



Relatório de Impacto

Procedimentos de Análise de Prestação de Contas adotados
pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -
FNDE

Brasília, março de 2002.



Sumário

1. INTRODUÇÃO	2
2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES	4
3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS.....	16
4. AVALIAÇÃO DE CUSTO/BENEFÍCIO.....	16
5. COMENTÁRIOS DOS GESTORES	17
6. CONCLUSÃO.....	17
7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	19



1. Introdução

Antecedentes

1.1 No segundo semestre de 1998, o Tribunal de Contas da União - TCU iniciou a realização de auditorias de natureza operacional – ANOp, com o objetivo de examinar o desempenho da ação governamental, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Esse Projeto visa contribuir para melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 O Plano Especial de Auditoria de Desempenho, que contemplou a realização de seis ANOp no âmbito do Projeto de Cooperação, foi aprovado pelo TCU mediante a Decisão nº. 722/98-Plenário. As áreas escolhidas para ser auditadas foram Educação, Saúde e Meio Ambiente.

1.2.1 Na área de Educação, foram selecionadas duas atividades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC: "Transferência de Recursos Financeiros" e "Prestação de Contas", sendo esta última o objeto do presente Relatório de Impacto.

1.3 A auditoria em tela teve como objeto o exame do processo de análise de prestação de contas efetuada pelo FNDE no exercício de 1998, com vistas a identificar problemas e propor alternativas para melhorar a produtividade e a efetividade da sistemática adotada.

1.4 Realizada a auditoria, e apreciada pelo Tribunal, mediante a Decisão nº 274/99-Plenário (Ata nº. 20/99), foram propostas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do FNDE no que tange à análise das prestações de contas. A implementação das recomendações foi periodicamente acompanhada, de acordo com a sistemática de monitoramento adotada pelo TCU.

1.5 Essa sistemática prevê a realização de monitoramentos na atividade auditada e a elaboração de relatório sobre o impacto da implementação das recomendações do Tribunal no seu desempenho. A instrução de fls.20/24 trata do mencionado monitoramento.

1.6 Examina-se, agora, o impacto decorrente da implementação das recomendações lançadas em 1999 com o objetivo de:

- a) demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações;
- b) reunir informações para subsidiar a elaboração de relatório consolidado do impacto das avaliações de programa realizadas pelo TCU, a ser enviado oportunamente aos interessados (*stakeholders*), em especial ao Congresso Nacional;
- c) avaliar o custo/benefício da auditoria.



Equipe

1.7 A Portaria de Fiscalização da Adfis nº114/2002 (fls. 43) designou a seguinte equipe para avaliar o impacto da implementação das recomendações proferidas pelo Tribunal na Decisão nº 274/1999-P (fls. 01/02):

Cláudia Vieira Pereira	Matr. 4241-2	Lotação: 6ª Secex
Marcelo Cardoso Soares (coordenador)	Matr. 3853-9	Lotação: Seprog

1.8 Para esse fim, foi estabelecido o seguinte cronograma:

Planejamento	04/03/2002 a 04/03/2002	1 dia útil.
Execução	05/03/2002 a 08/03/2002	4 dias úteis.
Elaboração do Relatório	11/03/2002 a 12/03/2002	2 dias úteis.

Características da auditoria

1.9 O objetivo principal da auditoria foi identificar os pontos falhos do processo de análise das prestações de contas pelo FNDE, avaliar suas implicações e propor alternativas para sanar o problema, a fim de que houvesse melhoria da efetividade da ação fiscalizadora e incremento da produtividade, traduzido em um aumento da quantidade de prestações de contas analisadas anualmente pela Autarquia.

1.10 As principais constatações da auditoria foram:

- a) existência de grande diferença de produtividade entre os técnicos encarregados da análise das prestações de contas. Enquanto alguns chegavam a analisar de 20 a 25 prestações de contas por dia, outros analisavam apenas 1 ou 2. Assim, a média de produção dos técnicos era da ordem de 2 prestações de contas por dia;
- b) grande número de prestações de contas deixavam de ser analisadas anualmente, estimulando a inadimplência dos convenientes e a má utilização dos recursos públicos, fazendo ainda com que expressivo volume de recursos deixassem de ser recuperados em razão da ausência de controles e cobranças por parte do FNDE;
- c) duplicidade do trabalho de análise realizado pelas Delegacias Estaduais do MEC - DEMECs e pelo FNDE, gerando ineficiência e desperdício de recursos;
- d) deficiências de informatização na área de prestação de contas, implicando 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;
- e) desestruturação da área de fiscalização do FNDE. Não existiam critérios definidos para a seleção dos convênios a serem inspecionados, nem planejamento das fiscalizações, nem mesmo definição de responsabilidades e competências quanto à fiscalização dentro do FNDE;



f) falta de integração entre a unidade responsável pela análise das prestações de contas e as gerências dos programas, o que gerava problemas na definição das regras e procedimentos relacionados à prestação de contas ao acompanhamento dos programas.

2. Análise da implementação das recomendações

Neste item, serão analisadas as providências adotadas pelo órgão auditado com vistas a implementar as recomendações constantes da Decisão nº. 274/99-P e demonstrados os consequentes impactos qualitativos ou quantitativos.

Inicialmente, convém ressaltar que, em 22/12/98, foram extintas as Delegacias do MEC nos estados (DEMECs). Essas Delegacias tinham algumas atribuições na gestão dos processos de convênios, incluindo a guarda, o acompanhamento de sua execução, o recebimento das respectivas prestações de contas e a análise técnica e financeira preliminar. Com a extinção das DEMECs, todos os processos que se encontravam sob sua responsabilidade foram encaminhados para o FNDE, ocasionando um acúmulo de aproximadamente 40 mil processos de convênios carentes de análise. Esses processos gerados até 31 de dezembro de 1998 e que ainda não haviam sido analisados foram denominados de “passivo” e causaram uma sobrecarga de trabalho para a área de análise de prestação de contas.

