

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DESEMPENHO

UNIDADE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

VÍNCULO: Ministério da Educação e do Desporto - MEC

IDENTIFICAÇÃO SIAFI: UG: 153173 - Gestão: 15253

RESPONSÁVEIS: Mônica Messemberg Guimarães (e outros)

Cargo: Secretaria Executiva

CPF: 266.627.610-53

DESIGNAÇÃO: Portaria Conjunta SEGECEX/ISC nº 03, de 23.10.98

SPA: 030200/1998-2/00003

OBJETIVO: Verificar a possibilidade de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas realizadas pelo FNDE

PERÍODO DE TRABALHO:

<i>Etapas</i>	<i>Início</i>	<i>Final</i>	<i>Duração</i>
Treinamento	09.11.98	11.11.98	03 dias úteis
Planejamento	12.11.98	13.11.98	02 dias úteis
Execução	16.11.98	04.12.98	15 dias úteis
Relatório	07.12.98	11.12.98	05 dias úteis

EQUIPE DE AUDITORIA:

Carlos Cesar Modena – matr. 2.678-6 – Coordenador (Saudi)

Cristiane Mendes de Moraes – matr. 2.944-0 – (6ª Secex)

Ester Amélia Portela Oliveira – matr. 3.461-4 – (6ª Secex)

Fabiano de Oliveira Luna – matr. 3.505-0 – (Secex-PE)

Fábio Coutinho Clemente – matr. 3.488-6 – (Secex-AC)

SUMÁRIO

Glossário	III
Sumário Executivo	IV
I – Introdução	01
Projeto de Cooperação Técnica TCU/ Reino Unido	01
O FNDE	01
Justificativa para Escolha da Área Auditada	02
Objetivo da Auditoria	02
Equipe de Auditoria	02
II – Metodologia	02
Limitações	02
III – Principais Achados	03
1. Possibilidade de um “Salto de Produtividade”	03
Produtividade Atual	04
Os Mutirões	05
Monitoramento da Produção	05
Adoção de Modelos (formulários)	06
Distribuição das PCs para Análise	06
Condições de Trabalho	06
Definição de Perfil e Identificação das Necessidades de Treinamento	07
Recomendações	07
Potenciais Benefícios	07
Aspectos de Implementação	09
2. Grande Volume de Recursos Não Submetida a Controle	10
Recomendações	11
Potenciais Benefícios	11
Aspectos de Implementação	11
3. Duplicidade de Trabalho no FNDE e nas DEMECs	11
Recomendações	12
Potenciais Benefícios	12
Aspectos de Implementação	12
4. Ausência de Sistema Informatizado para as Prestações de Contas	13
Deficiências do Módulo de Prestação de Contas do SFE em Desenvolvimento	13
a) Múltiplas bases de dados de prestação de contas	13
b) Ausência de controle das omissões de prestação de contas	13
c) Inexistência de controle do vencimento das diligências emitidas	14

d) Falta de integração do futuro módulo de prestação de contas com o SIAFI e o SFE	14
e) Ausência de relatórios gerenciais e dados estatísticos sobre prestação de contas	14
Recomendações	14
Potenciais Benefícios	15
Aspectos de Implementação	15
5. Área de Fiscalização do FNDE Pouco Estruturada	16
Recomendações	16
Potenciais Benefícios	16
Aspectos de Implementação	16
6. Outras Questões	17
Falta de integração entre o setor de análise de prestação de contas e as gerências dos programas	17
Recomendação	17
Potenciais Benefícios	17
Problemas de Redação da IN/STN nº 01/97	18
a) Dubiedade no § 5º do art. 28 da IN/STN nº 01/97	18
Recomendação	18
Potenciais Benefícios	19
b) Dubiedade no art. 15 da IN/STN nº 01/97	19
Recomendação	19
Potenciais Benefícios	20
Aspectos de Implementação	20
IV – Estrutura de Gerenciamento de Desempenho	20
Indicadores de Desempenho Identificados	20
Metas Estabelecidas	21
Monitoramento do Desempenho	21
Coleta de Informações de Desempenho	21
Formação do Grupo de Contato	21
V – Comentários dos Responsáveis	22
VI – Proposta de Encaminhamento	24
VII – Anexos	27

GLOSSÁRIO

CISSET/MEC

Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação e do Desporto

Convenente

Órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

Convênio

Instrumento que disciplina a transferência de recursos públicos e tem como partícipe órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que esteja gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

DEMECs

Delegacia Estadual do Ministério da Educação e do Desporto

Diligência

Procedimento destinado à complementação de dados ou documentos ausentes ou incompletos em processos.

FNDE

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Inspeção

Procedimento de fiscalização realizado para verificar a execução dos convênios celebrados.

MEC

Ministério da Educação e do Desporto

PC

Prestação de Contas – procedimento pelo qual os convenentes demonstram, por meio de documentos e informações, a execução de um convênio de acordo com o seu objeto e as regras aplicáveis.

SFE

Sistema de Financiamento da Educação

SFE/PC

Módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação

SIAFI

Sistema Integrado de Administração Financeira

Subgerência de Prestação de Contas

Unidade do FNDE responsável pela análise das prestações de contas recebidas pela Entidade.

SUMÁRIO EXECUTIVO

AUDITORIA DE DESEMPENHO NO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

Área: Análise de Prestações de Contas

INTRODUÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto - MEC e tem como finalidade a captação de recursos financeiros (salário-educação) e o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudos. O FNDE atua, basicamente, por intermédio da descentralização de recursos, celebrando mais de 13 mil convênios por ano, envolvendo um volume de recursos da ordem de R\$ 2 bilhões.

JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA ÁREA

Com base em entrevistas realizadas com as Diretorias do FNDE e com a Ciset/MEC, selecionou-se a área de análise de prestação de contas, tendo em vista a facilidade de execução, o potencial de melhoria de desempenho, a receptividade da Entidade e a probabilidade de que as recomendações sugeridas sejam implementadas.

Anualmente são apresentadas por volta de 15 mil prestações de contas, pois alguns convênios envolvem mais de uma prestação de contas. Entretanto, o FNDE tem encontrado dificuldade em analisar esse grande volume de processos. Estima-se que a atual capacidade de análise da Entidade não seja muito superior a 5 mil prestações de contas por ano. Atualmente, existem entre 20 e 30 mil processos atrasados pendentes de análise.

ESCOPO DA AUDITORIA

O escopo desta auditoria de desempenho concentrou-se em identificar as causas da insuficiente capacidade de análise de prestação de contas pelo FNDE, avaliar suas conseqüências e buscar possíveis soluções para o problema, no sentido de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas.

METODOLOGIA

A auditoria desenvolveu-se com base nas seguintes técnicas:

- ? Mapeamento de Produtos (output mapping)
- ? Mapeamento de Atividades (process mapping)
- ? Análise de Custos
- ? Benchmarking
- ? Entrevistas
- ? Seminários

PRINCIPAIS ACHADOS

Dentre os achados de auditoria, devem ser destacados:

1. A existência de grande diferença de produtividade entre os técnicos. Enquanto alguns chegam a analisar de 20 a 25 prestações de contas por dia, outros analisam apenas uma ou duas. Isso indica que a atual média de produção dos técnicos, da ordem de 2 prestações de contas por dia, pode ser significativamente elevada, para algo em torno a 10 PC por técnico/dia.
2. Grande número de prestações de contas deixam de ser analisadas anualmente, estimulando a inadimplência dos convenentes e a má utilização dos recursos públicos, fazendo ainda com que expressivo volume de recursos deixem de ser recuperados em razão da ausência de controles e cobranças por parte do FNDE.
3. Duplicidade do trabalho de análise realizado pelas Delegacias Estaduais do MEC - DEMECs e pelo FNDE, gerando ineficiência e desperdício de recursos.
4. Deficiências de informatização na área de prestação de contas, implicando em inexistência de controles e informações fundamentais, tais como: registros de prestações de contas devidas, identificação das omissões de prestações de contas, controle dos prazos estipulados para resposta das diligências.
5. Desestruturação da área de fiscalização do FNDE. Não existem critérios definidos para a seleção dos convênios a serem inspecionados, nem planejamento das fiscalizações, e nem mesmo definição de responsabilidades e competências quanto à fiscalização dentro do FNDE.
6. Falta de integração entre a unidade responsável pela análise das prestação de contas e as gerências dos programas, gerando problemas na definição das regras e procedimentos relacionados à prestação de contas e no acompanhamento dos programas.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Quanto à produtividade:

1. Monitorar a produtividade setorial e individual, definindo metas.
2. Adotar política de incentivos e sanções aos servidores.
3. Desenvolver modelos de parecer.
4. Melhorar as condições de trabalho: espaço físico, equipamentos e mobiliário adequado.
5. Definir o perfil do técnico que analisa prestação de contas.
6. Identificar as necessidades de treinamento, oferecendo cursos que abordem matérias relacionadas à legislação sobre convênios, programas do FNDE, redação, gramática, informática, relações interpessoais.

Quanto à efetividade:

7. Implantar, urgentemente, o módulo de prestação de contas do sistema de dados do FNDE de modo a: identificar as prestações de contas devidas, os convenentes omissos, as causas de rejeição das contas; emitir automaticamente ofícios de diligência; controlar os prazos de diligência; e emitir relatórios gerenciais sobre a execução dos programas.

7.1 Atentar para que o sistema informatizado contemple ainda: integração com o SIAFI; integração com o módulo de repasse de recursos do sistema de dados do FNDE; programa para distribuição aleatória das prestações de contas entre os técnicos; unificação da base de dados antiga com a atual.

8. Estabelecer mecanismos de interação entre a unidade de prestação de contas e as gerências dos programas.

9. Estruturar a atividade de fiscalização, definindo competências, estabelecendo critérios para seleção dos convênios a serem inspecionados e planejando os trabalhos periodicamente.

Quanto à economicidade:

10. Realizar a análise das prestações de contas apenas no FNDE e não mais nas DEMECs.

11. Dispensar gradativamente os digitadores contratados, à medida que os técnicos tiverem seus próprios computadores.

POSSÍVEIS BENEFÍCIOS

O grande aumento de produtividade individual, passando de 2 para 10 processos por dia, vai permitir que todas as prestações de contas sejam analisadas no mesmo ano sem que se precise aumentar o quadro de técnicos no setor, permitindo, ainda, uma expressiva redução no custo de cada PC analisada, de aproximadamente R\$ 164 para R\$ 28.

A existência de um sistema informatizado vai permitir realizar melhor acompanhamento dos Programas do FNDE, com informações mais precisas e atualizadas.

Além disso, uma expressiva economia de recursos poderá ser obtida:

- ? dispensando as DEMECs do trabalho de análise das prestações de contas: aproximadamente R\$ 10 a 15 milhões por ano (esta é uma economia para o processo de análise de PC; não para o FNDE, e não necessariamente para o MEC);
- ? dispensando digitadores contratados: por volta de R\$ 150.000,00 por ano, sendo necessário um investimento inicial estimado em R\$ 30.000 na aquisição de computadores para os técnicos;
- ? analisando mais prestações de contas: poderão ser detectados e recuperados recursos da ordem de até R\$ 100 milhões indevidamente aplicados, que hoje não são devolvidos ao FNDE por total falta de controle.

PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO

Os principais indicadores de desempenho definidos podem ser divididos em dois grupos.

1) Relacionados ao acompanhamento da implementação das recomendações:

- ✍ produtividade individual;
- ✍ produtividade individual média;
- ✍ produtividade setorial; e
- ✍ custo por PC analisada.

