutralidade das informações geradas pelos relatórios de auditoria.

O foco desta pesquisa é identificar as convergências e as divergências dos pareceres dos CACS-FUNDEF com os relatórios de auditoria do FNDE e da CGU na busca da análise associada ao acompanhamento e fiscalização sobre a execução do PNATE no exercício de 2006.

Quanto à dimensão do tempo, esta pesquisa é transversal, isto é, foi um estudo realizado de uma só vez e que representa determinado momento. Além disso, será uma pesquisa *ex post facto*, ou seja realizada após a elaboração dos relatórios de auditoria.

Para tanto, utilizou-se como técnica de pesquisa, fundamentalmente, a pesquisa documental, abrangendo consultas a relatórios de auditoria, atos normativas, pesquisas às bases de dados dos órgãos de controle, assim como nos arquivos do FNDE, tais como, regulamentos internos, circulares, pareceres, despachos em processos, relatórios e outros documentos não publicados.

4 RESULTADOS

Após os relatos do controle social, do transporte escolar e do controle interno algumas diferenças podem ser destacadas.

Ao realizar o levantamento dos dados relativos ao número de municípios fiscalizados pelo FNDE e CGU sobre a execução do PNATE no exercício de 2006 foi observado que 52 municípios foram fiscalizados *in loco* pelos citados órgãos de auditoria, conforme demonstrado na Tabela I. Este número representa apenas 0,93% dos 5.564 municípios brasileiros no ano de 2006. No entanto, o principal foco desta pesquisa é a análise sobre as convergências e as divergências entre os pareceres dos conselhos e os relatórios de auditoria referentes à execução do Programa, relatados a partir do subitem 4.1 desta monografia.

Tabela I – Municípios auditados *in loco* pelo FNDE e CGU

| Órgão de auditoria | Número de municípios beneficiados | | Percentual (b/a) |
|--------------------|--|--|---------------------|
| | Com financiamentos educacionais no ano de 2006 e outros exercícios (a) | Com financiamentos do PNATE no ano de 2006 (b) | |
| FNDE | 19 | 8 | 42,1% |
| CGU | 58 | 44 | 75,9% |
| T o t a l | 77 | 52 | 67,5% |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Com relação à Tabela – I, observou nos relatórios da CGU e do FNDE que além das constatações sobre a execução do PNATE 2006 pelas Prefeituras Municipais, há constatações sobre a execução de outros programas educacionais e de outros exercícios financeiros.

Dos 87 relatórios de auditoria efetuados *in loco* pelo FNDE no exercício de 2006, apenas oito relatórios mencionam a execução do PNATE 2006 pelas Prefeituras Municipais. Os demais 79 relatórios emitidos pelo FNDE são fiscalizações realizadas nas Secretarias Estaduais de Educação, Prefeituras Municipais e Organizações não Governamentais sobre a execução financeira de outros programas educacionais.

Como esses números demonstram, as auditorias realizadas pelos citados órgãos de controle interno foram poucas diante do grande número de municípios beneficiados com recursos financeiros do PNATE 2006. Ressalte-se que as referidas unidades de auditorias não tinham uma estrutura para acompanhar um maior número de municípios, tendo em vista o reduzido número de servidores nessas unidades.

Apesar da presença dos CACS-FUNDEF em todos os municípios, os relatórios de auditorias da CGU e FNDE demonstraram que os supracitados conselhos dos municípios visitados pelos órgãos de controle interno apresentaram problemas nas fiscalizações sobre a execução do Programa, conforme as Tabelas II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X.

4.1 PARECERES DOS CACS-FUNDEF

Oitenta e quatro vírgula sessenta e um por cento (84,61%) dos pareceres emitidos pelos CACS-FUNDEF que analisam as prestações de contas sobre a execução do PNATE 2006 foram considerados regulares, conforme demonstrado na Tabela II.

Porém várias constatações registradas nos relatórios de auditorias apontam que 14 dispositivos legais foram contrariados, principalmente o Código de Trânsito Brasileiro, a Lei nº 8666 e a Resolução do PNATE, conforme demonstrado na Tabela III.