Na seqüência, analisaremos a implementação das recomendações deste Tribunal.

2.1 Determinação 8.1

8.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação–FNDE a atualização, em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias, de todos os lançamentos no SIAFI envolvendo as transferências promovidas pela entidade, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 01/97.

2.1.1 Grau de implementação

2.1.1.1 Cabe esclarecer, preliminarmente, que a IN/STN nº 01/97, nos artigos 31, §§ 2º, 3º e 4º e 34, trata da obrigatoriedade de a unidade concedente efetuar, no Cadastro de Convênios do SIAFI, tanto o registro do recebimento da prestação de contas como também sua aprovação ou rejeição. No que se refere ao registro do recebimento, este deverá ser realizado imediatamente após a entrega da prestação de contas pelo conveniente. Já a análise da prestação de contas deverá ser feita em até sessenta dias contados de seu recebimento.

2.1.1.2 Como mencionado anteriormente, até o final do exercício de 1998, a análise técnica e financeira preliminar das prestações de contas dos convênios celebrados pelo FNDE em cada estado eram realizadas pelas respectivas DEMECs e posteriormente encaminhadas à Autarquia, que procedia a uma análise mais detalhada. Com a extinção das Delegacias, todos os processos de prestação de contas existentes à época (aproximadamente 40 mil) foram remetidos ao FNDE sem que tenham sofrido qualquer tipo de análise.

2.1.1.3 A fim de atualizar esse passivo, a partir de março de 1999 foram adotadas algumas providências, sendo a realização de mutirões com a participação de ex-servidores das extintas DEMECs a principal delas. Entre as tarefas desempenhadas com auxílio dos mutirões incluíam-se o



cadastro dos processos no sistema de tramitação de documentos do FNDE - TRAMITA, a criação de arquivo provisório que permitisse a localização e controle dos processos, a análise documental e físico-financeira com posterior elaboração de parecer técnico, a emissão de diligências aos responsáveis pela execução dos convênios, quando observadas irregularidades, e a atualização dos registros correspondentes no SIAFI.

2.1.1.4 Como resultado dessa ação, dos convênios firmados até 1997, atualmente restam 3.025 registros em situação “a comprovar”, os quais, na sua maioria, foram diligenciados por omissão ou por irregularidades na prestação de contas. Em relação aos outros anos, a situação é descrita no quadro abaixo:

Exercício	Situação (a comprovar)	Observações
1998	–	Os registros de recebimento e aprovação estão sendo atualizados. O FNDE comprometeu-se a informar os números finais após a conclusão dos registros.
1999	1.311	Todos diligenciados, sendo 1.112 por omissão.
2000	2.384	715 encontram-se em análise documental; 343 diligenciados por falha documental; 1.326 diligenciados por omissão.
2001	3.273	Aguardando seu recebimento em função do prazo de vigência expirar em fevereiro e março de 2002.

2.1.1.5 Convém registrar que, no ano de 1999, além dos processos recebidos das extintas DEMECs, chegaram ao FNDE outras 7.000 contas referentes aos convênios cuja vigência expirava em fevereiro daquele ano. Com base nesses dados, estima-se que existam hoje na Autarquia um estoque de aproximadamente 15.000 processos.

2.1.1.6 Não obstante os esforços envidados pelo FNDE no sentido de dar cumprimento à determinação feita por esta Corte, ainda não se encontram totalmente atualizados, no SIAFI, os registros dos convênios firmados pela entidade. Entretanto, pode-se perceber que houve uma evolução nesse sentido, pois em dezembro de 1997, o número de convênios com registro de aprovação era de 18.849, enquanto que em dezembro de 2001, esse número subiu para 58.378 convênios. Vale dizer, a média vem sendo 10.000 convênios com registros de aprovação por ano.

2.1.1.7 Conforme Nota Técnica encaminhada por meio eletrônico pela Gerência de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas do FNDE (fls. 44), a realização de um novo mutirão está prevista para o exercício de 2002, com duração de noventa dias, cujo objetivo é analisar e registrar as prestações de contas que ainda se encontram pendentes. Além disso, implantarão o Sistema de Acompanhamento de Prestação de Contas - SIAPC. Apoiada nessas informações, a Gerência afirmou que tem expectativa de que, até o final de 2002, todos os convênios firmados até 2001 estejam com seus registros atualizados no SIAFI.

2.1.1.8 Em função dessa perspectiva, entendemos deva ser concedido novo e improrrogável prazo para que o FNDE proceda à atualização de todos os registros pendentes no SIAFI, conforme preceitua a IN/STN nº 01/97, e que o cumprimento dessa determinação seja acompanhado nas contas da Autarquia referentes ao exercício de 2002.



2.1.2 Impacto decorrente

2.1.2.1 Como as providências que visam implementar a determinação do Tribunal ainda estão em curso, não há impacto decorrente observável.

2.2 Recomendações ao FNDE - 8.2.1, 8.2.2 e 8.2.6

8.2.1 adote um sistema de monitoramento da produtividade individual, fixando metas.

8.2.2 estabeleça, no âmbito do poder discricionário do administrador, mecanismos de incentivos à produtividade, bem como de cobranças para aqueles servidores que não alcançarem rendimento satisfatório.

8.2.6 defina o perfil desejado do técnico que trabalha com prestação de contas.