2) De interesse mais restrito ao FNDE, como sugestão para monitorar outras atividades da Entidade ou a própria execução dos programas:

- ✍ número de pareceres com erro (por técnico);
- ✍ custo por dia de inspeção;
- ✍ custo por convênio inspecionado;
- ✍ percentual de convenientes omissos;
- ✍ percentual de diligências expedidas em relação ao total de PC; e
- ✍ percentual e causas de rejeições das contas.

Equipe de Auditoria:

Carlos Cesar Modena (Coordenador)

Cristiane Mendes de Moraes

Ester Amélia Portela Oliveira

Fabiano de Oliveira Luna

Fabio Coutinho Clemente

I – INTRODUÇÃO

Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido

Este trabalho é uma das seis auditorias-piloto realizadas pelo TCU entre novembro e dezembro de 1998, com duração de cinco semanas, como parte do Projeto de Cooperação Técnica em Auditoria de Desempenho firmado pelo Tribunal com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional – DFID do Reino Unido. O Projeto envolve ainda cursos, visitas de estudo ao Reino Unido e desenvolvimento de manuais e guias, ao longo de três anos, concentrando-se em três áreas previamente selecionadas pelo Tribunal – Educação, Saúde e Meio Ambiente. Participam do Projeto 30 Analistas de Finanças e Controle Externo – AFCEs, dez por área, lotados em unidades técnicas da SEGECEX em Brasília e nos estados.

2. Esse projeto conta com a assessoria da firma britânica KPMG, que designou consultores para cada uma das áreas, responsáveis pela realização dos cursos, acompanhamento das auditorias-piloto e organização das visitas de estudo.

3. O TCU autorizou a realização dessas seis auditorias-piloto, duas por área, por meio da Decisão nº 722/98 – Plenário, proferida na sessão reservada de 07.09.98. Na área de Educação, os trabalhos foram desenvolvidos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE nas áreas de *“Transferência de Recursos Financeiros”* e *“Análise de Prestação de Contas”*, esta última objeto do presente relatório de auditoria.

O FNDE

4. O FNDE é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto – MEC. O orçamento de 1998 é de aproximadamente R\$ 3 bilhões, sendo a principal fonte de recurso a contribuição social do *Salário Educação*, prevista no § 5º do art. 212 da Constituição Federal. Sua finalidade é o financiamento de projetos e programas educacionais, dentre os quais se destacam¹:

- ? Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
- ? Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE (Dinheiro na Escola);
- ? Programa Nacional do Livro Didático – PNLD;
- ? Programa Nacional Saúde do Escolar – PNSE;
- ? Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE; e
- ? Programa de Trabalho Anual – PTA , que envolve obras, equipamentos, capacitação de recursos humanos e outros.

5. À exceção do PNLD, os demais programas do FNDE são executados descentralizadamente, por intermédio dos estados, municípios e das próprias escolas. Atualmente, para transferir recursos relativos aos Programas da ordem de R\$ 2 bilhões, estão vigentes em torno de 13.000 convênios, muitos dos quais plurianuais. Isso implica em aproximadamente 15.000 prestações de contas para serem analisadas anualmente, uma vez que alguns convênios envolvem mais de uma prestação de contas por ano.

¹ O FNDE absorveu as atribuições da Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, extinta em fevereiro de 1997, por meio da Medida Provisória nº 1.549-27, convertida na Lei nº 9.649/98,

6. Essas prestações de contas podem ser de dois tipos: parciais e finais. As parciais são devidas quando a liberação de recursos ocorre com mais de três parcelas, enquanto as finais ocorrem ao término da vigência dos convênios. Além delas, existe também uma prestação de contas parcial anual, no caso dos convênios que envolvam mais de um exercício.

Justificativa para Escolha da Área Auditada

7. A seleção da área auditada foi feita conjuntamente com a direção do FNDE, no intuito de se conseguir a cooperação e o envolvimento da entidade auditada, tendo-se, também, colhido sugestões junto à Secretaria de Controle Interno do MEC – Ciset/MEC. A escolha foi norteada por critérios definidos no âmbito do Projeto de Cooperação, juntamente com os consultores da KPMG, a saber:

- ? possibilidade de melhoria de desempenho;
- ? facilidade de execução dos trabalhos no prazo estipulado;
- ? disponibilidade de dados e informações;
- ? receptividade da instituição a ser auditada;
- ? possibilidade de implementar, efetivamente, as recomendações a serem propostas;
- ? facilidade de medir a implementação das recomendações.

8. Considerou-se, ademais, a importância da área de prestação de contas para a Entidade. O FNDE tem sido capaz de analisar menos da metade das prestações de contas devidas anualmente, deixando um expressivo volume de recursos não sujeito a qualquer tipo de controle. Aproximadamente de 20.000 a 30.000 processos referentes a exercícios anteriores a 1996 estão pendentes de análise, sendo que, desse total, 13.000 são oriundos da extinta FAE.

Objetivo da Auditoria

9. O principal objetivo desta Auditoria foi identificar as causas da insuficiente capacidade de análise das prestações de contas pelo FNDE, avaliar suas conseqüências e buscar possíveis soluções para o problema, no sentido de melhorar a produtividade e a efetividade do processo de análise de prestação de contas, conforme definido na *Matriz de Planejamento* (Anexo I).

Equipe de Auditoria

10. Além dos servidores do Tribunal de Contas da União, pertencentes a diversas unidades da SEGECEX, este trabalho, durante as etapas de planejamento e execução, contou com a participação do Analista de Finanças e Controle, Fernando Sávio de Sousa, matr. SIAPE nº 11.02608, lotado na Ciset/MEC, que prestou valiosa contribuição.

II – METODOLOGIA

11. A metodologia desenvolvida nos trabalhos de campo foi objeto de treinamento ministrado pela KPMG em julho deste ano, e, ainda, na semana que antecedeu o início da auditoria. Foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Mapeamento de Produtos (*output mapping*): com o objetivo de identificar os principais produtos finais e intermediários envolvidos na análise de prestação de contas, foi elaborado um *Mapa de Produtos* (Anexo II).
- Elaboração de Indicadores de Desempenho: com base no mapa de produtos, foram identificados indicadores relacionados a volume, qualidade, tempo e custo dos principais produtos do setor,

importantes para monitorar, definir metas e avaliar aspectos de economia, eficiência, eficácia e efetividade (Capítulo IV).

- Mapeamento de Atividades (*process mapping*): com o objetivo de se obter um melhor entendimento do funcionamento do setor, identificar os pontos fracos e possibilidades de melhoria de processo, foram identificadas todas as atividades executadas para análise das prestações de contas no âmbito das Delegacias Estaduais do MEC – DEMECs e do FNDE, tendo-se elaborado um *Mapa de Atividades* ao final (Anexo III).

12. Os dados relacionados a essas técnicas foram obtidos em seminários e entrevistas, envolvendo a chefia e técnicos do setor e das DEMECs presentes em Brasília para realização de um *mutirão* [ver item 20], técnicos da área de informática envolvidos com a prestação de contas e um consultor da Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo – FIA/USP que presta serviços ao FNDE.

- Benchmarking: comparou-se a produtividade da Subgerência de Prestação de Contas com a dos dois mutirões realizados em Brasília com técnicos das DEMECs, com o objetivo de identificar medidas para melhorar a produtividade e fixar metas de desempenho para o setor.

- Análise de Custos: foram levantados os custos relacionados à análise de prestação de contas e às inspeções realizadas pelo setor, bem como estimados os custos das DEMECs referentes à análise de prestação de contas, com o objetivo de identificar eventuais economias que poderiam resultar da implementação das recomendações desta Auditoria.

13. Os principais achados e recomendações, bem como os eventuais benefícios decorrentes desta Auditoria, foram discutidos com a chefia da Subgerência de Prestação de Contas e com a Diretoria do FNDE, que, em grande parte, concordaram com as conclusões desta Equipe.

Limitações

14. A principal limitação enfrentada pela Equipe foi a inexistência de um sistema informatizado com dados atualizados sobre prestações de contas, decorrente da desativação do *mainframe* do FNDE no início de 1997. Até hoje não foi implantado o módulo de prestação de contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE, de modo que não se sabe ao certo o número de prestações de contas devidas, nem o número de prestação de contas apresentadas; não se sabe o número de convenientes omissos, nem o número de contas aprovadas ou rejeitadas nos últimos anos, para citar apenas alguns exemplos de informações fundamentais para a Auditoria e que não estavam disponíveis. Para contornar tal limitação, foram feitas estimativas com base no número de convênios vigentes e em entrevistas com dirigentes e técnicos da área.

15. Outra limitação foi o pequeno prazo para execução da Auditoria. O que fez com que o trabalho se concentrasse em questões-chave, que, em alguns casos, não puderam ser totalmente detalhadas, e que aspectos também relevantes para o desempenho do setor, como a organização do FNDE, deixassem de ser analisados.

III – PRINCIPAIS ACHADOS

1. Possibilidade de um “Salto de Produtividade”

16. O maior problema existente no setor de análise de prestação de contas é a grande diferença entre o número de processos recebidos anualmente – em torno de 15 mil – e o número de contas aprovadas ou rejeitadas – estimado em aproximadamente 5 mil. A principal causa dessa diferença, como se verá a seguir, é a baixa produtividade do setor. A atual média de produtividade poderia ser aumentada

expressivamente, com a adoção de algumas medidas, uma vez que existem técnicos que analisam por volta de 1 PC por dia enquanto outros chegam a analisar de 20 a 25.

Produtividade atual

17. Trabalham diretamente com PC na Subgerência de Prestação de Contas, fora chefias, 18 técnicos. Considerando apenas os dias úteis e descontando os dias em que esses técnicos estiveram em licença, em cursos ou em inspeção, verifica-se que a Subgerência dispõe de 3.403 dias de trabalho em PC por ano, conforme se observa no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1
DIAS DE TRABALHO (por ano)

Dias de trabalho por técnico (A)	Total de técnicos (B)	Total de dias de trabalho (C=A x B)	Dias de trabalho em licenças (D)	Dias de trabalho em cursos (E)	Dias de trabalho em inspeção (F)	Dias de trabalho com PC (G=C-D-E-F)	Dias de trabalho com PC por Técnico (H= G/B)
230	18	4.140	116	85	536	3.403	189

18. Com base em entrevistas realizadas junto às chefias e aos técnicos do setor, estima-se que a produtividade individual média seja da ordem de 2 PC analisadas por dia (análise inicial). Além da análise inicial, o trabalho dos técnicos com PC envolve análise de diligências e elaboração de relatórios de auditoria. Estimou-se, juntamente com a Subgerência de Prestação de Contas, que uma análise de diligência consome um terço do tempo de uma análise inicial e a elaboração de um relatório de auditoria demora três vezes mais do que a mesma análise inicial. Assim, considerando que, no último ano², foram emitidas 1.570 diligências e inspecionados 510 convênios³, calculou-se que devem ter sido analisadas em torno de 4.753 PC⁴ (análise inicial), conforme o Quadro 2 abaixo:

Quadro 2
PRODUTIVIDADE ATUAL (por ano)

	Técnicos em PC (W=Z/189)	Dias de trabalho em PC/ano (Z=A/Y)	Produção por dia (Y)	Produção por ano (Z x Y=A=B+C/3+3D)	Análise inicial (B)	Análise diligência (C)	Relatório inspeção (D)
Situação Atual	18	3.403	2	6.806	4.753	1.570	510
Necessidade	56	10.500	2	21.000	15.000	4.500	1.500
Deficit	38	7.097	2	14.194	10.247	2.930	990

² Como a incorporação da FAE ocorreu, efetivamente, apenas a partir de julho de 1997, tomou-se como base o período de 12 meses mais recente para o qual se dispunha de dados, isto é, de novembro de 1997 a outubro de 1998, em razão de sua maior representatividade da situação atual do FNDE.