Dessa forma, ficou evidenciado que as atuações dos CACS-FUNDEF foram muito deficientes no acompanhamento e controle social da execução do programa no exercício de 2006.

Tabela II – Pareceres dos CACS-FUNDEF

| Conclusão da análise da prestação de contas | Número | Percentual |
|---|--------|------------|
| Regular | 44 | 84,61 % |
| Regular com ressalvas | 2 | 3,85 % |
| Irregular | 0 | 0 |
| Ausência de prestação de contas | 2 | 3,85 % |
| Pareceres não localizados | 4 | 7,69 % |
| T o t a l | 52 | 100 % |

Fonte: Pareceres emitidos pelos CACS-FUNDEF
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

4.2 RELATÓRIOS DE AUDITORIA

Dos 52 municípios fiscalizados pelas auditorias da CGU e FNDE, apenas um município não apresentou irregularidades na execução do Programa. Isso demonstra a necessidade da presença *in loco* do controle interno nas prefeituras. Além da fiscalização, as equipes de auditoria têm outro papel primordial de caráter orientativo para os responsáveis pela execução do Programa, para as equipes coordenadoras do PNATE e para os CACS's com o objetivo de:

- a) erradicar/diminuir as irregularidades/impropriedades;
- b) melhorar a eficiência/eficácia na execução das ações previstas pelo Programa; e
- c) estimular/valorizar a importância dos conselheiros no acompanhamento e controle social na execução do PNATE, com o envolvimento da comunidade.

Com relação aos relatórios de auditoria do FNDE e da CGU, os resultados demonstraram 281 constatações de contrariedade a 14 dispositivos legais, conforme Tabela III. Neste conjunto de constatações, pode-se perceber que os principais dispositivos legais infringidos foram o Código de Trânsito Brasileiro com 29,2% das constatações, a Lei nº 8666 com 28,8% das constatações, e a Resolução do PNATE com 23,8% das constatações. Na faixa de 5%, estão o controle e a Lei nº 4.320, com 14 e 12 constatações, respectivamente. Para os demais dispositivos legais infringidos, embora os percentuais dos relatórios tenham se situado abaixo de 3,5%, esse resultado indica que esses dispositivos legais são importantes e devem ser levado em consideração pelos conselheiros do PNATE.

Observou-se que os relatórios do FNDE apontaram apenas para as questões de irregularidades/impropriedades das normas previstas na Lei nº 8666, na Resolução do PNATE e na Lei 4320, não apresentando nenhuma constatação sobre as questões que contrariasse o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), enquanto a CGU constatou 82 situações que feriram o CTB. Diante disso, talvez seja necessário que as equipes de auditoria do FNDE atentem mais quanto ao cumprimento dos dispositivos previsto pelo Código.

Em análise à Tabela IV, observou-se que em 50% dos municípios auditados pela CGU houve utilização:

- a) de veículos inadequados ao transporte escolar dos alunos do ensino fundamental público, contrariando o disposto no Art. 136, do capítulo que trata da condução de escolares, da Lei nº 9.503, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB);
- b) de caminhões e camionetas sem as mínimas condições de segurança para a realização do transporte escolar. Essa prática fere o disposto nos Artigos 103 a 113, e 136 a 139 do CTB;
- c) de veículos em situação irregular no transporte escolar dos alunos do ensino fundamental público, contrariando o disposto no Art. 103, do capítulo que trata da segurança dos veículos, do CTB; e

d) do transporte escolar em veículos conduzidos por motoristas inabilitados ou menores de idade, com o licenciamento vencido e, ainda, no que tange à segurança, com pneus carecas, sem assentos, portas ou janelas.

