



Nota Técnica nº 08/2011 – AUDIT/FNDE/MEC

Documenta nº 214413/2011-0

Brasília, DF, 31 de outubro de 2011.

Assunto: Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) - exercício 2012.

Senhor Secretário Federal de Controle Interno,

1. Em conformidade com o disposto em legislação específica (IN/CGU nº 07, de 29/12/06 e IN/SFC nº 01, de 3/1/07), esta unidade de Auditoria Interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) apresenta a essa Secretaria Federal de Controle Interno-SFC sua proposta para o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), exercício 2012, para análise e manifestação.

I – Introdução

2. A Educação assumiu um papel fundamental no crescimento econômico e deixou de ser vista como um dos indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida. Passa, então, a ser considerada como um fator que impulsiona inovações e avanços tecnológicos, condição básica na determinação do crescimento socioeconômico de um país.

3. Como resultado, nos últimos anos o Brasil vivenciou um período de grandes avanços no cenário educacional. Diversos esforços e inúmeras políticas públicas foram adotados pelo Governo Federal no intuito de responder ao desafio de reduzir desigualdades sociais e regionais, mediante a universalização de uma educação de qualidade a partir da democratização do acesso e garantia da permanência e inclusão em todos os níveis e modalidades de ensino.

4. O Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação, adotou a partir de 2007, como referencial de execução de suas políticas educacionais, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esse propõe o estabelecimento de um sistema educacional articulado, integrado e gerido em colaboração entre União, estados e municípios, compreendendo mais de 40 iniciativas voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e profissionais de serviços, ao apoio escolar, ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar. As estratégias de apoio técnico e financeiro são organizadas em torno de quatro eixos norteadores: Educação Básica e Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade; Educação Profissional e Tecnológica e ainda, Educação Superior. Dessa forma, o Plano consolidou a visão sistêmica de educação, privilegiando todos os níveis, etapas e modalidades, da creche à pós-graduação. Ainda como estratégia do PDE, foi adotado um novo regime de colaboração entre os entes federados, com a implementação do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação e de sua ferramenta operativa, o Plano de Ações Articuladas - PAR, de modo a vincular ações de assistência técnica



e financeira da União, estados e municípios ao cumprimento de metas de qualidade para a educação básica.

5. Ressalta-se, ainda, o envio ao Congresso Nacional, em 2010, do Plano Nacional de Educação – PNE, para o decênio 2011-2020 o qual, sintonizado com o PDE, tem como principal diretriz a universalização de uma educação democrática e de qualidade. Com foco na valorização do magistério, o documento sintetiza 20 metas e indica 170 estratégias para o avanço da educação brasileira (Projeto de Lei nº 8035/2010).

6. O financiamento adequado das políticas educacionais constitui-se em um alicerce para o alcance das metas contidas no PDE e no PNE. Nesse contexto, o aumento dos investimentos em educação, especialmente a partir de 2005, tem sido fator preponderante para a obtenção de importantes avanços na área educacional. Os investimentos em educação cresceram em média 15,7% ao ano de 2005 a 2010, o que representa um incremento de R\$ 27,9 bilhões, correspondendo duas vezes ao que foi investido pelo governo federal em educação no ano de 2005.

7. Neste cenário de desenvolvimento e investimentos em educação, o desafio do controle desses recursos faz-se ainda mais presente, uma vez que esta parcela do orçamento não é proporcional em recursos materiais ou humanos, razão pela qual as técnicas, métodos e sistemas informatizados utilizados devem estar em constante modificação, aperfeiçoamento e adaptação às novas necessidades e realidades.

II – A atuação do FNDE

8. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE tem como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar e bolsas de estudo, bem como gerenciar projetos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação - MEC.