³ Dados fornecidos pela Subgerência de Prestação de Contas.

⁴ Não existem dados exatos sobre o número de PC analisadas ou mesmo aprovadas, em razão de o antigo sistema ter sido desativado antes que um novo sistema de prestação de contas começasse a funcionar. A estimativa do próprio setor é de que 5 mil PC são analisadas por ano, compatível, portanto, com as estimativas deste Relatório.

19. Como deveriam ser analisadas 15.000 PC por ano, e estima-se que 30% delas precisem ser diligenciadas e que 10% deveriam ser inspecionadas, verifica-se, no mesmo Quadro 2, que existe um deficit da ordem de 10.247 PC, 2.930 diligências e 990 inspeções que deixam de ser analisadas, realizadas ou relatadas anualmente. Isso corresponde a 7.097 dias de trabalho por ano, o que exigiria mais 38 técnicos no setor, sem considerar as chefias e o pessoal de apoio que teriam que crescer na mesma proporção.

Os Mutirões

20. Com o objetivo de diminuir o grande número de PC por analisar – entre 20.000 e 30.000 processos em agosto de 1998, foram organizados dois mutirões com técnicos das DEMECs que trabalham na análise de PC em seus estados. O primeiro mutirão ocorreu em setembro de 1998; foram analisados 2.957 processos e a produtividade média foi de 7 PC por dia. O segundo mutirão, a se encerrar em dezembro, teve uma produtividade média de 16 PC por dia; ao seu final, terão sido analisados aproximadamente 8.000 processos.

21. Essa grande diferença de produtividade entre o trabalho rotineiro da Subgerência de Prestação de Contas e os mutirões se deve, sobretudo, a algumas medidas inovadoras adotadas com relação a estes últimos: monitoramento da produção individual, definição de metas, uso de incentivos e sanções e adoção de modelos de parecer e diligência (formulários), o que não ocorre na atividade normal do setor.

22. A diferença de desempenho entre o primeiro e o segundo mutirão ocorreu em razão do aperfeiçoamento dos modelos e da melhor seleção dos técnicos, uma vez que só foram chamados aqueles que tiveram um bom desempenho no primeiro, além de novos técnicos de conhecida capacidade. Nesse segundo mutirão, diversos técnicos chegaram a analisar mais de 20 PC por dia em média.

Monitoramento da Produção

23. O monitoramento da produção individual, fixando-se metas, é, provavelmente, a medida mais importante para garantir um significativo aumento de produtividade do setor. As pessoas só podem ser cobradas se existir um instrumento objetivo que lhes diga que sua produtividade – ou a qualidade de seu trabalho – pode melhorar.

24. A maioria das pessoas precisam se sentir motivadas para que dêem o máximo de si. Algumas, por outro lado, precisam se sentir pressionadas para que produzam. Os mais dedicados e produtivos, por sua vez, não podem perceber que são tratados da mesma forma que os acomodados e improdutivos. Daí a importância fundamental de se adotar incentivos, para estimular um melhor desempenho, e sanções, para coibir a baixa produtividade e a acomodação dos menos dedicados, o que acaba desmotivando também aqueles mais esforçados.

25. Na Subgerência de Prestação de Contas, diversos instrumentos poderiam ser utilizados como incentivos. O principal talvez seja a designação para inspeções, uma vez que os técnicos demonstram grande interesse em participar desses trabalhos. Os técnicos seriam designados, por exemplo, de acordo com o seu nível de produtividade. Poder-se-ia considerar, ainda, os treinamentos, promoções e demonstrações de reconhecimento pela chefia. Como sanções, poderiam ser utilizadas as próprias inspeções, não se designando quem não alcance um mínimo de produtividade. Também se deve considerar a hipótese de colocar os servidores com rendimento insatisfatório à disposição da Coordenação de Recursos Humanos e até mesmo demiti-los por insuficiência de desempenho, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 19⁵.

⁵ Depende ainda de regulamentação em lei complementar.

Adoção de Modelos (formulários)

26. Em um trabalho altamente rotineiro e com grande volume de produção, como é o caso da análise de prestação de contas realizada pelo FNDE, o uso de modelos tende a ter grande impacto sobre a qualidade, diminuindo a ocorrência de erros, e a produtividade, uma vez que os técnicos não precisam mais se preocupar com muitas questões de legislação, redação e estilo que podem ser padronizadas.
27. Após a experiência com o primeiro mutirão, a Subgerência passou a adotar modelos também para o trabalho de seus técnicos. Segundo os técnicos e digitadores entrevistados, a produção individual tende, quase de imediato, a dobrar com essa medida. É de se esperar que, à medida em que os técnicos forem se acostumando com os modelos, e estes forem se aperfeiçoando, sua produtividade aumente ainda mais.
28. Além do aperfeiçoamento dos modelos atuais, outros podem ser desenvolvidos, como por exemplo *relatório de inspeção, parecer de homologação e reiteração de diligência*.
29. No momento, nenhum recurso especial de edição é utilizado no trabalho com os modelos. Quando da digitação final dos textos, ocorrem erros por falta de delineamento dos campos onde devem ser introduzidos os dados, gerando atrasos por ocasião da revisão pelos técnicos. Assim, é pertinente considerar o uso de recursos de edição de texto que permitam o preenchimento apenas dos campos necessários, protegendo o restante do texto. O desenvolvimento de formulários com esse recurso otimizará o trabalho de digitação, ao permitir a alteração somente de campos específicos.
30. Quando o módulo de Prestação de Contas do SFE estiver em funcionamento, seria útil que os modelos fossem disponibilizados na rede de forma a automatizar e agilizar ainda mais o trabalho de análise dos técnicos.

Distribuição das PC para Análise

31. A distribuição das PC entre os técnicos é feita de acordo com o estado de origem do processo. Cada técnico é responsável pela análise de processos oriundos de um ou mais estados. Isso ocorre basicamente em razão da facilidade de localização dos processos, uma vez que não existe um sistema informatizado que permita distribuir aleatoriamente as PC e identificar com que técnico está cada processo, nem um sistema de organização física dos processos comum a todos os técnicos.
32. Essa forma de distribuição por estado, além de prejudicar a aferição e comparação da produtividade individual dos técnicos, uma vez que os processos divergem em complexidade dependendo de sua origem, é injusta, porque impõe aos técnicos uma carga desigual de trabalho, ficando os mais capazes ou dedicados, em geral, mais sobrecarregados, enquanto os menos esforçados tendem a se acomodar ainda mais.
33. Tal problema pode ser solucionado com a adoção, no módulo de Prestação de Contas do SFE, de uma função que distribua os processos de forma automática e aleatória e identifique com que técnico está cada PC e quais PC estão com cada técnico, de forma a distribuir igualmente a carga de trabalho e a possibilitar a aferição e comparação da produtividade individual. É necessário, ainda, definir-se uma forma de organização física dos processos para todo o setor, de forma a possibilitar a sua fácil localização.

Condições de Trabalho

34. Existem, ainda, problemas presentes tanto na Subgerência como no mutirão e que interferem negativamente na produtividade do setor. Chama especialmente a atenção o espaço físico pequeno e mal distribuído; o mobiliário inadequado; e a ausência de equipamentos em número suficiente, principalmente computadores, impressoras e calculadoras.

35. Hoje, a maioria dos técnicos redige seus pareceres à mão. O trabalho de digitação é feito por 17 funcionários terceirizados, pertencentes à empresa Poliedro. Essa forma de trabalhar tende a ser mais cara e menos produtiva, pois, se cada técnico tivesse seu computador, os digitadores poderiam ser dispensados e, considerando o nível de padronização possível de se alcançar nos pareceres, diligências e relatórios, os técnicos, desde que devidamente treinados, tenderiam a produzir mais em um computador do que redigindo à mão.

Definição de Perfil e Identificação das Necessidades de Treinamento

36. Por fim, deve-se registrar a importância de se definir o perfil do técnico para trabalhar na Subgerência de Prestação de Contas, inclusive quanto ao nível de escolaridade – para que não sejam designados servidores sem as qualificações necessárias para o setor e não se insista inutilmente em capacitar técnicos sem as aptidões básicas para analisar PC – e identificar as necessidades de treinamento, no sentido de suprir as atuais deficiências dos técnicos e de aperfeiçoá-los continuamente, para que seu potencial de trabalho possa se desenvolver.

Recomendações

37. Para que se obtenha um rápido e expressivo aumento de produtividade a Subgerência de Prestação de Contas deverá:

- a) adotar um sistema de monitoramento da produtividade individual, fixando metas;
- b) estabelecer mecanismos de incentivos e sanções;
- c) aperfeiçoar os formulários de parecer existentes, desenvolvendo outros que possam melhorar a qualidade e a produtividade do setor, colocando-os na rede interna do FNDE quando da implantação do SFE/PC;
- d) distribuir aleatoriamente os processos entre os técnicos;

38. Com base na experiência dos mutirões e em entrevistas realizadas com os técnicos, entendeu-se que poderia ser fixada, inicialmente, uma meta de 10 PC (correspondente à análise inicial) por dia por técnico. Essa meta deve ser avaliada pela chefia da Subgerência e constantemente ajustada, de modo que venha a ser desafiadora, mas exequível.

39. Adicionalmente, deve-se melhorar as atuais condições de trabalho dos técnicos responsáveis pela análise das prestações de contas, especialmente no sentido de adequar o espaço físico e o mobiliário e disponibilizar equipamentos – computadores, impressoras e calculadoras – em número suficiente. Em pouco tempo, deve-se chegar a uma situação onde cada técnico tenha um computador, sem necessidade de dividi-lo com outro técnico e sem que seja preciso contratar digitadores.

40. Além disso, é necessário definir o perfil do técnico que trabalha com PC, quanto a habilidades, conhecimentos, nível de formação e outros aspectos, para que não sejam designados servidores sem as qualificações necessárias para o setor; e fazer levantamentos periódicos das necessidades de treinamento, procurando superar eventuais deficiências dos técnicos e contribuir para o sua motivação e aperfeiçoamento permanente.