Tabela III – Constatações nos Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU

| Dispositivos legais contrariados | FNDE | | CGU | | FNDE e CGU | |
|---|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|
| | Nº de constatações | % | Nº de constatações | % | Nº de constatações | % |
| Código de Trânsito Brasileiro | - | - | 82 | 30,7 | 82 | 29,2 |
| Lei 8666 | 2 | 14,3 | 79 | 29,6 | 81 | 28,8 |
| Resolução do PNATE | 11 | 78,6 | 56 | 21 | 67 | 23,8 |
| Controle | - | - | 14 | 5,2 | 14 | 5 |
| Lei 4320 | 1 | 7,1 | 11 | 4,1 | 12 | 4,2 |
| CACS/FUNDEB | - | - | 10 | 3,8 | 10 | 3,5 |
| Legislação Previdenciária | - | - | 6 | 2,2 | 6 | 2,1 |
| Obrigatoriedade da Notificações às Câmaras Municipais | - | - | 2 | 0,7 | 2 | 0,7 |
| Princípio da Economicidade | - | - | 2 | 0,7 | 2 | 0,7 |
| Legislação do Imposto de Renda | - | - | 1 | 0,4 | 1 | 0,4 |
| Princípio da Moralidade e Transparência | - | - | 1 | 0,4 | 1 | 0,4 |
| Princípios da Segregação de Função | - | - | 1 | 0,4 | 1 | 0,4 |
| Princípios da Legalidade | - | - | 1 | 0,4 | 1 | 0,4 |
| Indícios de Fraudes | - | - | 1 | 0,4 | 1 | 0,4 |
| T o t a i s | 14 | 100 | 267 | 100 | 281 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

No tocante às constatações que infringiram a Lei 8666, conforme Tabela V, a predominância foi a ausência de procedimentos licitatórios. Este problema é grave, pois só se pode efetuar despesas depois de realizar os procedimentos licitatórios. A ausência desses procedimentos pode ser indício de má fé na utilização dos recursos federais.

Durante os procedimentos licitatórios também foram observados irregularidades, tais como ausências de atestos, de capacidade técnica, de qualificação técnica econômica, de

regularidade fiscal e de alvarás de funcionamento das empresas, de publicidade, de projeto básico, e outras.

Conforme Tabela VI, obteve-se informações referentes a dois aspectos principais que contrariaram a Resolução do PNATE 2006:

O primeiro aspecto refere-se ao fato de que os rendimentos dos recursos no mercado financeiro são destinados para despesas previstas pelo Programa, com a finalidade de proporcionar mais qualidade do transporte escolar do alunado. Sabendo-se que os recursos não estão sendo utilizados nas ações das despesas previstas pelo PNATE e não aplicados no mercado financeiro, fica caracterizado prejuízo ao Programa.

O segundo aspecto revelado nos relatórios de auditoria diz respeito à ausência de identificação do PNATE nas notas fiscais e recibos. O Conselho Deliberativo do FNDE estabeleceu por meio da Resolução do Programa a obrigatoriedade de identificação do Programa na documentação comprobatória das despesas com o objetivo de evitar que o responsável pela execução utilize a mesma nota fiscal/recibo como comprovante da utilização dos recursos do PNATE e de outros programas/convênios.

Tabela IV – Constatações que infringiram o Código de Trânsito Brasileiro

| Constatações | Nº | % |
|---|-----------|------------|
| Ausência de cintos de segurança | 12 | 14,6 |
| Ausência pintura de faixa horizontal na cor amarela – “Escolar” | 11 | 13,4 |
| Alunos conduzidos em camionetas e caminhões / com bancos e coberturas improvisadas | 11 | 13,4 |
| Veículos com licenciamentos vencidos e sem autorização do DETRAN para o transporte escolar | 10 | 12,2 |
| Irregularidades nas lanternas, nos pneus / sem vidros / ausência de acetos e soltos | 9 | 11 |
| Motoristas inabilitados para o transporte escolar | 7 | 8,6 |
| Motoristas sem carteira nacional de habilitação | 6 | 7,3 |
| Conduzir os veículos sem equipamento obrigatório de segurança / Sem condições de trafegabilidade | 6 | 7,3 |
| Velocímetro quebrados / Ausência de tacógrafo | 5 | 6,1 |
| OUTRAS CONSTATAÇÕES: a) Extintor de incêndio vencido; b) Alunos são conduzidos em pé; c) Condições inapropriadas para transporte de veículos, impondo-lhes sérios riscos de acidentes; d) Ausência de manutenção nos veículos; e) Superlotação nos veículos | 5 | 6,1 |
| T o t a i s | 82 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Tabela V – Constatções que infringiram a Lei 8666