9. A autarquia vem passando por diversas mudanças e indispensáveis realinhamentos em sua missão. Essas mudanças ampliaram sobremodo o raio de atuação do FNDE. Seus recursos orçamentários, nos últimos oito anos, aumentaram cerca de 500%, passando de R\$ 6,3 bilhões em 2003 para R\$ 29,7 bilhões em 2011, bem como sua participação no orçamento total no Ministério da Educação que passou de 30 % em 2003 para cerca de 50% em 2011. O crescente volume orçamentário confirma a deliberada preocupação do Poder Público com a educação, e demonstra a tendência de ampliação da atuação do FNDE como órgão de execução de políticas educacionais.

10. A previsão orçamentária do FNDE para 2012 é de R\$ 38.279.361.982,00 (trinta e oito bilhões, duzentos e setenta e nove milhões, trezentos e sessenta e um mil e novecentos e oitenta e dois reais), especificados da seguinte forma: **a)** R\$ 8.591.241.095,00 (oito bilhões, quinhentos e noventa e um milhões, duzentos e quarenta e um mil e noventa e cinco reais) oriundos da cota parte do Salário-Educação; **b)** R\$ 10.586.779.492,00 (dez bilhões, quinhentos e oitenta e seis milhões, setecentos e setenta e nove mil e quatrocentos e noventa e dois reais)



alocados como complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); c) R\$ 19.101.341.395,00 (dezenove bilhões, cento e um milhões, trezentos e quarenta e um mil e trezentos e noventa e cinco reais) sob a sua responsabilidade, sendo destes R\$ 2.306.111.457,00 (dois bilhões, trezentos e seis milhões, cento e onze mil e quatrocentos e cinquenta e sete reais) vinculados ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e R\$ 16.795.229.938,00 (dezesesseis bilhões, setecentos e noventa e cinco milhões, duzentos e vinte e nove mil e novecentos e trinta e oito reais) para demais repasses e transferências voluntárias.

III – Sistemática/Escopo/Metodologia.

11. Inicialmente consideram-se, as demandas existentes dos diversos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU; Controladoria Geral da União – CGU; Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Polícia Federal e Tribunais em geral). Tal prioridade deve-se a necessidade de pronto atendimento a esse tipo de demanda que chamamos de Demandas Obrigatórias, sob o risco de sanções dos órgãos demandantes, quer sejam administrativas e/ou jurídicas. Ressalta-se que nos dois últimos exercícios houve aumento significativo desta demanda, cerca de 30% de 2010 para 2011.

12. No âmbito interno estão contempladas no presente Plano auditorias operacionais nas diversas unidades regimentais do FNDE, com o fito de revisar normativos internos, avaliar a gestão interna e os controles internos administrativos, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das recomendações e determinações constantes nas Decisões do Tribunal de Contas da União - TCU, bem como nas recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria Operacional e dos Relatórios de Auditoria de Gestão da Controladoria-Geral da União (CGU).

13. Destacam-se as constatações detalhadas no Parecer do Dirigente do Controle Interno referente ao processo anual de contas da autarquia do exercício 2010, emitida em julho/2011, que alerta para a necessidade da autarquia aprimorar a sistemática de controle sobre os convênios e transferências diretas realizadas e capacitar servidores da área de licitação e contratos.

14. Em complementação, conforme disposto nos artigos 6º e 7º da IN/SFC nº 01/07, sobressaem-se os trabalhos referentes à análise dos processos de dispensa e inexigibilidade, que na Autarquia alcançam historicamente em torno de 300 (trezentas), a análise por amostragem de processos licitatórios da Entidade, a conformidade das rotinas do setor de Recursos Humanos, o acompanhamento da gestão de convênios, o acompanhamento da execução e formalização dos contratos administrativos, avaliação dos indicadores de desempenho e o atendimento às diretrizes e normas da Política de Segurança da Informação, conforme **Anexo I**.

15. Note-se que, internamente, o PAINT volta-se para a verificação da conformidade dos atos de gestão, com vistas a evitar a prática ou a reincidência de atos irregulares que podem influir no julgamento das contas do órgão, e do controle interno administrativo, este entendido como o conjunto de atividades e ritos executados cotidianamente pelos diversos setores da Autarquia a fim de auxiliar o atingimento às metas previstas.