2.2.1 Grau de implementação

2.2.1.1 Um dos grandes problemas enfrentados pelo FNDE diz respeito à quantidade insuficiente de servidores alocados na área de prestação de contas (10 técnicos para análise das prestações de contas dos Programas Nacional do Livro Didático - PNLD e Dinheiro Direto na Escola - PDDE e 8 técnicos para os demais projetos e programas). Devido à complexidade, responsabilidade e carga de trabalho inerentes ao desempenho da atividade de análise das prestações de contas, muitos servidores preferem executar outro tipo de tarefa, já que o único incentivo concedido a quem realiza essa atividade é a participação, quando possível, em inspeções, o que resulta em recebimento de diárias.

2.2.1.2 Nesse contexto, segundo o gestor, estabelecer metas individuais desestimularia esses técnicos, pois não haveria incentivos suficientes como contrapartida. Também não se delineou um perfil específico do técnico que analisa prestação de contas. Na prática, apenas se exige que sejam pessoas sérias e comprometidas com o trabalho, vez que a procura pela atividade é bem inferior à necessidade do setor.

2.2.1.3 Em função do cenário exposto, o que tem efetivamente ocorrido é apenas um acompanhamento, iniciado em dezembro de 2001, do trabalho executado pelos técnicos que analisam as prestações de contas (ver quadro a seguir) e alguns mecanismos de incentivo pessoal, como elogios e cobranças verbais relativas ao desempenho funcional. Não há um sistema formal de monitoramento da produtividade individual, nem fixação de metas e tampouco exigência de um perfil específico para trabalhar no setor.

	Produção mensal
Janeiro/2002	56
Fevereiro/2002	58
Março/2002	39



2.2.1.4 Sendo assim, consideramos que as recomendações 8.2.1 e 8.2.2 foram parcialmente implementadas, mas com prejuízo da sua parte mais substantiva, qual seja, a da fixação de metas, que poderia incentivar o aumento de produtividade.

2.2.2 Impacto decorrente

2.2.2.1 Em razão do exposto, não foi possível identificar impacto decorrente.

2.3 Recomendação 8.2.4

8.2.4 recomendar ao FNDE que distribua aleatoriamente os processos para análise entre os técnicos.

2.3.1 Grau de implementação

2.3.1.1 Essa recomendação decorre do fato de que, anteriormente à extinção das DEMECs, os processos remetidos ao FNDE eram distribuídos aos técnicos de acordo com o estado de origem. Isso ocasionava uma sobrecarga para alguns servidores e ociosidade para outros, uma vez que a quantidade de convênios celebrados era muito maior em determinados estados e municípios.

2.3.1.2 Além disso, o fato de um mesmo técnico analisar as prestações de contas relativas a determinado município, por exemplo, fazia com que o prefeito desse município, ao tentar dirimir qualquer dúvida, procurasse pelo técnico responsável pela análise e não pelo órgão competente para prestar tal esclarecimento.

2.3.1.3 Atualmente, à medida que os técnicos vão terminando sua análise, um outro processo lhes é entregue, de acordo com as prioridades estabelecidas pelo FNDE, como por exemplo a análise de processos mais antigos.

2.3.2 Impacto decorrente

2.3.2.1 O gestor considerou que a implementação da referida recomendação resultou em distribuição mais igualitária da carga de trabalho entre os técnicos, com a consequente racionalização do processo de análise de prestação de contas.

2.4 Recomendação 8.2.5

8.2.5 recomendar ao FNDE que promova 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, disponibilizando equipamentos – computadores, impressoras, calculadoras, entre outros – em número suficiente.

2.4.1 Grau de implementação

2.4.1.1 Em entrevista com os gestores, constatou-se que a partir de 1998 as condições de trabalho dos servidores do FNDE melhoraram consideravelmente. Ainda não é o ideal, mas considerando-se que a média de microcomputadores é de quase um micro por servidor e que a organização do espaço físico tende a melhorar com a contratação do serviço de adequação de arquivo, o qual viabilizará a liberação de espaço hoje ocupado com processos e documentos que



permanecem encaixotados (o equivalente a um andar do prédio ocupado pelo FNDE), pode-se considerar que houve uma evolução nesse sentido.

2.4.2 Impacto decorrente

2.4.2.1 O gestor considerou que a implementação da referida recomendação resultou em melhoria das condições de trabalho dos servidores.

2.5 Recomendação 8.2.7

8.2.7 recomendar ao FNDE que realize levantamentos periódicos das necessidades de treinamento dos servidores.

2.5.1 Grau de implementação

2.5.1.1 No ano de 2001, foi desenvolvido um projeto no FNDE denominado de “Projeto GECAP”, o qual tinha como propósito buscar soluções para os problemas enfrentados pelo setor de Prestação de Contas. Dentre as ações propostas no Projeto, estava a realização de cursos de capacitação técnica para os servidores da área de prestação de contas, sendo que a idéia principal era montar, a médio prazo, uma estrutura interna de cursos de qualificação técnica em Prestação de Contas, promovidos por um grupo de técnicos que detivessem conhecimentos profundos acerca dos aspectos que envolvessem a análise de prestação de contas.

2.5.1.2 Tal projeto foi aprovado pela Secretaria Executiva do FNDE e está em vias de ser implantado. Paralelamente a isso, já são realizados, anualmente, levantamentos das necessidades de treinamento dos servidores (LNT). Com base nesses levantamentos, os cursos são programados e, normalmente, ministrados por outras instituições (Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, por exemplo). Entre outros, os cursos mais recentes foram de noções de informática, execução financeira e orçamentária, legislação de convênios e SIAFI. Em 2001, os servidores da Gerência de Contabilidade, Acompanhamento e Prestação de Contas – GECAP participaram dos cursos de Lei de Responsabilidade Fiscal, Relações Interpessoais e Informática.

2.5.2 Impacto decorrente

2.5.2.1 O gestor considerou que a implementação da referida recomendação resultou em melhoria da qualidade do trabalho dos servidores.

2.6 Recomendação 8.2.8

8.2.8 recomendar ao FNDE que estruture o setor responsável pela análise das prestações de contas de modo que todos os processos relativos a um determinado período sejam analisados tempestivamente.

2.6.1 Grau de implementação

2.6.1.1 As principais causas apontadas pelos gestores para o não atendimento a essa recomendação foram o acúmulo de processos provenientes das extintas Delegacias do MEC, conforme exposto no item 2.1.1.2 deste relatório, e a quantidade insuficiente de técnicos para analisarem as prestações de contas (vide 2.2.1.1).



2.6.1.2 Além disso, deve-se destacar o esforço do setor em aprimorar as condições de trabalho dos servidores mediante reorganização do espaço físico e do fornecimento de maior número de computadores (item 2.4.1.1).

2.6.2 Impacto decorrente

2.6.2.1 Apesar das melhorias implementadas, os resultados obtidos ainda não permitem a análise tempestiva das prestações de contas. A previsão da auditoria era de que, com o aumento do número de prestações de contas analisadas, haveria um recolhimento maior de recursos ao Tesouro em razão de ocorrências detectadas na análise das prestações de contas. O quadro abaixo demonstra o recolhimento de recursos ao tesouro na fonte 290 (restituição de convênios):

Demonstrativo da Arrecadação da Fonte 290.

Exercício	Arrecadação
1998	25.104.099,67
1999	29.164.151,19
2000	17.849.846,75
2001	26.792.453,59

Fonte: GECAP/FNDE

Como não houve alteração no padrão de arrecadação se pode concluir que não houve impacto decorrente.

2.7 Recomendações ao FNDE - 8.2.3, 8.2.9, 8.2.10, 8.2.13, 8.2.14 e 8.2.15

8.2.3 disponibilize os formulários de parecer na sua rede informatizada interna quando da implantação do módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação SFE/PC, evitando a elaboração manual de pareceres.

8.2.9 implante, com urgência, o módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE/PC e alimente neste sistema todas as análises já realizadas e pendentes de registro.

8.2.10 incorpore, no módulo SFE/PC, todos os sistemas que registram prestações de contas, unificando as bases de dados existentes.

8.2.13 alimente automaticamente o SIAFI a partir do SFE, eliminando mecanismos de registro manual.

8.2.14 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.

8.2.15 emita relatórios gerenciais definidos segundo a necessidade do setor responsável pela análise das prestações de contas e das gerências dos programas do FNDE.



2.7.1 Grau de implementação

2.7.1.1 As recomendações acima mencionadas serão analisadas em conjunto por referirem-se todas a sistemas informatizados do FNDE.

2.7.1.2 Convém esclarecer que, inicialmente, os sistemas informatizados do FNDE foram criados para atender a áreas específicas. Cada sistema possuía seu próprio banco de dados e regras próprias, não sendo integrados. Atualmente, as informações existentes são unificadas em um único banco de dados que alimenta todos os sistemas em funcionamento na Autarquia.

2.7.1.3 Na área de prestação de contas, está na iminência de ser implantado o Sistema Integrado de Prestação de Contas – SIAPC (recomendação 8.2.10). Esse sistema possuirá três módulos (Recebimento da Prestação de Contas, Análise físico-financeira e Tomada de Contas Especial) e irá possibilitar aos usuários da Gerência de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas – GECAP maior controle dos procedimentos de análise e acompanhamento das prestações de contas, por meio do acesso à base de dados dos sistemas que aprovam e liberam os recursos relativos aos projetos educacionais, vindo a substituir o atual processo de análise e acompanhamento realizado manualmente pelos técnicos. O SIAPC estará integrado aos seguintes sistemas:

- a) TRAMITA – Sistema que controla todas as tramitações de documentos no FNDE;
- b) SAPE – Sistema que contém as informações dos projetos que possuem convênio com o FNDE;
- c) SAE – Sistema que contém informações dos Programas PNAE e PDDE;
- d) SIGEF – Sistema que contém informações dos repasses de recursos;
- e) SIAFI – Sistema da Administração Financeira do Governo Federal.

2.7.1.4 O Sistema deverá prover o FNDE com informações atualizadas e precisas sobre a análise e acompanhamento das prestações de contas. Para isso, estão sendo desenvolvidas rotinas que irão permitir a consulta a informações dos convênios existentes na base de dados do SAPE, a consulta e o controle dos processos de prestação de contas, inclusive seu histórico, a geração de pareceres, diligências e relatórios, o controle e acompanhamento de diligências expedidas, o controle de processos encaminhados para Tomada de Contas Especial, dentre outras (recomendações 8.2.3 e 8.2.9).

2.7.1.5 Segundo esclarecimento prestado pelos gestores, as recomendações 8.2.14 e 8.2.15 estarão sendo atendidas quando da implantação dos outros módulos do SIAPC. Inicialmente, no mês de março de 2002, estará sendo disponibilizado o 1º módulo do Sistema, que trata do recebimento das prestações de contas (análise documental). Posteriormente, serão implantados os dois outros módulos.

2.7.1.6 Quanto à recomendação 8.2.13, foi atendida pela implantação do SIGEF - Sistema que contém informações dos repasses de recursos.

2.7.2 Impacto decorrente

2.7.2.1 Tendo em vista que a quase totalidade das recomendações ainda encontra-se em implementação, não foi possível identificar impacto decorrente



2.8 Recomendações 8.2.11 e 8.2.12

8.2.11 recomendar ao FNDE que adapte o SFE/PC para permitir a pronta identificação dos convenientes omissos no dever de prestar contas, expedindo, de forma automática, ofícios de diligência cobrando a apresentação das contas.

8.2.12 recomendar ao FNDE que 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.

2.8.1 Grau de implementação

2.8.1.1 O SIAPC possuirá uma rotina que possibilitará a consulta de projetos educacionais, informando qual a situação da prestação de contas. O principal objetivo dessa consulta será detectar, com base na data de término da vigência do projeto, quais beneficiários ainda não prestaram contas. De posse dessa informação, o técnico responsável pela análise documental poderá diligenciar, automaticamente, o responsável omissos, a partir da consulta realizada.

2.8.1.2 Para que isso ocorra de forma automática, o Sistema também terá uma rotina de geração de diligências, que indicará qual o tipo de diligência deverá ser gerada e quais informações deverão dela constar. Tal rotina estará integrada às rotinas de consulta e análise de prestação de contas.

2.8.1.3 Além disso, haverá, também, acompanhamento e controle das diligências expedidas. Todas diligências encaminhadas e recebidas estarão registradas no Sistema e, por meio de consulta, será possível obter informações acerca do número de diligências emitidas em determinado período, o número de diligências por programa ou projeto específico, os prazos vencidos ou a vencer, o histórico das diligências e sua situação atual, entre outros.

2.8.2 Impacto decorrente

2.8.2.1 Devido ao estágio de implementação, ainda não há impacto decorrente.

2.9 Recomendações ao FNDE - 8.2.16, 8.2.17, 8.2.18, 8.2.19 e 8.2.20

8.2.16 defina competências e responsabilidades pela área de fiscalização.

8.2.17 estabeleça critérios objetivos para a seleção dos convênios a serem inspecionados.

8.2.18 elabore planejamentos periódicos.

8.2.19 desenvolva procedimentos e rotinas para a realização de inspeções.

8.2.20 fixe prazos para a elaboração dos relatórios.

2.9.1 Grau de implementação

2.9.1.1 A área de fiscalização do FNDE está a cargo da Auditoria Interna, que tem como competência estabelecida no Regimento Interno da Autarquia, dentre outras, “exercer a fiscalização junto às entidades beneficiadas com transferências de recursos da Autarquia, quanto à regularidade



da execução dos programas educacionais”. Porém, algumas Diretorias do FNDE (DIRPE – Diretoria de Programas e Projetos Educacionais e DIRAE – Diretoria de Ações de Assistência Educacional) também fazem acompanhamento/fiscalização dos programas concernentes às suas áreas (recomendação 8.2.16).

2.9.1.2 Em decorrência dessa competência, são realizadas reuniões anuais entre a Auditoria Interna e as Diretorias interessadas para que seja elaborado o Plano Anual de Atividades de Auditoria – PAAA. Sua concepção se apóia em critérios previamente estabelecidos pela Auditoria e pelas Diretorias do FNDE, tais como convênios/repasses de alta materialidade e denúncias consideradas de natureza grave, além das demandas provenientes do Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Secretaria Federal de Controle Interno, entre outros órgãos (recomendação 8.2.18).

2.9.1.3 Conforme disposto na EM nº 002/2002 – FNDE/AUDIT, de 25/02/2002, o PAAA estabelece a abrangência das inspeções a serem efetuadas no decorrer do exercício financeiro, com o intuito de otimizar a regularidade dos procedimentos de fiscalização adotados pelas diversas unidades da Autarquia, a fim de verificar a aplicação dos recursos financeiros destinados à execução de programas e projetos educacionais, assim como acompanhar e avaliar os resultados alcançados.

2.9.1.4 Para o exercício de 2002, estão previstas a realização de fiscalizações em 295 convênios e 259 repasses diretos, perfazendo um total de 554 inspeções programadas, com um custo estimado em R\$ 231.291,99. Planejou-se ainda a realização de atividades de acompanhamento, avaliação e controle da atuação das unidades finalísticas do FNDE, envolvendo ações das Diretoria Financeira, de Administração e Produção, de Ações de Assistência Educacional e de Programas e Projetos Educacionais.

2.9.1.5 Atualmente, a área de fiscalização encontra-se melhor estruturada do que em relação ao ano de 1998, quando foi realizada a auditoria. Apesar da quantidade pequena de técnicos (15 técnicos), considerando suas responsabilidades e a complexidade da atuação da Autarquia, a Auditoria Interna demonstra ter conseguido organizar suas atuação de forma sistematizada. Nesse sentido, pode-se citar a utilização de sistemas informatizados que auxiliam na escolha das áreas que serão fiscalizadas (CODEN – Sistema de Controle de Denúncias, SIAUDI – Sistema de Auditoria, entre outros), o estabelecimento de critérios que norteiam essa escolha, como a materialidade dos convênios, por exemplo, e a elaboração do Manual de Procedimentos, o qual tem a finalidade de unificar procedimentos de inspeção, impondo método ao processo de controle da execução dos programas e projetos sob a responsabilidade do FNDE (recomendações 8.2.17 e 8.2.19).

2.9.1.6 Com relação aos relatórios resultantes das inspeções efetuadas, foi fixado, em reunião realizada na Auditoria Interna, no início de 2001, prazo de até 20 dias úteis, após o retorno da viagem, para sua entrega. Tal prazo pode vir a ser prorrogado a pedido do técnico e com anuência da chefia imediata (recomendação 8.2.20).



2.9.2 Impacto decorrente

2.9.2.1 O gestor considerou que a reestruturação da Auditoria Interna proporcionou melhoria nos seguintes aspectos relacionados à fiscalização:

- a) direcionamento dos trabalhos para áreas mais relevantes;
- b) ações de fiscalização melhor estruturadas, evitando duplicidade de esforços;
- c) aumento da credibilidade dos trabalhos realizados.

2.9.2.2 Portanto, houve impacto qualitativo não quantificável.

2.10 Recomendação 8.2.21

8.2.21 recomendar ao FNDE que defina mecanismos de integração entre o setor responsável pela análise de prestação de contas e as gerências dos programas do FNDE.

2.10.1 Grau de implementação

2.10.1.1 Não foi definido nenhum tipo de mecanismo que integre a área de análise de prestação de contas com as gerências dos programas do FNDE. Quando alguma gerência solicita informação acerca da prestação de contas de determinado programa, esse contato se dá informalmente e sobre questões pontuais. Da mesma forma, o setor de prestação de contas só se reporta às gerências dos programas quando existe alguma pendência passível de ser esclarecida pela gerência. Não existe troca sistemática de informações entre essas áreas.

2.10.1.2 Por outro lado, a Auditoria Interna encaminha às Diretorias da área fim e ao setor de prestação de contas, os resultados obtidos com a realização das fiscalizações a seu cargo.

2.10.2 Impacto decorrente

2.10.2.1 Ante o exposto, conclui-se que não há impacto decorrente.

2.11 Recomendação 8.3

8.3 recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que avalie a oportunidade e conveniência de proceder a alterações nos textos dos artigos 15 e 28, § 5º, da IN-STN nº 01/97, de modo a esclarecer o alcance dos termos “término” e “prestação de contas final”, respectivamente.

2.11.1 Grau de implementação

2.11.1.1 O titular da Coordenação-Geral de Normas e Avaliação da Execução da Despesa – CONED, subordinado à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Sr. Antônio Machado, encaminhou, via correio-eletrônico, em 19/03/2002, Minuta de Instrução Normativa contendo proposta de alteração do texto de alguns artigos da IN – STN nº 01/97. Os artigos 15 e 28 da minuta tratam diretamente da implementação da recomendação em comento.

2.11.1.2 Foi detectado pela auditoria realizada em 1998 (TC nº 930.220/1998-6, fls.27/29) que o art. 15 da IN 01/97 suscitava dúvidas nos convenientes quanto ao entendimento da palavra



término. A indagação que surgia da leitura desse artigo era “a que período se referia a palavra *término*, ao prazo de execução ou ao de vigência?”. Assim dispõe o art. 15 da IN:

“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 justificativas, 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).

2.11.1.3 Essa dúvida levava muitos convenientes a apresentar propostas de alteração do convênio vinte dias antes do término de sua vigência, já dentro do período de apresentação da prestação de contas, o que, segundo o FNDE, gerava atraso na apresentação da prestação de contas à Autarquia. Isso se dava porque a vigência do convênio é definida pela IN como sendo o prazo previsto para sua execução mais sessenta dias para apresentação da prestação de contas final. Eis a redação dos incisos III e VIII do art. 7º, que tratam da vigência e da prestação de contas:

Art. 7º O convênio conterà, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

III – a vigência, que deve ser fixada de acordo com o prazo previsto para a execução do objeto expresso no Plano de Trabalho, acrescido de 60 (sessenta) dias para apresentação da prestação de contas final.

VIII – a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos, na forma prevista nesta Instrução Normativa.

2.11.1.4 Para dirimir tal dúvida, foram propostas alterações tanto no artigo 7º, inciso III, que define o que é o período de vigência, quanto no inciso VIII, que explicita o prazo para apresentação da prestação de contas e o separa do período de vigência. Propôs ainda alteração no artigo 15, que trata do pedido de alteração do convênio pelo conveniente. A Minuta encaminhada pelo CONED traz a seguinte redação para os mencionados artigos:

Art. 7º

III – “a vigência, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a execução da finalidade e em função das metas estabelecidas”; (grifo da equipe)

VIII – a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos, no prazo máximo de sessenta dias, contados da data do término da vigência, observada a forma prevista nesta Instrução e salvaguardada a obrigação de prestação parcial de contas de que tratam os §§2º e 3º do art. 21 (grifo da equipe).

Art. 15. O convênio, ou Plano de Trabalho, este quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão (grifo da equipe).

2.11.1.5 Como se pode observar, a partir da alteração proposta, entendemos que a dúvida quanto ao período de vigência de um convênio fica esclarecida, uma vez que não consta mais do inciso III do art.7º da IN o prazo para apresentação da prestação de contas final. O período de vigência passa a ser tão-somente aquele referente à execução da finalidade do convênio.



2.11.1.6 Esclarecido esse ponto, e com a nova redação dada ao art. 15, apesar da manutenção da palavra *término*, a tendência é que não haja mais confusão por parte dos convenientes quando estes forem apresentar propostas de alteração dos convênios firmados. Resta claro com a nova redação que tal alteração só poderá ser solicitada em prazo mínimo, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa, antes do término da vigência do convênio, entendida esta como prazo de execução e não mais como prazo de execução somado ao prazo para apresentação da prestação de contas.

2.11.1.7 Com relação ao artigo 28, § 5º da IN 01/97, a dúvida dos convenientes era quanto à obrigatoriedade ou não de se apresentar, até 28 de fevereiro, a prestação de contas dos recursos recebidos até o final do exercício anterior, quando a vigência do convênio ultrapassasse o final do exercício financeiro, uma vez que o mencionado artigo faz menção a duas prestações de contas finais. Cabe esclarecer que a prestação de contas apresentada até 28 de fevereiro, relativa aos recursos recebidos no exercício anterior, deveria se dar sem prejuízo daquela apresentada ao final do prazo de vigência do convênio. Assim está disposto na IN:

Art. 28.....

§ 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 (grifo da equipe)

2.11.1.8 Com o objetivo de sanar o problema, a Minuta encaminhada pela CONED traz a seguinte alteração:

Art. 28

§5º - A prestação de contas final será apresentada à unidade concedente até sessenta dias após o término da vigência do convênio, definida conforme disposto no inciso III do art. 7º desta Instrução Normativa.

2.11.1.9 Com relação à dúvida gerada pela redação do §5º do artigo 28, a alteração proposta pela CONED parece satisfatória, dado que extinguiu a obrigatoriedade da apresentação da prestação de contas, até 28 de fevereiro, para aqueles convênios cuja vigência ultrapassasse o término do exercício financeiro. A partir dessa alteração, só será devida uma única prestação de contas final, que ocorrerá até sessenta dias após o término da vigência do convênio.

2.11.2 Impacto decorrente

2.11.2.1 Até o presente não há impacto decorrente, posto que a alteração da IN/STN n º 01/97 ainda não foi publicada. Não obstante, o cumprimento da recomendação em comento deverá dissipar dúvidas existentes na relação convencional entre os convenientes e toda a Administração Pública Federal.

2.12 Recomendação 8.2.22

8.2.22 recomendar ao FNDE que estabeleça cronograma de implementação das recomendações ora propostas, com vistas ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos.

2.12.1 Grau de implementação



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
6ª Secretaria de Controle Externo

2.12.1.1 O cronograma de implementação das recomendações propostas não foi estabelecido.

2.12.2 Impacto decorrente

2.12.2.1 Não há impacto decorrente.

2.13 Recomendação 8.2.23

8.2.23 recomendar ao FNDE que indique um Grupo de Contato de Auditoria para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU e com a Ciset/MEC.

2.13.1 Grau de implementação

2.13.1.1 Apesar da ausência de documento formalizando Grupo de Contato, foram realizadas reuniões entre representantes da 6ª SECEX e a alta direção do FNDE para tratar da implementação das recomendações objeto da Decisão 274/99. Sendo assim, consideramos que a recomendação foi atendida.

2.13.2 Impacto decorrente

2.13.2.1 Os gestores consideraram que o fortalecimento do canal de comunicação com o TCU foi o principal impacto dessa recomendação. Vale ressaltar que essa aproximação resultou em maior interesse do FNDE em trocar informações e experiências com este Tribunal, tendo sido agendado para o dia 26/03/2002 um encontro entre a alta direção do FNDE e representantes da 6ª SECEX, da SEPROG e da SEGECEX.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 A análise dos aspectos orçamentários e financeiros não é aplicável à auditoria em apreço, uma vez que tratou de auditoria de desempenho operacional em atividade administrativa do FNDE, a saber, na atividade de transferência de recursos financeiros, a qual não possui orçamento específico.

4. Avaliação de custo/benefício

4.1 Um dos objetivos do relatório de impacto é avaliar o custo/benefício dos trabalhos de auditoria de natureza operacional. Essa avaliação é realizada com base nos benefícios financeiros quantificáveis gerados pela implementação de recomendações decorrentes da auditoria conduzida pelo TCU.

4.2 Previa-se, inicialmente, que a implementação das recomendações contribuiria para o aumento da produtividade individual de análise de processos de prestação de contas, permitindo que todos os processos fossem analisados tempestivamente sem a necessidade de aumentar o efetivo de pessoal da área. Além disso, estimava-se que uma expressiva economia de recursos poderia ser obtida por intermédio desse aumento da produtividade, vez que poderiam ser recuperados recursos indevidamente aplicados, se a irregularidade fosse detectada a tempo. Ocorre que a produtividade



dos técnicos somente começou a ser monitorada recentemente, por isso, em termos quantitativos, a análise do custo/benefício deixou de ser aplicável.

5. Comentários dos gestores

5.1 Em 20/03/2002 foi realizada reunião para apresentação de versão preliminar deste relatório aos integrantes do grupo de contato de auditoria. Os participantes da reunião, listados a seguir, concordaram com as informações e conclusões contidas neste trabalho, conforme quadro resumo de fls. 45/46.

- ✍ Vinícius de Lara – Diretor Financeiro – DIROF/FNDE
- ✍ José Fernando Uchoa Tenório – Gerente da Gerência de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas – GECAP/FNDE
- ✍ Lindalva Cunha Freitas – Subgerente da Subgerência de Acompanhamento de Prestação de Contas – SUAPC/FNDE
- ✍ Ricardo Siqueira Rodrigues – Auditor Substituto da Auditoria Interna – AUDIT/FNDE
- ✍ Cláudia Vieira Pereira – Analista de Controle Externo - 6ª Secex/ TCU
- ✍ Marcelo Cardoso Soares - Analista de Controle Externo – SEPROG/TCU

6. Conclusão

6.1 Diante das informações obtidas neste trabalho e das alterações ocorridas nos procedimentos de análise de prestação de contas do FNDE desde a época da realização da auditoria, a situação de implementação das recomendações lançadas pelo TCU na Decisão n ° 274/99-P é a seguinte:

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
6ª Secretaria de Controle Externo

Recomendações da Decisão nº. 274/99	Situação
8.1(determinação)	Não implementada
8.2.1	Parcialmente implementada
8.2.2	Parcialmente implementada
8.2.3	Em implementação
8.2.4	Implementada
8.2.5	Parcialmente implementada
8.2.6	Não implementada
8.2.7	Implementada
8.2.8	Não implementada
8.2.9	Em implementação
8.2.10	Em implementação
8.2.11	Em implementação
8.2.12	Em implementação
8.2.13	Implementada
8.2.14	Em implementação
8.2.15	Em implementação
8.2.16	Implementada
8.2.17	Implementada
8.2.18	Implementada
8.2.19	Implementada
8.2.20	Implementada
8.2.21	Não implementada
8.2.22	Não implementada
8.2.23	Implementada
8.3	Em implementação

Situação das recomendações	%
Implementada	36
Parcialmente implementada	12
Em implementação	32
Não implementada	20
TOTAL	100,0

6.2 Como podemos verificar, há discordâncias entre as avaliações da implementação das recomendações realizadas no relatório de fls. 08/10 e no quadro resumo de fls. 12/19, ambos do FNDE, e a situação encontrada nos exames *in loco* levados a feito no monitoramento de que trata este relatório. Essa situação revela o acerto da estratégia de realização de monitoramento mediante fiscalizações ao invés da simples troca de correspondências proporcionada pelas diligências. O contato pessoal com os gestores permitiu chegar-se consensualmente a um quadro menos favorável do que aquele apresentado pela Autarquia, porém mais verdadeiro, o que pode ser de maior valia



para o gestor quando da decisão de adotar medidas saneadoras adicionais. Em conclusão, a soma do percentual de recomendações implementadas ou em implementação ficou em 68%¹.

6.3 Os impactos identificados, de natureza qualitativa, não quantificável, foram os seguintes:

- a) melhoria da qualidade dos trabalhos executados pelos técnicos em função da capacitação proporcionada pela realização de cursos e treinamentos e da melhoria das condições de trabalho;
- b) maior eficácia dos trabalhos de fiscalização em virtude da reestruturação sofrida pela Auditoria Interna, resultando em ações planejadas, coordenadas, voltadas para áreas mais relevantes e cujos resultados dão mais credibilidade ao FNDE.

6.4 A auditoria teve como foco a gestão administrativa das atividades de análise de prestações de contas dos convênios firmados pelo FNDE. A realização da auditoria ajudou a induzir mudanças nas atividades, evidenciando problemas e estimulando os gestores a melhorar seus procedimentos internos. Não obstante, melhorias de desempenho adicionais, inclusive com implicações financeiras positivas para o Erário, poderão ser obtidas mediante a superação de empecilhos à eliminação do estoque e à análise tempestiva das prestações de contas.

7. Proposta de encaminhamento

7.1 Diante do exposto, com fulcro nos arts. 27 e 32, inciso I, da Resolução nº 136/2000, sugerimos o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Exmº Sr. IRAM SARAIVA, relator da lista de unidades jurisdicionadas nº 8 para o biênio 1999/2000, com proposta de:

- a) determinar ao FNDE a atualização, em novo e improrrogável prazo de 180 dias, de todos os lançamentos no SIAFI envolvendo as transferências promovidas pela Entidade, conforme estabelece a IN/STN nº 01/97;
- b) alertar a Autarquia que o não cumprimento dessa determinação pode ensejar a aplicação de multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/92;
- c) determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe sobre o cumprimento da determinação de que trata a letra “a” acima nas contas do FNDE referentes ao exercício de 2002;

¹ Esse percentual é utilizado pela Entidade de Fiscalização Superior do Canadá como indicador da efetividade de sua atuação. O Canadá calcula o percentual cinco anos após proferir as recomendações. Para o exercício findo em março de 2001, esse indicador foi de 65% (OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA. *Performance Report*, 2001).



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
6ª Secretaria de Controle Externo

- d) remeter cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Impacto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, à Secretaria do Tesouro Nacional – STN e à Secretaria Federal de Controle Interno, para conhecimento;
- e) juntar os presentes autos às contas do FNDE referentes à 2002.

Seprog, 22 de março de 2002.

Cláudia Vieira Pereira
Matr. 4241-2

Marcelo Cardoso Soares
Matr. 3853-9



Despacho

Trata-se de relatório de monitoramento da auditoria de natureza operacional a que se refere a Decisão n.º 274/99-TCU-P. O monitoramento teve por objetivo avaliar o impacto da implementação das recomendações lançadas pelo Tribunal.

2. De início, cabe ressaltar que a recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional no sentido de esclarecer o alcance dos termos “término” e “prestação de contas final” na redação da IN/STN n.º 01/97 (recomendação 8.3, item 2.11 do relatório) foi implementada com a publicação da IN/STN n.º 2/2002 (DOU 27/03/2002), conforme pronunciado pela equipe de monitoramento. Essa providência certamente contribuirá para a eliminação de mal-entendidos e facilitará a prestação de contas dos convênios. Por outro lado, a implementação da recomendação não altera o indicador de eficácia (percentual de recomendações implementadas ou em implementação) da atuação do Tribunal no caso em tela que permanece em 68%.

3. Por fim, deve ser esclarecido que a determinação para que o FNDE atualizasse os lançamentos no SIAFI de todas as transferências promovidas pela entidade nos termos da IN STN 1/97 partiu de iniciativa do Pleno do TCU, acolhendo proposta do Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto. Em seu Voto, o Relator teceu uma série de considerações sobre auditorias anteriores do TCU que concluíram pela fragilidade dos controles existentes na área e sobre os riscos relacionados à extinção das DEMECs. Recentemente, no Voto que fundamentou a Decisão 454/2002-P, o Ministro-Relator GUILHERME PALMEIRA alertou para, entre outros pontos, a desorganização administrativa do FNDE no que se refere às transferências financeiras para construção e adequação de instalações físicas de escolas. Além disso, o Relator fez proposta acolhida pelo Plenário no sentido de que fosse realizada audiência nas contas do FNDE do exercício de 2001 sobre a morosidade na adoção de medidas efetivas para aperfeiçoar os mecanismos de controle e de fiscalização sobre as atividades desempenhadas pela Autarquia.

4. Ante essas considerações, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento de fls. 66/67 e submeto os autos à consideração da titular da Seprog, propondo sua remessa ao Exm.º Sr. Ministro-Relator IRAM SARAIVA.

Seprog, 5 de junho de 2002.

Dagomar Henriques Lima
Diretor da 2ª DT/Seprog



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
6ª Secretaria de Controle Externo

Despacho

O relatório de impacto ora produzido cumpriu seus objetivos na medida em que analisou os benefícios decorrentes da implementação das recomendações lançadas pelo Tribunal na Decisão nº 274/99-Plenário.

Manifestando-me de acordo com o relatório, encaminho os autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator IRAM SARAIVA.

Seprog, 21 de junho de 2002.

Dagomar Henriques Lima
Secretário de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
Em Substituição