| Constatações | Nº | % |
|--|-----------|------------|
| Ausência de procedimentos licitatórios | 16 | 19,8 |
| Ausência de atestado de capacidade técnica da empresa; qualificação econômica financeira; regularidade fiscal; e alvará de funcionamento da empresa | 9 | 11,1 |
| Ausência de publicação dos processos licitatórios no DOU, DOE e jornal diário de grande circulação | 7 | 8,6 |
| Irregularidades no Edital de Licitação | 7 | 8,6 |
| Ausência de projeto básico e de orçamento detalhado | 4 | 4,9 |
| Prazos dos processos licitatórios em desacordo com a lei 8666 | 4 | 4,9 |
| Irregularidades nos Contratos e aditivo de contratos | 4 | 4,9 |
| Ausência de contrato | 3 | 3,7 |
| Ausência de parecer jurídico | 3 | 3,7 |
| Divergências de valores – pactuado X pago | 2 | 2,5 |
| Modalidade licitatória inadequada | 2 | 2,5 |
| Realização de processo licitatório sem a presença mínima de 3 empresas | 2 | 2,5 |
| Dispensa irregular de licitação | 2 | 2,5 |
| Ausência de autuação, protocolo e numeração no processo licitatório | 2 | 2,5 |
| Irregularidades nas propostas | 2 | 2,5 |
| OUTRAS CONSTATAÇÕES: a) Irregularidades em pesquisas de preços: ausência, simulação de prévias pesquisas de preços a partir de propostas das empresas licitantes, e limitação de convite a empresas participantes da pesquisa de preços; b) Processos licitatórios não numerados; c) Ausência de rubricas dos licitantes e da comissão de licitação nas propostas e nos documentos de habilitação; d) Ausência de cartas-convites às empresas; e) O recibo de entrega de convite foi assinado pelo licitante vencedor, as demais estão sem preenchimento; f) O termo de renúncia de apresentação de recursos contra o resultado da licitação foi assinado somente pelo licitante vencedor; g) Ausência de assinatura no parecer jurídico; h) Ausência do ato de designação da comissão de licitação; i) Falta de formalização de processo de dispensa de licitação; j) Desempenho de atividades não delegadas - licitatórias e contratos; k) Foram pagos a pessoa diversa da identificada nos documentos; l) Realização das despesas sem observar os valores previstos nos contratos | 12 | 14,8 |
| T o t a i s | 81 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Na Tabela VII, observou-se que 25% dos municípios auditados pela CGU demonstraram ausência e ineficácia no controle do transporte escolar, tais como ausência de fiscalização dos serviços prestados, ausência do número de alunos beneficiados, ausência de quilometragem entre residência do aluno e escola, e ausência de assinaturas no recebimento das passagens escolares.