16. No âmbito externo, o planejamento foi elaborado com base em critérios específicos, selecionando-se inicialmente os estados e, posteriormente, os municípios, conforme detalhado a seguir. A seleção adotou inicialmente uma visão macro, com critérios relacionados aos trabalhos realizados no âmbito da autarquia (denúncias analisadas, ações de controle – CGU e atuação nos estados pela CGU e pelo FNDE) seguido da seleção dos municípios com critérios que influenciam o atingimento dos objetivos dos programas gerenciados pelo FNDE (indicações do monitoramento, atuação do CAE, agricultura familiar, IDEB). Cabe ressaltar que os critérios foram definidos em conjunto com a seleção das prioridades existentes nos estados e municípios.

DEFINIÇÃO DOS ESTADOS	DEFINIÇÃO DOS MUNICÍPIOS
Estados com maior média de denúncias recebidas no período de 2008 a 2011	Demandas das áreas finalísticas do FNDE – Indicações motivadas pelo Monitoramento
Demanda especial da CGU – estados com a existência ou reincidência de ações de controle desta natureza	Reprovação da prestação de contas – em algumas situações por até 2 anos consecutivos
Comparativo entre as fiscalizações realizadas pela CGU e pelo FNDE	Não cumprimento da Lei nº 11.947/2009 e da Resolução nº 38/2009 quanto a obrigatoriedade da aquisição de 30% de produtos da agricultura familiar
	Menor Ideb

16.1 Convém ressaltar a importância do Ideb como critério utilizado na seleção dos municípios inseridos no PAINT. O IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados obtidos pelos estudantes ao final das etapas de ensino com informações sobre rendimento escolar. O índice é medido a cada 2 anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais tenha nota 6 em 2022, correspondente à qualidade de ensino em países desenvolvidos. Com o Ideb, os sistemas municipais, estaduais e federal de ensino têm metas de qualidade para atingir.

16.2 O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep /MEC), serve como indicador das condições de ensino no Brasil. A fixação da média seis a ser alcançada considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando se aplica a metodologia do Ideb em seus resultados educacionais. A partir da análise dos indicadores do Ideb, o MEC ofereceu apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos se deu a partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

16.3 Considerando que o Compromisso Todos pela Educação propõe diretrizes e estabelece metas para o Ideb das escolas das redes municipais e estaduais de ensino, ao fiscalizarmos a execução dos recursos repassados pelo FNDE poderemos avaliar se a atuação do gestor concorre para o crescimento ou a diminuição do Ideb e conseqüentemente para o não atingimento das metas previstas. A evolução das metas (previstas x alcançadas) poderá ser avaliada também em relação às escolas visitadas quando das inspeções “in loco”, selecionando nos municípios a serem fiscalizados e escolas com maior e menor Ideb.

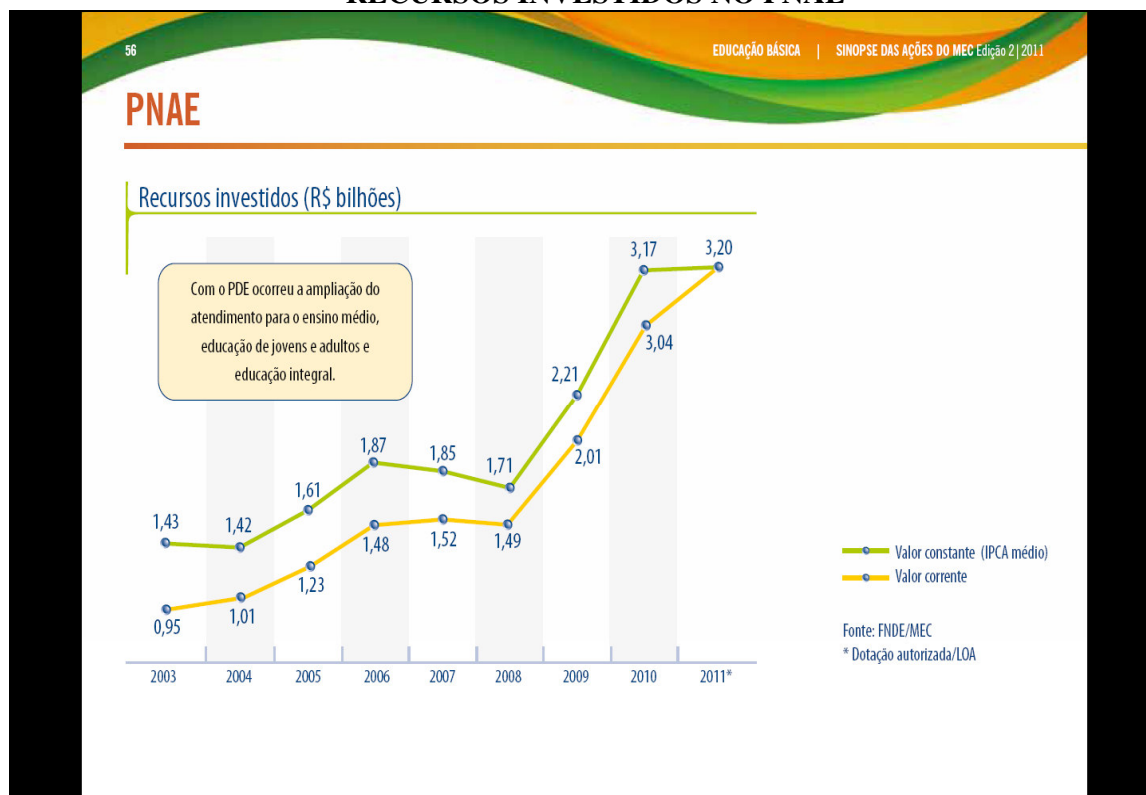
IV – Definição das Ações/Programas e Exercícios

17. Para definição de variáveis e critérios a serem considerados para hierarquização das ações e programas a serem considerados no presente plano, utilizaram-se as variáveis de materialidade, relevância e criticidade.

18. Considerou-se como **Materialidade** o percentual de recursos alocados em determinada Ação/Programa da autarquia em face do seu orçamento anual. Neste critério destacam-se os Programas/Ações relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES e Compromisso Todos pela Educação.

18.1 Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE convém ressaltar que a partir de 2010, o valor repassado a estados e municípios foi reajustado para R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60. Por fim, as escolas que oferecem ensino integral por meio do programa Mais Educação recebem R\$ 0,90 por dia. Ao todo, o PNAE beneficia 45,6 milhões de estudantes da educação básica com um orçamento que já supera R\$ 3,2 bilhões.

RECURSOS INVESTIDOS NO PNAE



Fonte: Sinopse das Ações do MEC – Setembro/2011



19. Considerou-se como critério **Relevância** o seu destaque no contexto político, social e estratégico para o país, tais como: pronunciamentos presidencial e ministerial contidos no Programa de Aceleração do Crescimento- PAC, Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE, Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual- LOA. Destacando-se os Programas: Projovem, Brasil Alfabetizado, Mais Educação e Programa Nacional de Alimentação Escolar/Pnae.

19.1. Na esfera dos pronunciamentos do Ministério da Educação, destacam-se, também as aquisições e conduções de processos de aquisições realizados pelo FNDE, a participação e visibilidade internacional proporcionada pelo PNAE, à transferência de recursos para diversas atividades realizadas por meio do PDDE, e as metas do Programa Mais Educação.

19.2 O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, é um programa estratégico do PDE, e inaugurou um novo regime de colaboração, que busca consertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.