Potenciais Benefícios

41. Considerando-se o aumento de produtividade que se espera obter a partir da adoção das medidas sugeridas, fez-se uma projeção da produção do setor e do número de técnicos necessários para fazer frente à carga de trabalho anual, que pode ser observada no Quadro 3 abaixo:

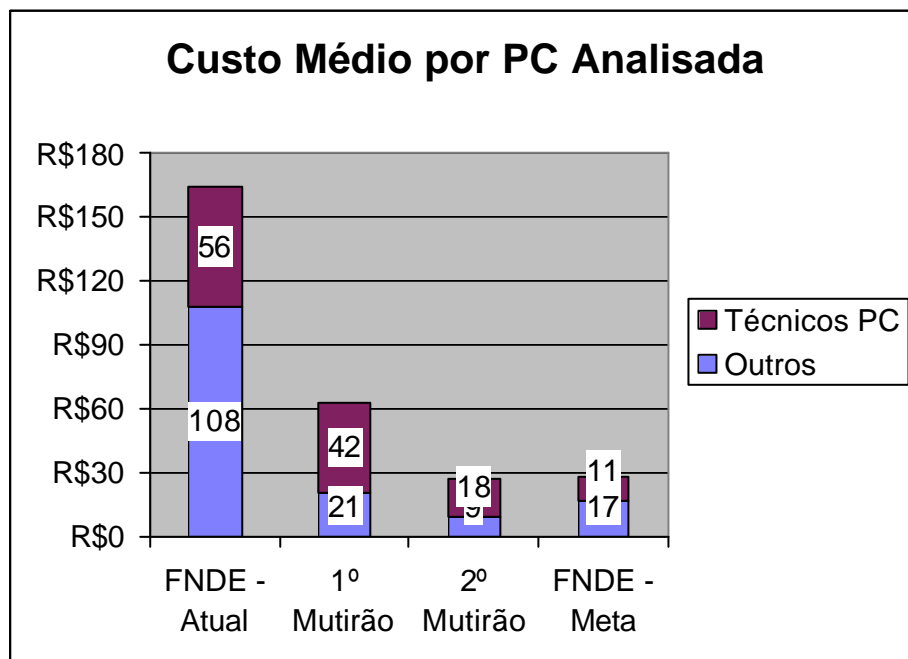
Quadro 3
PROJEÇÃO COM NOVA META DE PRODUTIVIDADE

	Técnicos em PC ($W=Z/189$)	Dias de trabalho em PC/ano ($Z=A/Y$)	Produção por dia (Y)	Produção por ano ($A=B+C/3+3D$)	Análise inicial (B)	Análise diligência (C)	Relatório inspeção (D)
FNDE Meta	11	2.100	10	21.000	15.000	4.500	1.500

42. Mantendo-se as estimativas iniciais, de 15.000 PC por ano – análise inicial (B), 30% das contas diligenciadas (C) e 10% dos processos inspecionados (D); de que a análise de diligência e a elaboração do relatório de inspeção consomem, respectivamente, um terço e três vezes o tempo de uma análise inicial; e, ainda, de que os técnicos trabalham, em média, 189 dias com PC, calculou-se que seriam necessários apenas 11 técnicos trabalhando com PC para atender a demanda de trabalho existente, ao invés dos 56 que seriam precisos com a produtividade atual (Quadro 2). Essa estimativa não leva em consideração a necessidade de mais dias realizando inspeções, que possivelmente ocorreria com a diminuição do quadro e o aumento do número de fiscalizações – o que, aliás, também não foi considerado no Quadro 2 –, uma vez que não se avaliou um possível ganho de produtividade que também poderia ocorrer na realização das inspeções. De qualquer forma, esses números, mesmo que não sejam totalmente exatos, são suficientemente claros para mostrar o impacto que se pode ter com tal ganho de produtividade.

43. No Gráfico 1⁶, abaixo, foram estimados os custos por PC analisada⁷, na situação atual do FNDE, em cada um dos mutirões e no FNDE com a meta de produtividade proposta.

Gráfico 1



⁶ Ver memorial de cálculo no Anexo VI.

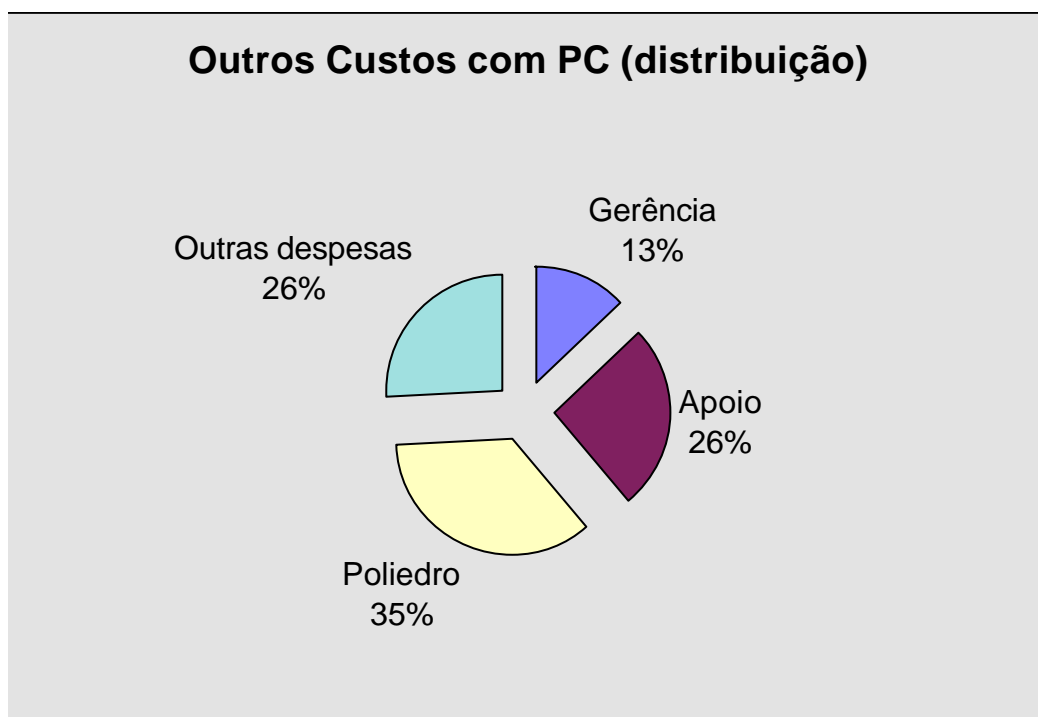
⁷ Na verdade, considerou-se o tempo equivalente à análise inicial de PC, incluindo também as análises de diligências e os relatórios de inspeção, para que as comparações entre a produção do FNDE – que envolve as três fases – e a dos mutirões – que só envolvem a análise inicial – pudessem ser comparadas.

44. Mesmo incluídos os gastos com diárias e passagens, o custo por PC analisada nos mutirões é muito inferior ao custo do FNDE, em razão da grande diferença de produtividade. O custo atual total no FNDE é de R\$ 164, enquanto no 1º mutirão foi de R\$ 63 e no 2º mutirão, de apenas R\$ 27. Estima-se que o custo total com a meta de produtividade proposta e com a redução dos digitadores contratados de 17 para 7, seja da ordem de R\$ 28.

45. Esses números demonstram o paradoxo da atual situação vivida pelo FNDE, onde o custo de um mutirão, com todos os técnicos trazidos dos estados, chega a ser seis vezes inferior aos seus custos normais. Isso aponta a grande necessidade de se fazer mudanças no setor de prestação de contas que resultem em significativo aumento de produtividade.

46. Considerando apenas o salário dos técnicos que precisariam ser contratados para analisar todas as PC devidas com a produtividade atual, 38 (56 – 18), o FNDE teria que gastar aproximadamente mais R\$ 900 mil por ano. Dispensando-se 10 dos 17 digitadores contratados da Poliedro, pode-se economizar mais R\$ 150 mil por ano, ou R\$ 260 mil se todos forem dispensados. Atualmente, como se observa no Gráfico 2⁸ abaixo, as despesas com esses digitadores correspondem a 35% dos custos com análise de PC, excluídos os técnicos. Disponibilizando um computador para cada técnico, essa despesa poderia facilmente ser eliminada e o investimento na compra de novos computadores, da ordem de R\$ 30 mil, seria compensado em poucos meses.

Gráfico 2



Aspectos de Implementação

47. Para que se possa aferir e comparar a produtividade dos técnicos, é fundamental que se passe a fazer uma distribuição aleatória das PC. O SFE/PC pode ser um recurso valioso nessa função, mas será necessário, também, estabelecer um sistema de organização física dos processos de modo a permitir sua fácil localização.

⁸ Dados no Anexo IV.

48. Comenta-se no FNDE que as DEMECs deverão ser extintas, provavelmente ainda em 1998. Não há, contudo, nenhuma confirmação oficial dessa medida por parte do Ministério da Educação, até o momento. Se isso vier a ocorrer, ou se o FNDE dispensar as DEMECs do trabalho de análise das PC (conforme sugerido na Seção 3 deste Capítulo), o FNDE sentirá um impacto no trabalho de análise inicial e no número de diligências realizados. No primeiro caso, estima-se que o tempo médio de análise passe a ser o dobro. No segundo, estima-se que precisarão ser diligenciadas 50% das PC, ao invés de 30%, como ocorre hoje. O tempo de análise de diligência e a elaboração do relatório de inspeção não serão afetados⁹.

49. Por outro lado, comenta-se também que o PNAE e o PMDE passarão a repassar os recursos automaticamente para os municípios, dispensando a celebração de convênio, e que não haveria mais prestação de contas desses programas para o FNDE. Nesse caso, estima-se que 9 mil PC deixariam de ser encaminhadas à Entidade.

50. No Quadro 4, abaixo, são feitas projeções considerando a meta de produtividade proposta e as duas hipóteses comentadas acima:

Quadro 4
PROJEÇÃO COM NOVA META DE PRODUTIVIDADE
SEM DEMEC E SEM CONVÊNIOS PNAE E PMDE

	Técnicos em PC ($W=Z/189$)	Dias de trabalho em PC/ano ($Z=A/Y$)	Produção por dia (Y)	Produção por ano ($A=2B+C/3+3D$)	Análise inicial (B)	Análise diligência (C)	Relatório inspeção (D)
Sem DEMEC	20	3.700	10	37.000	15.000	7.500	1.500
Sem convênio PNAE/PMDE	8	1.480	10	14.800	6.000	3.000	600

51. Embora essas projeções sejam estimativas, pode-se ter uma idéia da necessidade de pessoal no setor de prestação de contas e de como se pode calcular essa necessidade, considerando-se, futuramente, a efetiva carga de trabalho e a produtividade do setor. No caso da extinção das DEMECs, o aumento da carga de trabalho pode ser assimilado com a alocação de apenas mais 2 técnicos. Se, além disso, deixarem de ser encaminhadas ao FNDE as PC do PNAE e do PMDE, a atual lotação da Subgerência seria mais do que suficiente, mas isso só terá impacto na Entidade a partir do ano 2000, pois, em 1999, ainda estarão sendo encaminhadas as PC relativas ao exercício de 1998.

2. Grande Volume de Recursos Não Submetida a Controle

52. Atualmente, em torno de 10.000 PC deixam de ser analisadas todos os anos, fazendo com que um grande volume de recursos não esteja sujeito ao controle do FNDE. Hoje, não se tem nem como identificar os convenientes omissos, muito menos como cobrar-lhes que prestem contas. Essa falta de controle acaba sendo um estímulo à inadimplência e ao mau uso dos recursos.

53. Além disso, um grande volume de recursos deixa de ser recuperado a cada ano. Segundo informações da Subgerência de Prestação de Contas, em 1997, quando foram analisados por volta de

⁹ Possivelmente o número de dias em inspeção tenha que aumentar, mas, considerando que hoje ele não representa mais do que 15% do tempo de trabalho do FNDE e que ganhos de produtividade também podem ser obtidos aí, não se entende que esse aumento possa representar a necessidade de uma grande ampliação no quadro de pessoal do setor.

5.000 PC, R\$ 50 milhões foram recolhidos à conta do FNDE, ou porque foram mal aplicados, ou porque o convênio não foi executado ou simplesmente por se tratar de saldo de recursos não utilizado. Apesar desse recolhimento não se dever apenas à análise de prestação de contas, é de se supor que um volume proporcional de recursos deixa de ser recolhido ao FNDE em consequência de 10 mil PC deixarem de ser analisadas anualmente, o que poderia alcançar até R\$ 100 milhões.

54. É importante frisar que o objetivo do FNDE não é recuperar um maior volume dos recursos transferidos por meio de convênio. Ao contrário, seu objetivo é garantir a melhor aplicação desses recursos. Esses números são apenas para que se tenha uma idéia do volume de recursos que pode estar se perdendo pela absoluta falta de controle. A prestação de contas certamente não é a única nem a melhor forma de garantir o bom uso dos recursos conveniados, mas, sem ela, o descontrole tende a ser generalizado. Além disso, os recursos transferidos nunca serão utilizados 100% corretamente. Por isso, é razoável se esperar que, para cada montante repassado, um pequeno percentual seja devolvido ao FNDE. Por isso também, é importante que a Entidade tenha uma forma de controle sobre todo recurso repassado.

Recomendações

55. É importante que o FNDE se organize de modo que todas as PCs devidas em um determinado período sejam analisadas tempestivamente.

Potenciais Benefícios

56. O principal benefício da análise de todas as contas devidas tempestivamente é desestimular a inadimplência e o mau uso dos recursos públicos, além de possibilitar uma maior recuperação dos recursos indevidamente aplicados ou não aplicados.

Aspectos de Implementação

57. Com o ganho de produtividade que se observou ser possível obter, provavelmente não será necessário grande ampliação no quadro da Subgerência de Prestação de Contas, apenas mais alguns poucos técnicos caso o trabalho de análise de PC deixe de ser realizado pelas DEMECs.

3. Duplicidade de Trabalho no FNDE e nas DEMECs

58. A sistemática atual determina que o convenente deve prestar contas à Delegacia Regional do MEC – DEMEC de seu estado, exceto para o caso de convenentes situados no Distrito Federal e órgãos da administração pública federal, que prestam contas diretamente ao FNDE.

59. A DEMEC tem a missão de receber a prestação de contas, realizar uma análise preliminar, diligenciar o convenente quando for preciso, emitir o seu parecer conclusivo e enviá-lo ao FNDE para apreciação final. O parecer emitido pelos técnicos da DEMEC é de natureza precária, e tem por objetivo poupar tempo de análise dos técnicos do FNDE e atuar mais rapidamente quando da necessidade de realizar inspeção ou diligência, em razão de sua maior proximidade geográfica do convenente.

60. Essa tarefa é delegada às DEMECs por intermédio de portaria do MEC, e viabilizada por convênio, pelo qual o Fundo repassa recursos para o custeio de diárias e passagens necessárias às inspeções, bem como material de consumo e equipamentos. É importante lembrar que as DEMECs atuam também como porta de entrada dos projetos de habilitação aos diversos programas mantidos pelo FNDE, sendo a análise de prestações de contas uma de suas atividades.

61. O processo de prestação de contas ao chegar ao FNDE é então distribuído ao técnico que cuida dos processos oriundos daquele Estado, que, partindo do parecer da DEMEC, reanalisa o processo, com maior ou menor profundidade dependendo do estado de origem e do técnico que o examina, e emite sua proposta de mérito.

62. Segundo os técnicos do FNDE, as causas dessa reanálise são a baixa qualidade da análise técnica das DEMECs e o risco de ingerência política nessas Delegacias, muito próximas das forças políticas locais. Segundo esses técnicos, poucas são as DEMECs que produzem um trabalho consistente e confiável, e, mesmo nestes casos, alguns técnicos ignoram o parecer prévio e realizam uma análise completa do processo desde o início.

63. Além do desperdício do trabalho das DEMECs, verificamos também que os custos dessas Delegacias, para a realização da mesma atividade de análise de prestação contas, são gritantemente superiores aos do FNDE. Enquanto os custos do FNDE com análise de prestação de contas são de cerca de R\$ 1 milhão por ano (Anexo IV), as DEMECs consomem entre R\$ 10 e 15 milhões (Anexo V), ou seja, as DEMECs gastam de 10 a 15 vezes mais que o FNDE para realizar um trabalho em grande parte inútil, pois é refeito pelos técnicos do FNDE.

Recomendações

64. Como alternativa à sistemática atual, recomenda-se a extinção da análise técnica descentralizada nas DEMECs, pela duplicidade de esforço e pelo custo exorbitante que representa para a atividade de análise, podendo permanecer nessas Delegacias apenas a tarefa de recepção, conferência e envio da documentação apresentada ao FNDE, que passaria a ser o único responsável pela análise das PC, desde que se faça uma avaliação dos custos e se conclua pela sua razoabilidade.

Benefícios Potenciais

65. A adoção dessa proposta possibilitará uma economia anual entre R\$ 10 e 15 milhões, advinda da eliminação do trabalho técnico das DEMECs. É importante esclarecer que esta não é uma economia para o FNDE, e não necessariamente para o MEC – que pode continuar tendo os mesmos custos com as DEMECs – mas sim para o processo de análise de prestações de contas.

66. Outro benefício será a agilidade com que os processos passarão a chegar ao FNDE, uma vez que, em média, um processo leva de 1,5 a 2 anos para ter sua análise concluída nas DEMECs, sendo que, em alguns casos, conforme a Subgerência de Prestação de Contas, esse prazo é ainda maior em razão das ingerências políticas locais. Com a adoção da análise totalmente centralizada, esse atraso automaticamente desaparecerá.

67. Deve-se ainda considerar o fato de que a análise centralizada favorece a uniformidade dos pareceres, facilita o gerenciamento e o monitoramento da produção dos técnicos, diminui o risco de ingerências políticas, e produz ganhos de escala, pois certamente se necessita de menos técnicos do que numa estrutura descentralizada, para a realização da mesma tarefa.

Aspectos de Implementação

68. Caso, realmente, as DEMECs venham a ser extintas, o FNDE se verá forçado a adotar a análise centralizada dos processos, em sintonia com a nossa recomendação, porém, perderá o apoio descentralizado para recebimento, verificação da documentação e orientação aos convenientes.

69. Essa dificuldade poderá ser superada mediante acordos com outras instituições, de preferência dentro do próprio MEC, que tenham representações nos estados, aproveitando também alguns técnicos das Delegacias a serem extintas, já treinados, para a realização dessa tarefa, dentro de uma estrutura mínima necessária.

70. Certamente, a verificação da viabilidade dessa alternativa deve envolver uma análise de custo/benefício por parte do FNDE.

4. Ausência de Sistema Informatizado para as Prestações de Contas

71. Até 1996, os sistemas informatizados do FNDE eram processados em ambiente de grande porte, *mainframe*. Em 1997, ocorreu a migração desses sistemas para uma plataforma de microinformática (processo de *downsizing*), com vistas à economia de custos.

72. O Sistema Informatizado de Controle e Acompanhamento de Processos – SICAP, que atendia à área de Prestação de Contas, também foi migrado nesse processo, sem sofrer grandes alterações em relação às suas funções originais.

73. Ocorre que, a partir de 1997, foi introduzida, em norma, a obrigatoriedade da prestação de contas parcial como condição para a continuidade da liberação de novos recursos, no caso de convênios que prevêem a liberação de recursos em mais de três parcelas, além da necessidade de prestação de contas anual dos recursos recebidos no exercício, para os convênios cujo término de vigência se dê em exercício diverso ao de sua celebração.

74. Essa alteração na legislação tornou necessária a adaptação do SICAP para que pudessem ser registradas as prestações de contas dos convênios celebrados a partir de 1997. Devido, porém, às prioridades do FNDE em relação ao Sistema de Financiamento da Educação - SFE, essa alteração não foi realizada, estando essas prestações de contas sem qualquer registro informatizado, inclusive no SIAFI, desde aquele ano. A alimentação do SICAP continua sendo feita normalmente apenas para as prestações de contas de convênios celebrados até 1996.

Deficiências do Módulo de Prestação de Contas do SFE em Desenvolvimento

75. Encontra-se em desenvolvimento um módulo de Prestação de Contas do SFE – SFE/PC que deverá ser implantado em janeiro de 1999. A análise de seu projeto permitiu identificar várias possibilidades de melhoria.

a) Múltiplas bases de dados de prestações de contas

76. O SFE/PC foi projetado para funcionar como um sistema gerenciador de prestações de contas de convênios celebrados a partir de 1997, como complemento ao SICAP, permanecendo este último como gerenciador das prestações de contas de convênios firmados até 1996.

77. Entende-se, porém, que não deveria ser criado um novo sistema para utilização em paralelo com o SICAP. O correto seria a substituição completa do SICAP pelo novo módulo do SFE, unificando, desta forma, as bases de dados de prestações de contas, facilitando o controle e a obtenção de informações de uma única fonte, sem a necessidade de se realizar consolidações de dados de vários sistemas.

b) Ausência de controle das omissões de prestações de contas

78. O FNDE não possui hoje condições de identificar as prestações devidas que ainda não foram apresentadas. Tampouco o SFE/PC a ser instalado em janeiro de 1999 será capaz de identificar os convenientes omissos.

79. Essa deficiência atual impede que se conheça o grau de omissão nas prestações de contas, impossibilita a cobrança das quantias liberadas e não comprovadas, além de constituir-se em um estímulo ao mau uso dos recursos, dada a ausência de controle por parte da entidade concedente.

c) Inexistência de controle do vencimento das diligências emitidas

80. Constatou-se que há uma perda substancial de tempo quando da necessidade de diligenciar as entidades convenentes. Esse atraso decorre da falta de controle do vencimento dos prazos concedidos para resposta, muitas vezes ultrapassados e não percebidos pelo FNDE.

81. Como regra, a primeira diligência fornece à entidade/gestor um prazo de 30 dias para resposta, a partir da ciência do comunicado. Caso não haja resposta ou seja esta inadequada, reitera-se a diligência fornecendo, desta feita, prazo de 15 dias para resposta. Em suma, considerando o pior caso, necessidade de reiteração, uma diligência deveria atrasar a análise final do processo em no máximo 60 dias, considerando-se 15 dias de perda entre preparação dos ofícios, autorizações para envio, expedições e entrega (correio).

82. Com o acúmulo de trabalho e a ausência de procedimento formal de controle desses prazos chega-se a perder, na prática, até 1 ano nesse processo, segundo relatam os técnicos e pelo que se pôde perceber na análise de alguns processos escolhidos aleatoriamente.

d) Falta de integração do futuro módulo de Prestação de Contas com o SIAFI e SFE

83. Identificou-se que o SFE/PC não será integrado ao SIAFI e nem ao módulo financeiro do próprio SFE, que trata da liberação e suspensão da remessa de recursos financeiros.

84. O registro das informações no SIAFI é feito hoje manualmente pela Subgerência de Contabilidade do FNDE, após receber o parecer definitivo sobre as contas. Essa tarefa, apesar de não ser afeta à Subgerência de Prestação de Contas, deve consumir um tempo razoável daquele setor, dado o grande volume de prestação de contas, e pode ser facilmente automatizada, uma vez que é o próprio SFE quem alimenta as informações dos convênios do FNDE no SIAFI, podendo o futuro módulo fazer o mesmo em relação à prestação de contas.

85. Também não está contemplada na versão inicial do módulo de Prestação de Contas do SFE a sua integração com o módulo de liberação de recursos. Essa tarefa é executada hoje manualmente com perda de tempo e com o risco de gerar atrasos na liberação de novas parcelas ou na sua suspensão.

86. Essa atividade também é passível de ser automatizada via SFE/PC, o que possibilitaria uma maior segurança e agilidade na suspensão, em caso de irregularidades, ou na liberação de novas parcelas aos convenentes, evitando atrasos na transferência dos recursos ou liberações indevidas.

e) Ausência de relatórios gerenciais e dados estatísticos sobre prestações de contas

87. O SFE/PC que está sendo desenvolvido é muito semelhante ao atual SICAP, com a diferença de que possibilitará o registro das prestações de contas parciais. Dessa forma, o novo módulo terá também as mesmas deficiências de informações que o SICAP hoje apresenta. Uma dessas deficiências é a ausência de geração de relatórios gerenciais e estatísticas sobre as prestações de contas.

88. Essa deficiência impede que o FNDE conheça, por exemplo, qual o percentual de contas apresentadas que são rejeitadas, quais as causas mais comuns de rejeição das contas, qual o volume de recursos pendentes de análise, entre outras informações relevantes. Sem o conhecimento de dados estatísticos e gerenciais, a tarefa de gerenciamento da área fica bastante comprometida, além de dificultar o acompanhamento da execução dos programas por parte das respectivas gerências.

Recomendações

89. Em relação ao processo de informatização da área de prestação de contas, recomenda-se:

- a) a implantação, em regime de urgência, do módulo de Prestação de Contas do SFE (SFE/PC) e a alimentação imediata de todas as análises já realizadas e pendentes de registro;
- b) a incorporação, no módulo SFE/PC, de todos os sistemas que registram prestação de contas, unificando as bases de dados existentes;
- c) a adaptação do SFE/PC para permitir identificar os convenientes omissos no dever de prestar contas, expedindo, de forma automática, ofícios de diligência cobrando a apresentação das contas;
- d) a criação de um módulo no SFE/PC para registro e controle das diligências, identificando as diligências vencidas e informando a necessidade de reiteração, quando for o caso;
- e) a alimentação automática do SIAFI a partir do SFE, eliminando a alimentação manual hoje realizada;
- f) a interligação entre os módulos SFE/PC e SFE/Financeiro, de forma a possibilitar a suspensão automática da remessa de novas parcelas aos convenientes omissos ou cujas contas não foram aprovadas, nos casos de prestações de contas parciais;
- g) a emissão de relatórios gerenciais definidos segundo a necessidade da Subgerência de Prestação de Contas e das gerências dos programas do FNDE.

Benefícios Potenciais

90. Com a implantação das recomendações acima, vislumbram-se os seguintes benefícios:
- a) melhoria da eficácia do controle, decorrente da maior facilidade na obtenção de informações com a atualização e unificação das bases de dados de prestações de contas;
 - b) maior efetividade no controle dos recursos liberados com a identificação dos convenientes omissos;
 - c) maior controle e tempestividade na análise das diligências, possibilitando reduzir a média atual de vários meses para até 60 dias;
 - d) economia de trabalho com a eliminação do trabalho manual de alimentação do SIAFI e do módulo financeiro do SFE, podendo-se deslocar as pessoas responsáveis por essa tarefa para outras funções.

Aspectos de Implementação

91. A implantação do SFE/PC deve ser realizada o quanto antes. Em um primeiro momento, porém, sua implantação representará, antes dos benefícios da informatização, uma carga de trabalho extra para a Gerência de Prestação de Contas e Contabilidade que deve ser administrada e resolvida pelo FNDE.

92. Isso porque devem ser digitados no SFE/PC todos os processos pendentes desde janeiro de 1997. Essa tarefa significará uma expressiva carga de trabalho adicional, de que, provavelmente, a Subgerência de Prestação de Contas não conseguirá se encarregar sem comprometer o desempenho de suas atividades ordinárias.

93. Também deve-se lembrar que o SFE/PC não contemplará, de início, a integração automática com o sistema SIAFI, gerando-se, assim, como resultado de um grande volume de registros no SFE/PC, um grande volume de processos a registrar manualmente no SIAFI, o que deverá representar outro problema, desta feita, para a Subgerência de Contabilidade.

5. Área de Fiscalização do FNDE Pouco Estruturada

94. Quando da seleção das áreas que seriam auditadas, foi considerada a hipótese de incluir a atividade de fiscalização realizada pelo FNDE. Em contatos com a Direção da Entidade verificou-se que essa atividade estava sendo reestruturada, e, portanto, não seria adequada para ser objeto de auditoria de desempenho. Apesar disso, e embora não fizesse parte do escopo original desta Auditoria, entendeu-se necessário fazer algumas observações a respeito da atividade de fiscalização, em razão de sua estreita relação com o setor de análise de prestação de contas.

95. Tanto a Auditoria Interna quanto a Gerência de Prestação de Contas e Contabilidade fiscalizam convênios, sendo que, nesta, a fiscalização é executada pelas Subgerências de Prestações de Contas e de Contabilidade, por meio da Divisão de Tomada de Contas Especial.

96. As inspeções realizadas pela Auditoria Interna são decorrentes exclusivamente de denúncias, e não contam com qualquer participação da Subgerência de Prestação de Contas, que só toma conhecimento desses trabalhos quando recebem os relatórios de inspeção.

97. Já a Subgerência de Prestação de Contas raramente realiza inspeções a partir de necessidade identificada na própria unidade, pois os roteiros de viagens são determinados para atender prioritariamente a solicitações externas – do Tribunal de Contas da União ou da Diretoria Executiva do Fundo. Essa falta de planejamento impossibilita estimar um prazo para conclusão da análise de um processo que necessita ser fiscalizado.

98. Adicionalmente, constatou-se, na Subgerência, que não existem critérios para seleção dos convênios que devem ser fiscalizados, nem procedimentos estabelecidos para realização das inspeções e tampouco modelo ou definição dos pontos a serem contemplados nos relatórios de inspeção. Também não existe prazo definido para elaboração dos relatórios. A única regra hoje existente é a de que um técnico não poderá ser escalado para nova inspeção sem que tenha entregue o relatório da fiscalização anterior.

Recomendações

99. Apesar de se saber que a atividade de fiscalização está sendo reestruturada no FNDE, considera-se importante fazer algumas recomendações de caráter geral, no sentido de contribuir para uma melhor consecução dessa tarefa, quais sejam: definir competências e responsabilidades pela atividade de fiscalização, estabelecer critérios para seleção dos convênios a serem inspecionados, elaborar planejamentos periódicos, desenvolver procedimentos para realização das inspeções e fixar prazos para elaboração dos relatórios.

Benefícios Potenciais

100. A atividade de fiscalização melhor estruturada, realizando um trabalho mais coordenado e planejado, poderá resultar em um controle mais efetivo da execução dos convênios; as fiscalizações talvez possam ser realizadas por um número menor de técnicos e em menor tempo, resultando em economia de recursos; e definindo-se modelos de relatórios de inspeção e fixando-se prazo para a apresentação dos relatórios, a análise final das PC poderá ser significativamente agilizada.

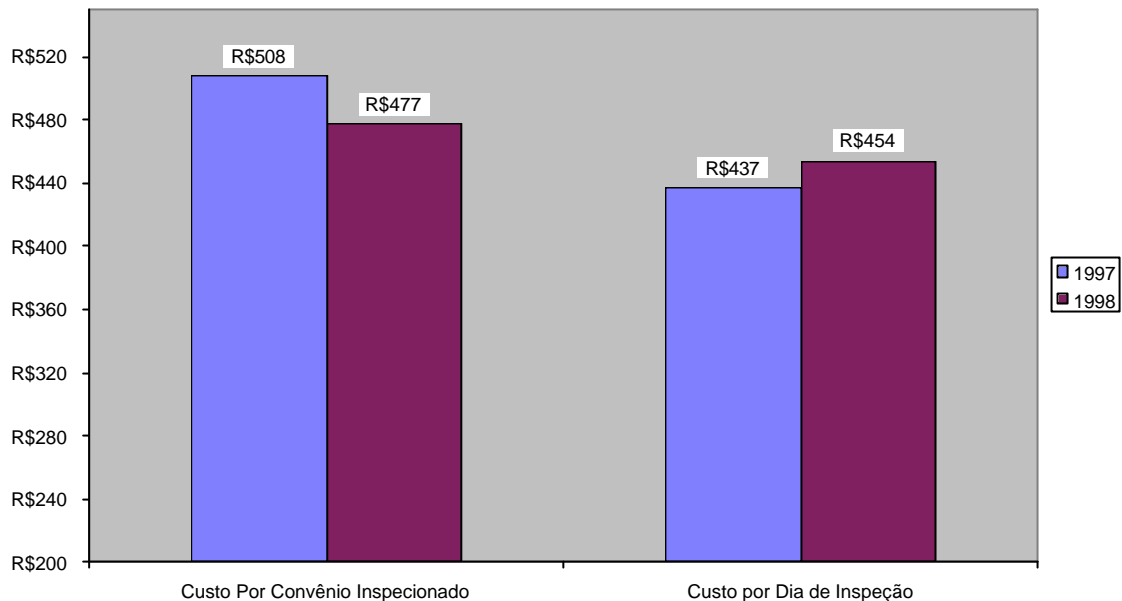
Aspectos de Implementação

101. Segundo estimativas desta Equipe, os custos com inspeção, conforme se observa no Gráfico 3¹⁰ abaixo, são da ordem de R\$ 500 por convênio inspecionado e de R\$ 450 por dia de inspeção, sendo que se inspeciona, em média, menos de 1 convênio por dia.

¹⁰ Ver memorial de cálculo no Anexo VII.

Gráfico 3

Indicadores de Custo para as Inspeções



102. Apesar de não se ter analisado a possibilidade desses custos serem reduzidos, esses indicadores podem servir de referencial para futuro monitoramento dos custos com a atividade de fiscalização.

6. Outras Questões

Falta de integração entre o setor de análise de prestação de contas e as gerências de programas

103. Em entrevistas realizadas na Subgerência de Prestações de Contas e nas gerências dos programas educacionais, constatou-se uma grande falta de integração entre essas unidades.

104. Por um lado, a Subgerência de Prestação de Contas não participa, por exemplo, da elaboração dos manuais que definem as regras para celebração de convênios, repasse de recursos e apresentação de prestação de contas dos diversos programas do FNDE.

105. Por outro lado, não ocorre nenhum retorno às gerências dos programas de informações sobre as prestações de contas dos convenentes. De modo que essas gerências não dispõem de dados básicos sobre a execução dos programas, como percentual de convenentes omissos, número de contas rejeitadas e principais causas de rejeição. Esse problema, em grande parte, deve-se à situação de informatização da área de prestação de contas; com a implantação do SFE/PC, pode ser solucionado rapidamente, desde que haja coordenação entre as unidades.

Recomendação

106. Estabelecer mecanismos de integração entre a unidade de prestação de contas e as gerências dos programas.

Benefícios Potenciais

107. Com a participação do setor de prestação de contas na elaboração dos manuais a parte relativa à prestação de contas tende a ser mais adequada à realidade e evita-se que ocorra um maior número de

erros. O retorno das informações para as gerências dos programas, por sua vez, é importante para que se acompanhe a execução dos programas e se identifiquem os problemas de execução, suas causas e localização.

Problemas de Redação da IN/STN nº 01/97

a) Ambigüidade no § 5º do art. 28 na IN/STN nº 01/97

108. Em entrevista na Subgerência de Prestação de Contas, foi constatado que a redação do § 5º do art. 28 da IN/STN nº 01/97 vem gerando, entre os convenientes, um entendimento de que não seria obrigatória a apresentação da prestações de contas daqueles recursos recebidos até o final do exercício anterior, em 28 de fevereiro. Tal interpretação, equivocada, tem causado atrasos na apresentação e na análise das contas. Como consequência, o Conselho Deliberativo do FNDE prorrogou, em 1997, o supracitado prazo, por intermédio da Resolução CD nº 13/97.

109. Há que se ressaltar que tais contas são prestadas sem prejuízo daquelas apresentadas ao final do prazo de vigência do convênio.

110. Quanto ao texto do parágrafo em estudo, assim dispõe a IN:

“§ 5º - A prestação de contas final será apresentada à unidade concedente até a data final da vigência do convênio. Nos convênios cuja vigência ultrapasse o final do exercício financeiro, será apresentada, até 28 de fevereiro do ano subsequente a prestação de contas final dos recursos recebidos no exercício anterior;”

111. Para melhor desenvolver a análise desse parágrafo, pode-se discriminar os dois períodos contidos no parágrafo:

1º período	<i>A <u>prestação de contas final</u> será apresentada à unidade concedente até a data final da vigência do convênio</i>
2º período	<i>Nos convênios cuja vigência ultrapasse o final do exercício financeiro, será apresentada, até 28 de fevereiro do ano subsequente a <u>prestação de contas final</u> dos recursos recebidos no exercício anterior</i>

112. O termo “prestação de contas final”, presente no 1º e 2º períodos do parágrafo, aparentemente, tem suscitado uma interpretação duvidosa, entendendo-se que se refere a um mesmo evento. Dessa forma, haveria uma dupla disposição nesse parágrafo, estabelecendo quando deve ser apresentada a prestação de contas final. O 1º período estabelece a data final da vigência, já o 2º, o dia 28 de fevereiro do ano subsequente. Com isso, muitos convenientes somente apresentam a “prestação de contas final” uma única vez ao final da vigência, porque entendem que essa é a época correta.

113. Naturalmente que, tendo que prestar contas anualmente, a entidade concedente deve fechar o seu relatório de gestão do ano anterior, para tanto necessita da prestação de contas dos recursos repassados no exercício anterior, inclusive daqueles envolvidos em convênios. Por isso, o 2º período do § 5º supra estabelece que o conveniente deve prestar contas dos recursos recebidos no exercício anterior.

Recomendação

114. Uma solução para o impasse, derivado da interpretação do parágrafo em questão, seria:

- a) separar os 2 períodos que compõem o § 5º, uma vez que tratam de prestações de contas que ocorrem em tempos distintos;
- b) retirar o complemento “*final*” da prestação de contas que deve ser apresentada até 28 de fevereiro, de forma a não mais confundi-la com a “*prestação de contas final*” que deve ser apresentada ao final da vigência.

115. Seria o caso de se sugerir, então, à Secretaria do Tesouro Nacional que adicionasse um § 6º ao art. 28 da IN/STN nº 01/97, dando nova redação ao § 5º. A redação de ambos poderia ser:

§ 5º - A prestação de contas final será apresentada à unidade concedente até a data final da vigência do convênio.

§ 6º - Nos convênios cuja vigência ultrapasse o final do exercício financeiro, será apresentada, até 28 de fevereiro do ano subsequente a prestação de contas dos recursos recebidos no exercício anterior.

Benefícios Potenciais

116. O principal benefício dessa alteração na IN/STN seria o fim de interpretações divergentes por parte dos convenentes que deixam de prestar contas na época oportuna, que passariam a fazê-lo de acordo com as exigências da norma.

b) Ambigüidade no art. 15 da IN/STN nº 01/97

117. O problema quanto a este artigo está no uso da palavra “*término*”:

“Art. 15. Os convênios, ou Plano de Trabalho, este último quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, de que trata esta Instrução Normativa somente poderão ser alterados, com as devidas justificavas, mediante proposta de alteração a ser apresentada no prazo mínimo de 20 (vinte) dias antes do seu término e desde que aceitas pelo ordenador da despesa.” (grifo da Equipe)

118. O inciso III do art. 7º da mesma IN estabelece que o prazo de vigência de um convênio é a soma do prazo de execução mais o prazo da prestação de contas (60 dias).

119. A indagação que surge da leitura do art. 15 é “*a que período se refere a palavra ‘término’?*” Ao prazo de execução ou ao de vigência?

120. Essa dúvida tem levado muitos convenentes a apresentarem propostas de alteração vinte dias antes do término da vigência, já dentro do período de apresentação da prestação de contas. Isso tem gerado, segundo o FNDE, atraso na apresentação das contas, tendo em vista que os convenentes, muitas vezes, insistem na prorrogação do convênio, baseados no fato de que o texto legal não discrimina a que período se refere a palavra “*término*”.

Recomendação

121. A solução para esse impasse seria, simplesmente, o art. 15 indicar o período da execução como o do término a que ele se refere. Assim a STN poderia alterar o dispositivo da seguinte forma:

“Art. 15. Os convênios, ou Plano de Trabalho, este último quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, de que trata esta Instrução Normativa somente poderão ser alterados, com as devidas justificavas, mediante proposta de alteração a ser apresentada no prazo mínimo de 20

(vinte) dias antes do término do período de execução e desde que aceitas pelo ordenador da despesa.” (grifo nosso)

Benefícios Potenciais

122. O benefício dessa alteração seria evitar pedidos de alteração de convênio fora de prazo e o conseqüente atraso na apresentação da prestação de contas.

Aspectos de Implementação

123. Para viabilizar as alterações aqui propostas, é necessário fazer gestões junto à STN, para discutir os pontos problemáticos e as alternativas de redação.

IV – ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DE DESEMPENHO

Indicadores de Desempenho Identificados

124. Com base no trabalho de *Mapeamento de Produtos*, desenvolvido juntamente com o FNDE, um conjunto de indicadores de desempenho foi definido no curso desta Auditoria. Esses indicadores podem ser divididos em dois grupos: os de interesse para monitorar a evolução do desempenho do setor auditado e os de interesse mais restrito ao FNDE.

125. Os primeiros serão utilizados no acompanhamento da implementação das recomendações do TCU, e são os seguintes:

1. Produtividade individual: É o número médio de PC analisadas por dia pelos técnicos individualmente. Objetiva verificar se não existem grandes diferenças de desempenho entre os técnicos. Para o FNDE, é um indicador fundamental para administrar o uso dos incentivos e sanções e identificar eventual necessidade diferenciada de treinamento.
2. Produtividade individual média: É o número de PC analisadas por dia, considerando a média dos técnicos, isto é, a média das produtividades individuais. Objetiva verificar a melhoria do desempenho geral do setor e se a meta definida está sendo atingida.
3. Produtividade setorial: É o total de PC (ou contas) analisadas em um determinado período, mês ou ano. Deve ser comparada com o total de PC (ou contas) devidas ao FNDE em período correspondente. Objetiva verificar se a capacidade de produção se ajusta a demanda de trabalho do setor.
4. Custo por PC analisada: É o custo total do setor de análise de prestação de contas dividido pelo número de PC analisadas. Deve evoluir de forma inversamente proporcional à produtividade; à medida que esta aumenta, o custo deve diminuir. Objetiva estimar a economia obtida com o crescimento da produtividade.

126. Observe-se que para obter esses indicadores devem ser considerados apenas os dias de trabalho em PC, que envolvem a análise inicial do processo, a análise de diligências e a elaboração de relatórios de inspeção. Devem ser atribuídos pesos a cada uma dessas fases, de acordo com o respectivo grau de dificuldade e o tempo despendido em sua execução, tendo em vista, ainda, eventual extinção das DEMECs, [conforme comentado nos itens 18, 42, 48 e 49 deste Relatório].

127. Os indicadores de interesse mais restrito ao FNDE são sugestões da Equipe para monitorar outras atividades da Entidade ou a própria execução dos programas.

- ✍ Número de pareceres com erro (por técnico)
- ✍ Custo por dia de inspeção
- ✍ Custo por convênio inspecionado
- ✍ Percentual de convenientes omissos (número de convênios e montante de recursos)
- ✍ Percentual de diligências expedidas em relação ao total de PC
- ✍ Percentual e causas das rejeições das contas (número de convênios e montante de recursos)

Metas Estabelecidas

128. A partir da experiência com os mutirões, e com base em entrevistas realizadas com diversos técnicos, considerou-se que a produtividade individual média do setor pode ser elevada, rapidamente, para 10 PC por dia, desde que se implementem as recomendações comentadas nos itens 23 a 33 e 37, monitoramento da produção, fixação de metas, uso de incentivos e sanções e aperfeiçoamento dos modelos, medidas simples, mas de complexa implementação. Uma melhoria de desempenho adicional, não estimada, pode resultar da melhoria das condições de trabalho e de futuros treinamentos, conforme comentado nos itens 34 a 36, 39 e 40. Essa melhoria de produtividade, ressalte-se, deve ocorrer sem que haja queda na qualidade dos pareceres produzidos.

129. De acordo com a evolução do desempenho do setor, deve-se avaliar a sua necessidade de lotação, de forma compatível com a carga de trabalho existente, considerando que todas as PC entradas em um ano devem ser analisadas em um período equivalente.

130. Além da produtividade dos técnicos que analisam as PC, deve-se considerar também o trabalho das demais pessoas lotadas no setor, especialmente as chefias e o apoio. Para que os custos por PC analisada diminuam, é preciso maximizar o trabalho realizado por essas pessoas. Quanto aos digitadores terceirizados, por exemplo, verificou-se que pode haver grande economia se os técnicos tiverem computadores para redigir diretamente seus pareceres. Esta Auditoria não teve condições de fixar metas para custo, mas os valores obtidos no caso dos mutirões podem servir como um referencial a ser perseguido.

Monitoramento do Desempenho

131. Para que sejam alcançados os benefícios potenciais identificados nesta Auditoria, a alta direção do FNDE precisa participar ativamente da implementação das recomendações deste Relatório. Além disso, será necessário estabelecer procedimentos e desenvolver sistemas para coletar as informações relativas aos indicadores de desempenho. Isso também significa dar condições aos chefes dos setores envolvidos para que utilizem as informações sobre desempenho para monitorar, planejar e alocar recursos, e encorajá-los a fazer isto, treinando-os caso necessário. O Diretor encarregado da área precisa assumir a responsabilidade pela implementação dos novos procedimentos, enquanto os chefes dos setores envolvidos devem ser responsáveis pela precisão dos dados de desempenho coletados dentro de suas respectivas áreas.

Coleta de Informações de Desempenho

132. O FNDE deve desenvolver um sistema para coletar os dados referentes aos indicadores de desempenho de forma regular e precisa. Com a implantação do SFE/PC, muitos desses dados poderão ser obtidos de maneira automática. Mesmo as informações referentes a custo poderão ser quase totalmente automatizadas, uma vez que, à exceção das inspeções, seus custos são quase invariáveis.

Formação do Grupo de Contato

133. Para facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações e as mudanças de desempenho, recomenda-se a constituição de um *Grupo de Contato*, com membros do FNDE, Ciset/MEC e TCU. Este Grupo deverá organizar reuniões regulares para avaliar as medidas adotadas para implementar as recomendações e a evolução dos indicadores de desempenho definidos, além de outras questões pertinentes.

V – COMENTÁRIOS DOS RESPONSÁVEIS

134. Além das discussões mantidas com a chefia do setor auditado e com a Direção da Entidade, foi encaminhada ao FNDE, ao final do trabalho, uma versão preliminar do Relatório¹¹ para que os dirigentes apresentassem seus comentários. A seguir, serão analisados esses comentários, organizados de acordo com os itens constantes do capítulo *Principais Achados*.

Possibilidade de um “Salto de Produtividade”

135. A principal discordância do FNDE em relação às propostas da Equipe se refere à possibilidade de um grande aumento de produtividade na análise das prestações de contas. A Entidade considera que, em razão da complexidade e especificidade de cada Programa, não é possível definir metas de produtividade “sem um estudo mais criterioso” (item 3¹²) e que a Equipe de Auditoria não avaliou detalhes, como diferenças individuais, ambiente de trabalho, rotina diária e motivações, ao comparar a produtividade dos *mutirões* com a da equipe da Subgerência de Acompanhamento e Prestação de Contas (item 4). Ademais, ressalta a Autarquia, os servidores do *mutirão* estão dispensados de tarefas de apoio normalmente a cargo dos técnicos da Subgerência, como organização dos processos e atendimento ao público externo (item 5).

136. Com relação às medidas específicas que foram propostas, a Entidade informa que estão sendo providenciados equipamentos, provenientes das agora extintas Delegacias do MEC¹³, em número suficiente, o que deverá propiciar “considerável aumento quantitativo na produtividade” (item 9). Afirma, de maneira genérica, que estão previstas a “definição do perfil do servidor”, “a manualização de procedimentos internos”, “a definição de metas” e a “introdução de pareceres-padrão”. “Porém, a adoção de incentivos e sanções aos servidores não é facilmente vislumbrada”, em razão das limitações impostas pela legislação (item 16). O FNDE adverte que o aumento de produtividade não deve ser conquistado com prejuízo da qualidade, e que resultados devem ser obtidos “a médio e longo prazos após treinamentos específicos, uniformização de procedimentos e oxigenação da equipe”, com a incorporação de servidores oriundos das DEMECs (item 10).

137. Primeiramente, deve ser lembrado que esta Auditoria foi realizada em curtíssimo prazo, pouco mais de um mês, e que, conseqüentemente, nem todos os aspectos relacionados à área auditada puderam ser analisados com profundidade. Entretanto, as diferenças existentes entre o trabalho dos *mutirões* e o da equipe da Subgerência, embora não registradas no Relatório, foram devidamente consideradas pela Equipe de Auditoria ao comparar suas respectivas produtividades, entendendo-se, ao final, que essas diferenças não justificam, de forma alguma, a disparidade de produtividade existente e que, portanto, uma grande melhoria de desempenho poderia ser obtida.

138. Por outro lado, a meta sugerida pela Equipe – 10 PC por técnico/dia – é apenas uma referência inicial, um ponto de partida que deve ser constantemente avaliado. Nada impede que o FNDE, após estudos mais aprofundados, e tendo em vista o impacto das demais medidas implementadas, redefina

¹¹ Foram feitas pequenas alterações no texto encaminhado ao FNDE, com o objetivo de padronizar o Relatório, obter maior clareza de idéias e corrigir erros gramaticais.

¹² Essa numeração refere-se aos itens da resposta do FNDE.

¹³ Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998.

periodicamente essa meta. O mais importante é que passe a haver um monitoramento da produção e que se obtenham ganhos de produtividade, identificando-se os problemas e soluções para a melhoria do desempenho da Entidade, que, conforme diversas vezes mencionado no Relatório, envolve, também, ganhos de qualidade do trabalho, jamais seu comprometimento.

139. De maneira geral, o FNDE concorda com as medidas propostas para a melhoria da produtividade – embora não informe as providências que estão sendo tomadas nem tenha estabelecido prazo para a sua finalização. A exceção é com relação à adoção de mecanismos de incentivos e sanções, com vistas a estimular o alcance dos objetivos do setor e coibir o baixo desempenho, o que talvez tenha ficado mal entendido no Relatório. Quando se fala na utilização de incentivos e sanções, está se referindo não apenas àqueles previstos nas normas de pessoal aplicadas aos servidores públicos federais – que, no entanto, são pouco utilizadas – mas, também, e sobretudo, a medidas de caráter gerencial, dentro do poder discricionário do gestor – como a designação para trabalhos, manifestações de elogio e cobranças, entre outras – que podem ter um grande impacto sobre a produtividade do grupo.

Grande Volume de Recursos Não Submetidos a Controle

140. O FNDE registra que, além do grande número de prestações de contas que deixam de ser analisadas, a ausência de sistema informatizado, o volume expressivo de processos oriundo da FAE, somado ao passivo já existente no FNDE, e as seguidas reedições da Medida Provisória nº 1.621, que permite a transferência de recursos federais à entidades inadimplentes, contribuíram para estimular a inadimplência e a má utilização dos recursos públicos (item 13).

141. A maioria dos aspectos levantados pela Autarquia, à exceção das reedições da MP 1.621, relacionam-se com a falta de análise das prestações de contas, que é, portanto, a questão final que deve ser superada pelo FNDE, de modo a assegurar que todos as PC sejam apreciadas tempestivamente.

Duplicidade de Trabalho no FNDE e nas DEMECs

142. A Entidade ressalta que não houve “malbarato de recursos e ineficiência” em razão da duplicidade de tarefas empreendidas pelas Delegacias do MEC e pelo FNDE, uma vez que as atribuições de ambas diferiam (item 11). Acrescenta, ainda, que com a extinção das DEMECs, os documentos apresentados pelos convenientes demandarão maior tempo de análise pelo FNDE e que será necessário realizar um número expressivamente maior de diligências (item 12).

143. A Equipe concorda que, em princípio, as atribuições das Delegacias diferem das do FNDE. Entretanto, na prática, constatou-se que o trabalho realizado pelas DEMECs muitas vezes não era aproveitado pelos técnicos do Fundo responsáveis pela análise das PC, e que, portanto, as atividades das DEMECs com relação às PC, além de apresentarem um custo injustificável, eram pouco úteis.

144. Com a extinção das Delegacias, prevista à época da auditoria, fica prejudicada a proposta constante do item 64 do Relatório. O FNDE certamente terá um trabalho adicional e deverá se estruturar para dar conta da nova carga. O custo desse trabalho adicional, entretanto, de maneira alguma se aproximará ao que as DEMECs tinham para realizar a mesma tarefa.

Ausência de Sistema informatizado para as Prestações de Contas

145. Com relação ao sistema informatizado, a Entidade não apenas concorda com as recomendações colocadas no Relatório, como informa que o novo módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação “foi entregue à Subgerência para testes, avaliação e validação” no início de janeiro deste ano e as recomendações já vem sendo implementadas (item 8).

Área de Fiscalização do FNDE Pouco Estruturada

146. Os esclarecimentos apresentados pelo FNDE procuram demonstrar a existência de critérios informais na realização dos trabalhos de inspeção, tanto para a seleção dos convênios a serem fiscalizados como para a escolha dos técnicos que participam dos trabalhos (item 17). A Entidade ressalta, ainda, a existência de atribuições definidas entre a Subgerência de Acompanhamento e Prestação de Contas e a Auditoria Interna, que “cumpre planejamento anual aprovado pelo Conselho Deliberativo do Fundo” (item 18).

147. O que foi constatado no curso da auditoria é que os critérios utilizados pelo FNDE são excessivamente informais, não sendo utilizados de forma sistemática, e que as atribuições das diferentes unidades que realizam inspeções devem ser revistas, com o objetivo de dar maior articulação e consistência às fiscalizações realizadas. Além disso, o planejamento aprovado pelo Conselho Deliberativo não cobre o trabalho de inspeção de forma mais completa. Portanto, a Equipe entende que as recomendações do Relatório são aspectos que devem ser considerados pela Entidade na reestruturação da atividade.

148. De maneira geral, as colocações da Entidade caracterizam-se mais por uma tentativa de justificar os problemas encontrados pela Equipe do que de refutar os achados da auditoria e as respectivas recomendações. No entanto, foram poucas as medidas concretas e os prazos definidos pela Autarquia, de modo que será fundamental, para assegurar o sucesso deste trabalho, um acompanhamento sistemático da implementação das recomendações propostas por parte do grupo de contato.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

149. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com proposta de que seja recomendado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

I – com vistas a um expressivo aumento de produtividade no setor responsável pela análise de prestação de contas:

- a) adote um sistema de monitoramento da produtividade individual, fixando metas;
- b) estabeleça, no âmbito do poder discricionário do administrador, mecanismos de incentivos à produtividade, tais como elogios nos assentamentos funcionais dos servidores que apresentarem melhor desempenho, bem como de cobranças para aqueles que não alcançarem rendimento satisfatório;
- c) aperfeiçoe os formulários de parecer existentes, desenvolvendo outros que possam melhorar a qualidade e a produtividade do setor, colocando-os na rede interna do FNDE quando da implantação do módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação;
- d) distribua aleatoriamente os processos entre os técnicos;
- e) promova a melhoria das condições de trabalho dos técnicos responsáveis pela análise das prestações de contas, especialmente no sentido de adequar o espaço físico e o mobiliário e disponibilizar equipamentos – computadores, impressoras, calculadoras, entre outros – em número suficiente;
- f) defina o perfil do técnico que trabalha com prestação de contas; e

g) realize levantamentos periódicos das necessidades de treinamento.

II – estruture o setor responsável pela análise das prestações de contas de modo que todos os processos devidos em um determinado período sejam analisados tempestivamente;

III – em relação ao processo de informatização da área de prestação de contas:

- a) implante, em regime de urgência, o módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE/PC e alimente no Sistema todas as análises já realizadas e pendentes de registro;
- b) incorpore, no módulo SFE/PC, todos os sistemas que registram prestações de contas, unificando as bases de dados existentes;
- c) adapte o SFE/PC para permitir a identificação dos convenientes omissos no dever de prestar contas, expedindo, de forma automática, ofícios de diligência cobrando a apresentação das contas;
- d) crie um módulo no SFE/PC para registro e controle das diligências, identificando as diligências vencidas e informando a necessidade de reiteração, quando for o caso;
- e) alimente automaticamente o SIAFI a partir do SFE, eliminando a alimentação manual hoje realizada;
- f) interligue os módulos SFE/PC e SFE/Financeiro, de forma a possibilitar a suspensão automática de remessa de novas parcelas aos convenientes omissos ou cujas contas não foram aprovadas, nos casos de prestações de contas anuais parciais; e
- g) emita relatórios gerenciais definidos segundo a necessidade do setor responsável pela análise das prestações de contas e das gerências dos programas do FNDE;

III – quanto à reestruturação da atividade de fiscalização:

- a) defina competências e responsabilidades pela área de fiscalização;
- b) estabeleça critérios para a seleção dos convênios a serem inspecionados;
- c) elabore planejamentos periódicos;
- d) desenvolva procedimentos para a realização de inspeções; e
- e) fixe prazos para a elaboração dos relatórios;

IV – estabeleça mecanismos de integração entre o setor responsável pela análise de prestação de contas e as gerências dos programas do FNDE;

V – estabeleça cronograma de implementação das recomendações ora propostas, com vistas ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos.

150. Adicionalmente, entendemos que, com vistas ao esclarecimento de ambigüidades na redação da IN/STN nº 01/97, deva ser recomendado à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que avalie a oportunidade e conveniência de proceder alterações nos textos dos artigos 15 e 28, § 5º, de modo a esclarecer o alcance dos termos “término” e “prestação de contas final”, respectivamente (itens 114, 115 e 121 deste Relatório)

151. Por fim, propomos que seja encaminhada cópia do presente Relatório, bem como do Relatório, Voto e Decisão resultantes:

I – ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

II – à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação; e

III – à Secretária do Tesouro Nacional da Ministério da Fazenda.

TCU/Segecex, 6 de abril de 1999.

CARLOS CESAR MODENA
Matr. 2.678-6
Coordenador

CRISTIANE MENDES DE MORAES
Matr. 2.944-0

ESTER AMÉLIA PORTELA OLIVEIRA
Matr. 3.461-4

FABIANO DE OLIVEIRA LUNA
Matr. 3.505-0

FÁBIO COUTINHO CLEMENTE
Matr. 3.488-6