Tabela VI – Constatações que infringiram a Resolução do PNATE

| Constatações | Nº | % |
|---|-----------|------------|
| Ausência de aplicação financeira | 15 | 22,4 |
| Ausência de identificação do PNATE nas notas fiscais e recibos | 11 | 16,4 |
| Prestação de contas inadequadas e Ausência/Atraso de Prestação de Contas | 6 | 9 |
| Ausência de equipe coordenadora do PNATE | 5 | 7,5 |
| Ausência de documentação comprobatória das despesas | 5 | 7,5 |
| Não utilizou os recursos no exercício das parcelas repassadas | 5 | 7,5 |
| Realização de pagamento de despesas, sem observar discriminação do tipo do veículo e do custo por quilômetro | 4 | 5,9 |
| Ausência de cheques-nominativos | 4 | 5,9 |
| Realização de despesas incompatíveis com o objeto do PNATE | 3 | 4,5 |
| Equipe coordenadora do PNATE não atuante | 2 | 3 |
| OUTRAS CONSTATAÇÕES: a) Não disponibilização de contratos firmados; b) Alunos sem transporte escolar; c) Realização de pagamentos, com condutores e veículos em desacordo com os requisitos e disposições do Código Brasileiro de Trânsito; d) Irregularidades na contratação dos prestadores de serviço como voluntários; e) Utilização dos recursos de 2006 para pagamento de despesas referentes ao exercício anterior; f) Realização de despesa com combustível e lubrificante superior ao permitido na legislação; g) Ausência de documentação comprobatória referentes aos veículos | 7 | 10,4 |
| T o t a i s | 67 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Tabela VII – Constatações que infringiram o Controle

| Constatações | Nº | % |
|---|-----------|------------|
| Ausência de fiscalização e acompanhamento da execução dos serviços de transporte escolar | 9 | 64,5 |
| Ausência do controle de alunos atendidos por rota | 1 | 7,1 |
| Ausência de relação nominal de alunos beneficiados | 1 | 7,1 |
| Ausência de conferência de que os valores constantes nas notas fiscais tenham sido calculados de acordo com o custo por quilometragem | 1 | 7,1 |
| Divergências dos controles de utilização dos veículos com roteiros por motorista dos roteiros definidos nos contratos | 1 | 7,1 |
| livros sem assinaturas referente ao recebimento das passagens escolares | 1 | 7,1 |
| T o t a i s | 14 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Na Tabela VIII, verificou-se que 17,3% dos municípios auditados pelo FNDE e CGU contrariaram os dispositivos legais da Lei 4320. O maior percentual que feriu a Lei foi a ausência de atesto no recebimento de produtos adquiridos e na realização dos serviços prestados com 58,5%. Este problema é considerado grave, pois essa legislação estabeleceu que os pagamentos das notas fiscais/recibos só podem ser efetuados depois da realização da prestação de serviços e da aquisição dos produtos adquiridos. Apesar das demais infrações ficarem na faixa de 8,3%, é preciso alertar os responsáveis sobre a necessidade de realizar as despesas somente por meio de autorização da autoridade competente, de identificar o responsável pelo atesto, da especificação precisa do objeto e/ou usuário, de não efetuar o pagamento por serviço não realizado, e de assinaturas nas notas de empenhos.

Tabela VIII – Constatações que infringiram a Lei 4320

| Constatações | Nº | % |
|--|-----------|------------|
| Ausência de atesto | 7 | 58,5 |
| Ausência de autorização | 1 | 8,3 |
| Ausência de identificação do responsável pelo atesto | 1 | 8,3 |
| Ausência de especificação precisa do objeto e/ou usuário | 1 | 8,3 |
| Pagamento por serviço não realizado | 1 | 8,3 |
| Ausência de Assinaturas nas notas de empenhos | 1 | 8,3 |
| T o t a i s | 12 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Na Tabela IX, notou-se que 22,7% dos municípios auditados pela CGU, os CACS-FUNDEF demonstraram ineficácia, tendo em vista que os conselhos não foram atuantes no acompanhamento e controle social na execução do PNATE 2006, tiveram atuação insatisfatória e não registraram a sua atuação relativa ao programa.

Apesar do número insignificante de municípios auditados se levarmos em conta os 5.564 municípios brasileiros, é preciso considerar que o índice de ineficácia de 22,7% dos 44 municípios fiscalizados pela CGU pode ser preocupante pois a ausência de fiscalização por parte dos conselhos pode comprometer seriamente os objetivos estabelecidos pelo PNATE. Ressalte-se que os conselhos podem acompanhar semanalmente e mensalmente a execução

do Programa, enquanto os órgãos de controle interno efetuam esporadicamente os trabalhos auditoria nos municípios.

Como se vê, é preciso que o FNDE em conjunto com a CGU, os Tribunais e demais entidades desenvolvam algumas atividades com a finalidade de estimular e capacitar os conselheiros, bem como valorizar os conselhos.