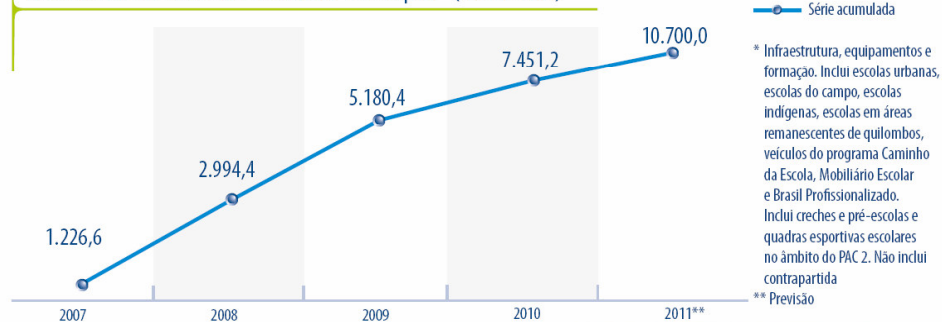
19.3 A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboraram seus respectivos Planos de Ações Articuladas - PAR. Inicialmente, os estados e municípios realizaram um diagnóstico minucioso da realidade educacional local. A partir desse diagnóstico, desenvolveram um conjunto coerente de ações que resulta no PAR.

19.4 O instrumento para o diagnóstico da situação educacional local foi estruturado em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações.

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

A partir da adesão do ente federado ao Plano de Metas, os convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual. Portanto, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação aos entes federados estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas e à elaboração do PAR, instrumentos fundamentais para a melhoria do Ideb.

Recursos conveniados com estados e municípios* (R\$ milhões)



41

EDUCAÇÃO BÁSICA | SINOPSE DAS AÇÕES DO MEC Edição 2 | 2011

Fonte: Sinopse das Ações do MEC – Setembro/2011

20. Consideraram-se na variável **Criticidade** os aspectos que poderiam sinalizar riscos potenciais ou efetivos à realização dos Programas/Ações. Nesta variável, destaca-se a ausência, até o presente momento, de indicadores criteriosamente estabelecidos que consigam traduzir as diversas situações de risco captadas no âmbito da instituição, dentre efetivas ou potenciais. Porém, foram consideradas algumas ocorrências que nortearam a escolha dos programas.

20.1 Deve-se destacar a inserção nas fiscalizações “in loco”, em grande parte das Entidades selecionadas, da verificação de dois exercícios consecutivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Tal escolha deve-se ao fato que cerca de 60% das solicitações de fiscalização oriundas de órgãos de controle inseridas no PAINT/2011 foram do referido programa.

20.2 Destaca-se, ainda, que será verificado em relação ao Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, a existência de ocorrências quanto à operacionalização do programa que concorram de forma negativa, ocasionando prejuízos à clientela estudantil. Fatores como: falha na distribuição, remanejamento e falta de livros serão verificados junto a Direção das escolas. Essa verificação tem a finalidade de levantar dados de forma gerencial, repassando-os aos gestores da autarquia, contribuindo para a melhora do programa quanto aos aspectos operacionais.

21. Utilizando-se de informações, tais como: recursos humanos disponíveis, quantidade de dias úteis, capacidade total de rotinas, demandas obrigatórias existentes, bem



como uma estimativa pela média histórica das demandas obrigatórias extra-PAINT, que recebemos no decorrer do exercício com imposição de fiscalização imediata, chegamos à conclusão sobre a possibilidade desta unidade de Auditoria Interna em estabelecer critérios a fim de elencar as suas prioridades e a sua matriz de risco.

22. Como resultado de todas as variáveis anteriormente expostas, foram planejadas auditorias “in loco” em 31 Entidades em 10 Estados, cujo valor perfaz o montante de R\$ 1.021.062.210,78, (um bilhão, vinte e um milhões e sessenta e dois mil duzentos e dez reais e setenta e oito centavos), conforme detalhado no **Anexo II**. Foram planejadas, também, auditorias à distância em 8 Programas/Ações, no montante de R\$106.330,71 (cento e seis mil, trezentos e trinta reais e setenta e um centavos), conforme detalhado no **Anexo III**.

V – Ações de desenvolvimento institucional e capacitações previstas para o fortalecimento da unidade de auditoria interna.

23. Está previsto para o exercício de 2012 a capacitação dos servidores desta Auditoria Interna nos conhecimentos a seguir detalhados.

Evento de capacitação	Finalidade
Curso: Crimes, Fraudes e Irregularidades nas Licitações Públicas nos Contratos Administrativos	Instruir e treinar os servidores desta Auditoria Interna acerca de crimes, fraudes e irregularidades quanto à lei 8.666/93.
Curso Auditoria Governamental. As Mais Modernas Técnicas e Procedimentos de Auditoria a serem Utilizadas pelo Profissional do Controle na Administração Pública, na Visão dos Controles Interno e Externo	Instruir e capacitar os servidores desta Auditoria Interna acerca de procedimentos e novas técnicas de Auditoria Governamental na visão dos controles internos e externos da Administração Pública.
Entendendo a Nova Legislação de Convênios	Instruir os servidores desta Auditoria Interna quanto à nova legislação aplicada a convênios.
Curso de Auditoria e Controles Internos Governamentais	Instruir e capacitar os servidores desta Auditoria Interna em Auditoria Governamental.
Curso Integrado sobre Contratos Licitações e Convênios	Instruir os servidores desta auditoria interna acerca dos ditames da Lei de Licitações sob os aspectos da fiscalização de convênios.
Curso de Contabilidade Pública	Instruir e capacitar os servidores desta Auditoria Interna em noções de Contabilidade Pública.
Curso sobre SIASG - Sistema Integrado de Administração Pública e Serviços Gerais	O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais no âmbito do SISG, tem sido uma ferramenta para a modernização da área de serviços gerais na Administração Federal, em especial nas atividades de cadastramento de fornecedores, catálogo de materiais e serviços e registro de preços de bens e serviços. Pretende-se com o treinamento: <ul style="list-style-type: none">• Entender o funcionamento dos módulos do SIASG.• Entender a importância do Fiscal de Contrato como agente de fiscalização das Unidades Gestoras.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Auditoria Interna
Coordenação de Acompanhamento e Orientação

Curso sobre SIAFI Gerencial	O curso visa a propiciar aos participantes, a possibilidade de conhecer melhor o Sistema, desenvolver suas potencialidades por meio da utilização de todas as ferramentas disponíveis e indispensáveis ao fiel desempenho das ações pertinentes ao SIAFI - Gerencial
Curso sobre Contratação de Bens e Serviços de TI (Segundo a IN-04 da SLTI/MP e a Jurisprudência do TCU)	Oferecer aos participantes visão geral e sistematizada sobre a licitação e contratação de bens e serviços de tecnologia da informação pelo setor público, desde o planejamento até a execução contratual, observando as orientações do NCTI/SLTI/MP e a jurisprudência do TCU.
Avaliação de Controle Interno com Foco no COSO Report	Proporcionar aos participantes conhecimentos teóricos e práticos da aplicação do Coso na Auditoria Interna. De acordo com o COSO, os três principais objetivos de um sistema de controle interno são assegurar: operações eficientes e eficazes; relatórios financeiros corretos; conformidade com as leis e regulamentos.
Gestão de Materiais, Compras, Almoxarifado e Patrimônio na Administração Pública	Tem por objetivo proporcionar aos participantes as ferramentas necessárias para uma gestão de materiais eficiente, econômica e eficaz, obedecendo as normas legais que envolvem o setor público e segundo as melhores técnicas empresariais.

24. Quanto ao fortalecimento da unidade de Auditoria Interna será dada continuidade ao “Projeto de Capacitação”, iniciado no presente exercício, em que são promovidas palestras com servidores de outras Diretorias. Essas tiveram a finalidade de apresentar sistemas utilizados e aqueles que serão implementados.

25. A revisão do Manual de Auditoria será realizada no exercício de 2012.

26. Em face do exposto, em cumprimento ao disposto no art. 4º, da IN/CGU nº 07, de 29/12/06, remeto a presente proposta de PAINT, para o exercício de 2012 a essa Secretaria Federal de Controle Interno para análise.

Respeitosamente,

(ORIGINAL ASSINADO)

Gil Pinto Loja Neto
Auditor-Chefe