Tabela IX – Constatações de ineficiência do CACS-FUNDEF

| Constatações | Nº | % |
|--|-----------|------------|
| Ausência de atuação do Conselho do FUNDEF | 8 | 80 |
| Atuação insatisfatória do Conselho do FUNDEF | 1 | 10 |
| O Conselho não registra atuação relativa ao PNATE, em relação ao cumprimento da finalidade do Programa | 1 | 10 |
| T o t a i s | 10 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Tabela X – Constatações que infringiram outros dispositivos legais

| Dispositivos legais | Constatações | Nº | % |
|--|--|-----------|------------|
| Legislação Previdenciária | Ausência de recolhimento da contribuição previdenciária | 6 | 40 |
| Obrigatoriedade da Notificação às Câmaras Municipais | Descumprimento ao disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/97, o qual versa sobre a necessidade da Prefeitura do Município em notificar Entidades sobre a liberação de recursos | 2 | 13,31 |
| Princípio da Economicidade | Contratação antieconômica de serviços de transporte escolar | 1 | 6,67 |
| | Sublocação dos veículos utilizados no PNATE | 1 | 6,67 |
| Legislação do Imposto de Renda | Ausência de recolhimento do imposto de renda | 1 | 6,67 |
| Princípios da Moralidade e Transparência | Tipo de combustível adquirido com recursos do PNATE incompatível com o veículo da Prefeitura utilizado no transporte escolar | 1 | 6,67 |
| Princípios da Segregação de Função | Ausência de segregação de função | 1 | 6,67 |
| Princípios da Legalidade | Contratos nulos | 1 | 6,67 |
| Indícios de Fraudes | Comprovação de prestação de serviços do Programa Transporte Escolar com documentação inidônea | 1 | 6,67 |
| T o t a i s | | 15 | 100 |

Fonte: Relatórios de Auditoria do FNDE e da CGU (23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteio – Ministério da Educação)
Elaboração: GOMES, Elson Luiz Teixeira

Nas demais constatações registradas nos relatórios de auditoria da CGU, demonstradas na Tabela X, observou-se que 25% dos municípios fiscalizados pela CGU contrariaram as disposições das legislações previdenciárias e do imposto de renda, da obrigatoriedade da notificação às câmaras municipais e os princípios da economicidade, moralidade, transparência, segregação de função e legalidade, observando-se ainda indícios de fraudes. A ausência de recolhimento da contribuição previdenciária foi a principal constatação, com 40% das constatações mencionadas na Tabela.

Apesar de essas constatações serem muito pouco frequentes nos relatórios da CGU, as equipes de auditorias não podem deixar de atentar para esses dispositivos legais citados na Tabela.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E COMPLEMENTARES

As divergências evidenciadas não são fatores comprometedores, ao contrário, são indicadores (ou indícios) para que os conselhos sociais procurem mais controle de qualidade nas suas atribuições, alcançando os objetivos estabelecidos pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte, cuja clientela principal é o “aluno”.

Pontos fortes e fracos foram observados nos conselhos sociais e nos controles internos. No caso dos conselhos sociais, o destaque pode ser dado à forma mais democrática de sua atuação no controle social e fiscalização na execução do PNATE, que se inicia com o envolvimento da comunidade local. O destaque nos controles internos pode ser dado ao caráter orientativo *in loco* aos conselhos sociais, às equipes coordenadoras e às prefeituras municipais, com a finalidade de que os recursos financeiros do PNATE sejam executados de acordo as normas previstas na legislação brasileira.

No outro extremo, os destaques para os pontos fracos são a falta de atuação dos conselhos, pois as divergências dos pareceres com os relatórios de auditorias demonstraram claramente que os CACS's não se prestam ao acompanhamento e controle social na execução do PNATE. E, quanto ao controle interno, crítica comum a todas as organizações é que nenhuma delas foi aprimorada de modo a ajustar-se às mudanças decorrentes no dia-a-dia.

Tornar os conselhos sociais mais atuantes no acompanhamento e no controle social do PNATE é um desafio para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e os órgãos de controle interno, uma vez que os resultados demonstraram que há necessidade de dar continuidade aos estudos, de modo a manter a tendência a buscar novas formas de fortalecer e manter as ações dos conselhos sociais, principalmente quanto ao cumprimento das metas atribuídas ao FNDE.

Dessa forma, com este estudo, pode-se concluir, genericamente, que existe não só uma margem para melhorar a eficiência do PNATE, mas também a necessidade de se promover essa melhora. Entretanto, realizar esse ajuste no programa e manter sua eficácia, dependerá muito da capacitação dos conselhos, das suas atribuições no acompanhamento e controle social do programa. É bem verdade que a conscientização dos conselheiros e da comunidade é ainda a maior dificuldade a ser superada, e isso precisa ser tratado com mais disposição. As pessoas necessitam serem mais treinadas, para essa nova visão.

Ressalte-se que os resultados dos relatórios de auditorias poderiam ser encaminhados aos CACS's dos municípios auditados para que esses conselhos tomassem

conhecimento dos principais problemas e que tomassem as providências cabíveis. Deve-se sempre ter em mente que a divulgação das virtudes encontradas quando da realização dos trabalhos auditoriais é fundamental para o entendimento do público em geral quanto ao emprego dos recursos públicos e à interrupção imediata de processos de desperdícios, desvios e falcatruas.

Por fim, é importante destacar que as conclusões aqui apresentadas foram pautadas no propósito de jogar luz sobre esse horizonte de relativa complexidade e de singular importância para o presente e para o futuro do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, contribuindo para o melhor entendimento e maior atuação dos conselhos sociais na execução do PNATE. Entretanto, faz-se necessário o aprofundamento dessa matéria, especialmente sobre a realização de estudos direcionados a comparar a evolução das atuações dos conselhos sociais na execução do PNATE ao longo dos últimos três anos do Programa, juntamente com os relatórios de auditorias dos órgãos de controle interno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATTIE, William. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. São Paulo: Atlas, 1998.

BARBOSA, Selma Maquiné. Conselho do Fundef: participação social possível?. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação**. São Paulo: Xamã, 2006.

CRUZ, Flávio da.; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamentos com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Marcelo Feijó; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**. Vol. 59, nº 2, 2008.

RANGEL, Luiz Silveira. Aspectos institucionais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate): normas e controle social. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação**. São Paulo: Xamã, 2006.

WIEDERKEHR, Paulo Egon; NETO, João Teobaldo de Azevedo. Conselhos gestores de políticas públicas: Fundef/Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação**. São Paulo: Xamã, 2006.

_____. Auditoria e Fiscalização. Disponível em: <<http://cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao>>. Acesso em 20 jan. 2009.

_____. Conceitos de Auditoria no Controle Interno. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/SENADO/scint/insti/conceitos_auditoria.asp#>. Acesso em 20 jan. 2009.

_____. **Manual de Orientação: FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília, 2004.

_____. **Manual de Orientação: FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**. Brasília, 2008.

_____. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2001.

LEGISLAÇÃO PESQUISADA

BRASIL, **Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. 2002.

_____. **Controladoria–Geral da União – Instrução Normativa nº 07, de 29 de dezembro de 2006**. Estabelece normas de elaboração e acompanhamento da execução do Plano Anual de Atividades das Auditorias Internas das entidades da administração indireta do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

_____. **Controladoria –Geral da União – Instrução Normativa nº 01, de 03 de janeiro de 2007**. Estabelece normas de elaboração e acompanhamento da execução do Plano Anual de Atividades das Auditorias Internas das entidades da administração indireta do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

_____. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. **Resolução/FNDE/CD/Nº 12, de 5 de abril de 2006.** Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.

_____. **Resolução/FNDE/CD/Nº 03, de 28 de março de 2007.** Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico – BNDES para aquisição de ônibus, mini-ônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica.