

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SEXTA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO**

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DESEMPENHO

Objeto: verificar a sistemática de repasse de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Projeto-Piloto no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal de Contas da União e o Reino Unido.

Brasília – nov/dez-1998

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

Agradecimentos

Agradecemos a colaboração da Direção e do Corpo Técnico do FNDE, sem a qual não teria sido possível a realização deste trabalho, destacando, em especial, a contribuição dos servidores:

- ? Sr. Vinícius de Lara - Diretor de Administração Financeira;
- ? Sr. José Mardovan Carvalho Pontes - Gerente de Desenvolvimento do Ensino;
- ? Sr. Antônio Corrêa Neto - Gerente de Execução e Operação Financeira;
- ? Sra. Roseli Alves Pereira Larcher - Subgerente de Convênios;
- ? Sra. Maria Elizete Falcão - Subgerente de Análise e Projetos;
- ? Sra. Lucielena Rosa Guimarães - Subgerente de Execução de Convênios;
- ? Sra. Vera Lúcia Marucci de Menezes - Analista de O&M, da Coordenação de Informática.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

SUMÁRIO

I – Introdução	05
Histórico	05
Informações gerais sobre o FNDE	05
Objetivo inicial	06
Justificativa para a Auditoria	06
Equipe de Auditoria	07
II – Abordagem da Auditoria	07
Metodologia Adotada	07
Delimitação da Área Auditada	09
III – Principais Achados da Auditoria	10
Pontos fortes da situação atual	10
Pontos fracos da situação atual	10
Outras informações	12
IV – Estrutura de Gerenciamento de Desempenho	12
Indicadores de desempenho identificados	12
Procedimentos para levantamento de dados	13
Procedimentos para gerenciamento de desempenho	20
V – Recomendações Preliminares	20
VI – Benefícios Potenciais	23
VII – Aspectos da Implementação	24
VIII – Comentários dos Responsáveis	25
IX – Recomendações Finais	28
X – Proposta de Encaminhamento	31
XI – Anexos	32
XII – Bibliografia	78
XIII – Glossário	78

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

I – INTRODUÇÃO

Histórico

Trata-se de uma das seis Auditorias de Desempenho (Projeto-Piloto), realizadas simultaneamente pelo TCU num período de 4 semanas, nos meses de novembro e dezembro de 1998. A Auditoria é parte do Acordo de Cooperação Técnica Brasil - Reino Unido, para implementação do Projeto "Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional", nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente, conforme Decisão nº 722/98 - Plenário, Sessão de 07/10/98, Reservada.

2. Para definição das áreas a serem auditadas, foram considerados os seguintes critérios, definidos no âmbito do Projeto de Cooperação, em conjunto com os consultores da KPMG e constante do Relatório que embasou a supracitada Decisão:

- ? facilidade para desenvolver os trabalhos de campo e relatório no tempo disponível (quatro semanas);
- ? disponibilidade dos dados e informações necessários;
- ? apoio das instituições do Poder Executivo;
- ? possibilidade de se obter, mais facilmente, economia de gastos, melhoria da prestação de serviços, eliminação de ineficiências, etc.;
- ? elevada probabilidade de implantação efetiva das recomendações;
- ? facilidade para medir o sucesso da implementação das recomendações.

3. Para a área de Educação, a escolha do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, braço executor das políticas do Ministério da Educação e gestor da maior parcela do orçamento da área, foi consenso das duas equipes encarregadas dos respectivos projetos-piloto. Com vistas à identificação da matéria a ser auditada, que atendesse aos critérios acima referidos, foram, então, mantidas algumas reuniões regulares com a Direção do FNDE, onde se levantaram dados e informações, bem como sugestões para a realização do trabalho. A partir desse levantamento, concluiu-se basicamente pela seleção de duas áreas, a saber, "Prestação de Contas" e "Transferência de Recursos Financeiros", sendo esta última o objeto do presente Relatório.

4. Esta equipe foi então designada, por intermédio da Portaria Conjunta SEGECEX/ISC nº 04, de 23.10.98, para realizar, no período de 12.11 a 11.12.98, Auditoria de Desempenho, Registro SPA nº 030106/1998-2/00008, com o objetivo de verificar a sistemática de repasse de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Informações gerais sobre o FNDE

5. O FNDE é uma Autarquia Federal, criada em 1968, e vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto - MEC, que tem como finalidade a captação de recursos financeiros

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

destinados ao financiamento de projetos e programas educacionais, através dos quais são repassados recursos aos órgãos ou entidades federais, estaduais, municipais e organizações não governamentais em todo o País.

6. Além das atribuições originárias, o FNDE absorveu as atribuições da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, extinta por meio da Medida Provisória nº 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997.

7. O Orçamento do Fundo foi de R\$ 1.928.650.338,00 em 1997, estando previsto para o exercício de 1998 o montante de R\$ 2.974.052.033,00, cuja principal fonte de recurso é a Contribuição Social do Salário-Educação, contemplada no art. 212, §5º, da Constituição Federal.

8. As atribuições inerentes ao FNDE são desenvolvidas por meio dos seguintes programas:

- ? Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE (Dinheiro na escola);
- ? Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE;
- ? Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE;
- ? Programa de Obras, Capacitação de Recursos Humanos e outros - PTA;
- ? Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;
- ? Programa Nacional Saúde do Escolar - PNSE;
- ? Programa Nacional de Transporte do Escolar - PNTE;
- ? Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental - SME.

9. A transferência de recursos financeiros captados pelo Fundo às entidades e aos órgãos executores da política educacional ocorre por meio de convênios, sendo celebrados anualmente cerca de 13.000 termos. Vale ressaltar que no caso específico do Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE não são firmados convênios, pois não ocorre transferência de recursos. Quanto ao Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, são firmados convênios apenas com os Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Objetivo Inicial

10. Considerando que a atual sistemática de transferência de recursos financeiros no FNDE apresenta problemas que, com certa frequência, implicam o retardo do envio de recursos, e que a demora na realização de projetos educacionais é danosa, em especial para municipalidades carentes, o objetivo inicial desta Auditoria, conforme discriminado na Matriz de Planejamento (Anexo Q), foi procurar responder à pergunta: “como aperfeiçoar o processo de transferência de recursos financeiros de convênios no FNDE” ?

Justificativa para a Auditoria

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

11. Cabe ao FNDE a execução tanto de seus próprios programas de apoio à Educação, quanto daqueles geridos pelas Secretarias-Fim do Ministério da Educação, a saber: Secretaria de Educação Fundamental (SEF), Secretaria de Educação Especial (SEESP), Secretaria de Educação à Distância (SEED), Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), e Secretaria de Educação Superior (SESu). A maior parte dessa execução é realizada por intermédio da captação de recursos financeiros para o financiamento de projetos educacionais e de assistência ao estudante.

12. Dentro dessa realidade, a transferência de recursos assume papel relevante, já que a principal forma de execução dos programas por parte do FNDE se dá por intermédio do estabelecimento de convênios com os Estados e Municípios, aos quais serão alocados recursos, para que viabilizem o atingimento dos objetivos ¹. Considerando, em especial, a conjuntura brasileira, em que não são raras as municipalidades carentes, as conseqüências do retardo ou da não efetivação da transferência de recursos podem ser sérias.

Equipe de Auditoria

13. A Equipe de Auditoria contou, conforme proposta metodológica adotada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica, com a colaboração especial dos servidores João Maria Pinheiro (CISSET/MEC), matrícula SIAPE nº 0039721 e João Gonçalves Fonseca (Auditoria Interna/FNDE), matrícula SIAPE nº 0041177.

II – ABORDAGEM DA AUDITORIA

Metodologia Adotada

14. A metodologia desenvolvida nos trabalhos de campo foi objeto de treinamento específico ministrado pela KPMG na semana que antecedeu o início da auditoria, o qual resultou na estratégia metodológica consolidada na Matriz de Planejamento (Anexo Q). Para a estruturação dos dados, foram utilizadas as ferramentas indicadas a seguir, havendo os dados para o seu preenchimento sido obtidos por intermédio das técnicas indicadas na seqüência.

a) Ferramentas utilizadas:

- ? Mapa de Produtos, identificando os resultados (finais e intermediários) das diversas atividades;
- ? Mapa de Produtos Principais, ressaltando os resultados críticos, merecedores de maior atenção;
- ? Mapa de Processos, identificando as atividades desenvolvidas e os passos

¹ Excepcionar-se-iam, apenas, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), que importam basicamente na remessa de bens, não de recursos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

- percorridos para a obtenção dos produtos (inicialmente, dos processos existentes e, posteriormente, um correspondente à nova sistemática proposta);
- ? Indicadores de Desempenho, com vistas a mensurar aspectos relevantes do desempenho das atividades, relacionados com a economia, eficiência, eficácia e efetividade;
- ? Gerenciador de banco de dados e planilha eletrônica para o tratamento dos dados obtidos.

b) Técnicas de obtenção de dados:

- ? Entrevistas com servidores do FNDE ligados às áreas envolvidas no processo;
- ? Análise de relatórios gerenciais, de dados do Sistema de Financiamento da Educação (SFE) e de estudos promovidos pelo FNDE, acerca do processo auditado;
- ? "Workshops" (reuniões de trabalho) com representantes das áreas relacionadas com o processo, com vistas a levantar informações, principalmente acerca da definição dos produtos (intermediários, finais e principais), dos indicadores de desempenho, dos processos e das metas a serem atingidas pelo Órgão, e também para discutir acerca dos achados de auditoria.

15. Os indicadores de desempenho foram desenvolvidos usando a metodologia de mapeamento de produtos, que mostra todos os produtos intermediários necessários para alcançar o produto final: recursos depositados na conta-corrente específica do conveniente. Este mapa foi utilizado porque o desempenho deve ser estimado a partir dos resultados das atividades, e não das atividades (processos) em si.

16. O Mapa de Produtos foi preparado com base em entrevistas e "workshops" com servidores do FNDE ligados às áreas envolvidas no processo. A versão final, acordada entre a Equipe de Auditoria e os servidores do FNDE, encontra-se no Anexo R.

17. Uma vez preparado o Mapa de Produtos, foi realizado um "workshop" a fim de identificar os produtos principais, os quais estão ilustrados no Anexo S. Para cada um destes produtos principais, foram desenvolvidos o(s) respectivo(s) indicador(es) de desempenho. Procurou-se desenvolver um reduzido grupo de indicadores, de fácil medição, e que retratasse os aspectos da economia, eficiência e eficácia. Para viabilizar este processo, foram formuladas perguntas envolvendo os seguintes aspectos: custo, qualidade, tempo e volume (quantidade). Os indicadores assim obtidos estão relacionados no Capítulo IV - Estrutura de Gerenciamento de Desempenho - a seguir.

18. Futuramente, deverão ser estabelecidas metas para os principais indicadores de

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

desempenho e a gradativa melhoria de desempenho deverá ser monitorada ao longo do tempo.

19. Para aprofundar o entendimento da situação atual, foi produzido um mapa de processos (Anexos N e O) que documenta todas as atividades envolvidas no processo. Este mapa também foi produzido a partir de entrevistas e refinado após realização de outro “workshop”, envolvendo os mesmos servidores que participaram da oficina anterior. Este mapa ajudou a identificar pontos fracos no processo atual, como por exemplo multiplicidade de conferências na análise dos pleitos submetidos ao FNDE e nos respectivos processos de pagamento, gerando atraso na transferência dos recursos.

20. Diferentemente da metodologia usualmente adotada pelo TCU, esta Equipe foi auxiliada por servidores do Controle Interno e do FNDE relacionados no item 13 acima. Esta integração permitiu um maior envolvimento do Órgão auditado e facilitará a implementação das recomendações e o acompanhamento dos indicadores de desempenho, visando à melhoria dos processos.

Delimitação da Área Auditada

21. Embora o foco principal da Auditoria tenha sido a transferência financeira de recursos, esta Equipe, com base nos levantamentos preliminares promovidos, entendeu necessário que o estudo de resultados e de processos abrangesse o processo de concessão desde a entrada do pleito na Delegacia Regional do MEC (DEMEC), tendo em vista haverem sido observados problemas na execução financeira cuja origem devia-se a falhas ocorridas em fases anteriores do processo.

22. Assim, dentro da perspectiva transmitida pelos consultores da KPMG, de se manter o foco no cliente, a Equipe analisou o processo de financiamento de projetos educacionais desde o momento em que o pleito é submetido pelo postulante ao sistema DEMEC/MEC/FNDE até o instante em que os recursos financeiros estão à sua disposição (creditados na conta-corrente bancária do solicitante). O posterior acompanhamento da prestação de contas deixou de ser considerado, em função de ser objeto de análise pela outra equipe da Área de Educação, designada pela Portaria Conjunta SEGECEX/ISC nº 03, de 23.10.98.

23. Dentro do enfoque exposto, a atividade de transferência de recursos financeiros envolve, em linhas gerais, as seguintes áreas:

- ? cadastramento e análise de projetos (envolvendo, atualmente DEMEC's, Secretarias-Fim do MEC e FNDE); e
- ? execução financeira (a cargo do FNDE).

24. Tendo em vista a similaridade de processos, o foco da auditoria e o tempo para a sua realização, a Equipe optou por trabalhar com apenas uma das três áreas de cadastramento e análise de projetos. Além disso, com base nas mesmas considerações e tendo em vista, de um lado,

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

a diretriz de que as auditorias-piloto fossem realizadas exclusivamente em Brasília, e, de outro, a possibilidade da obtenção da maior parte dos dados junto ao FNDE, a Equipe entendeu também dispensável o envolvimento das DEMEC's.

24.1 Cabe a ressalva de que, no desenvolvimento dos trabalhos de campo, chegaram ao conhecimento da Equipe de Auditoria notícias acerca de estudos, no âmbito do Ministério da Educação, no sentido da extinção de suas representações estaduais, as DEMEC's. Essa possibilidade passou, então, a ser também considerada como parte do objeto de estudo, dado caberem, àquelas Delegacias, as fases de recepção, análise preliminar e posterior cadastramento dos projetos.

25. Os trabalhos de auditoria, portanto, foram realizados junto às seguintes áreas, segundo o objeto desejado:

- ? Gerência de Desenvolvimento do Ensino, vinculada à Diretoria de Projetos e Programas de Ensino, no que se refere ao cadastramento e à análise dos pleitos;
- ? Gerência de Execução e Operação Financeira, vinculada à Diretoria de Administração Financeira, no que se refere à execução orçamentário-financeira das transferências;
- ? Coordenadoria de Informática, vinculada à Diretoria de Administração e Produção, no que se refere ao Sistema de Financiamento da Educação (SFE), que acompanha todo o processo, desde a sua entrada até o crédito dos recursos.

III – PRINCIPAIS ACHADOS DA AUDITORIA

Pontos fortes da situação atual

26. No que se refere ao processo de transferência de recursos financeiros como um todo, merecem ser destacados os seguintes pontos positivos:

? a razão entre o custo de pessoal (incluindo encargos) total do FNDE, e o total transferido pela autarquia (excluindo o Programa do Livro Didático) é pouco significativa, em torno de 1 % (ver valores dos Anexos P-2 e T-1);

? o forte envolvimento dos servidores com o serviço, faz com que as atividades sejam desenvolvidas, ainda que com menos agilidade, independentemente de fragilidades da sistemática atual.

Pontos fracos da situação atual

27. Durante o levantamento, foram identificados os seguintes problemas no que se

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

refere ao processo de transferência de recursos financeiros como um todo:

- ? passos desnecessários de triagem de processos;
- ? pareceres elaborados a mão e posteriormente digitados por pessoal externo contratado;
- ? fragilidade do acompanhamento do crédito dos recursos após o encaminhamento das OB's aos Bancos;
- ? carência de treinamento adequado, gerando desmotivação;
- ? compartilhamento de senhas de sistemas informatizados.

28. No que se refere, em especial, ao Sistema de Financiamento da Educação - SFE, foram identificados os seguintes pontos:

- ? sistema informatizado recentemente implantado (Sistema de Financiamento da Educação - SFE);
- ? multiplicidade de conferência de dados já constantes de base de dados em meio eletrônico;
- ? redundância de procedimentos com a mesma finalidade, realizados via sistema informatizado e fora dele;
- ? programas educacionais ainda não inseridos nas rotinas informatizadas;
- ? falta de sincronização entre o Sistema SFE e o SIAFI - Sistema de Administração Financeira;
- ? ocorrência expressiva de incompatibilidade de datas no registro das etapas do processo no SFE;
- ? inexistência de rotina que viabilize, via "BT" (transmissão eletrônica em lote), a conversão junto ao SIAFI, dos pré-convênios em convênios;
- ? ausência de um único responsável pelo SFE, para gerenciar o desenvolvimento e manutenção do Sistema, coordenando informações e solicitações das diversas Diretorias do FNDE.

28.1 Dos pontos fracos acima apontados, destacam-se as inconsistências do SFE, decorrentes, em grande parte, de sua recente implantação. No final do ano de 1997, o FNDE, que anteriormente tinha seus sistemas informatizados operado em computador de grande porte (*mainframe*), decidiu pela migração desses sistemas para uma rede de microcomputadores interna. Tal mudança implicou, em função das significativas diferenças entre as plataformas, a necessidade da reelaboração de todos os sistemas informatizados existentes. O fato, portanto, de o aplicativo que ampara toda a área de financiamento da educação, o SFE, ser um sistema novo, em que falhas não são improváveis, vem implicando descrédito dos usuários quanto à sua confiabilidade.

29. No entendimento da Equipe de Auditoria, merece também ser considerado um ponto fraco o valor relativamente elevado gasto pelo FNDE com os contratos de informática.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

Conforme se pode observar no Anexo P-1, a entidade dispendeu, por intermédio dos contratos com as firmas Poliedro Informática, Consultoria e Serviços e Fundação Instituto de Administração (FIA), R\$ 9.033.574,19, no exercício de 1997, e, no exercício de 1998, R\$ 13.626.457,85, montante este quase equivalente ao da folha anual de pagamento dos servidores do FNDE, atualmente em torno de R\$ 14.000.000,00.

29.1. Conforme mencionado no referido Anexo P-1, é possível que a elevação de custos com serviços de informática, nos últimos meses de 1997 e no presente exercício, se deva à necessidade de desenvolvimento e implementação do Sistema de Financiamento da Educação, a qual pode ser atribuída basicamente à FIA. Ainda que se desconsidere tal acréscimo, contudo, restaria, no exercício de 1997, o montante de R\$ 6.865.209,17, pagos à Poliedro, equivalentes a mais de 40% do valor da folha anual de servidores do FNDE. No presente exercício, o valor pago à Poliedro, até 27.11.98, somava R\$ 8.037.207,11. Tal incremento pode, provavelmente, ser também explicado pela necessidade de implementação do SFE; contudo, não deixa, igualmente, de constituir montante expressivo.

29.2. Além dos valores relativamente elevados, constatou-se que os contratos de serviços de informática são firmados com cláusula de faturamento baseada em número de horas de serviços prestados ou em número de “toques”. Semelhantes critérios, além de dificultarem a utilização otimizada dos serviços contratados, podem eventualmente se prestar a distorções quase insanáveis, como, por exemplo, ao se tentar remunerar um analista de sistemas ou programador pelo número de “toques”.

29.3. A médio e longo prazos, com a implementação do SFE e o aperfeiçoamento do processo de transferência de recursos financeiros, é praticamente certo que se possa reduzir substancialmente os gastos com serviços de informática no âmbito do FNDE. Por outro lado, preferencialmente ainda durante o desenvolvimento e implementação do referido sistema, urge que se realizem estudos no sentido de identificar as missões a serem cumpridas pelos prestadores de serviços na referida área, de modo a viabilizar a futura contratação com enfoque nos resultados a serem alcançados.

Outras informações

30. É intenção do FNDE realizar o gerenciamento de todos os Programas em um único sistema informatizado, agregando os Programas PTA e PNAE aos demais programas já automatizados.

IV - ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DE DESEMPENHO

Indicadores de desempenho identificados

31. Utilizando-se a metodologia de mapeamento de produtos, foram identificados os

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

seguintes indicadores de desempenho:

- a) I_{pd} : % de projetos diligenciados;
- b) I_{pa} : quantidade de processos analisados por funcionário/dia;
- c) I_{pc} : % de pré-convênios não convertidos na primeira tentativa;
- d) I_{ve} : % de empenhos recusados (“vala”) nos processos “Batch” (BT);
- e) I_{vo} : % de ordens bancárias recusadas (“vala”) nos processos BT;
- f) I_{co} : saldo de OB’s canceladas;
- g) T_1 : tempo entre o cadastramento do projeto e a aprovação do convênio;
- h) T_2 : tempo entre a aprovação do convênio e a emissão do empenho;
- i) T_3 : tempo entre a emissão do empenho e a publicação do extrato do convênio;
- j) T_4 : tempo entre a publicação do extrato do convênio e a emissão da primeira ordem bancária;
- k) T_{transf} : tempo entre o cadastramento do projeto e a emissão da primeira ordem bancária.

Procedimentos para levantamento de dados

32. A coleta dos dados relativos aos indicadores de desempenho foi dividida em três grupos, abrangendo as seguintes áreas: a) I_{pd} e I_{pa} : Gerência de Desenvolvimento do Ensino; b) I_{pc} , I_{ve} , I_{vo} e I_{co} : Subgerência de Execução de Convênios; e c) T_1 ; T_2 ; T_3 ; T_4 ; T_{transf} : Coordenação de Projetos de Informática.

I_{pd} - % de projetos diligenciados

33. No que se refere ao I_{pd} , não havia, na ocasião da realização da auditoria, a possibilidade de sua obtenção a partir do SFE, em função de aquele Sistema não guardar o histórico de situações dos processos. Também não existia, por parte das áreas visitadas, um acompanhamento formalizado da frequência de tais ocorrências. Procurou-se, então, proceder à apuração do indicador por intermédio de dois caminhos: em entrevistas com os gestores da Gerência de Desenvolvimento do Ensino, em que se solicitou uma estimativa; e pela seleção de amostra de processos disponíveis junto àquela área, quando se tabulou a informação de os processos haverem ou não necessitado de diligências.

33.1 No que tange à estimativa fornecida pelos gestores da Gerência de Desenvolvimento do Ensino, afirmou-se que em torno de 40 a 50% dos processos que transitaram por aquela área nesses dois últimos anos precisaram passar por diligências, para efeito de complementação. Ressalvou-se, contudo, o fato de os anos de 1997 e 1998 haverem sido anos atípicos, em que, na maior parte dos casos, a análise preliminar dos projetos foi realizada pelo próprio FNDE, e não pelas DEMECs (em função, principalmente, da mudança de plataforma de informática por que passou a autarquia, já mencionada no item 28.1 retro), fato que teria implicado

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

em incremento da realização de diligências por parte do FNDE, já que parcela significativa dessas providências se verifica justamente no primeiro exame do processo.

33.2 Quanto a processos disponíveis junto àquela Gerência, foi possível o acesso a apenas 195 ainda ali remanescentes, tendo em vista o restante já haver sido encaminhado às DEMECs para acompanhamento das correspondentes prestações de contas. Foi, então, providenciada pela área a tabulação dos processos que necessitaram passar por diligências por iniciativa do FNDE.

33.3 Processando-se tais informações, pôde-se identificar, conforme demonstrado no Anexo M-1, que 33,85% de tais processos precisaram de diligências. A generalização de tal índice, contudo, seria temerária, dado tratar-se de amostra extremamente reduzida referente a um período relativamente longo, indo de 01.04 a 15.10.98, intervalo em que milhares de processos foram analisados, além de derivar de seleção não aleatória.

33.4 Considerando o impacto da incidência de diligências tanto sobre o volume de trabalho quanto sobre o prazo do processo analisado, entende a Equipe de Auditoria deva esse indicador ser mensurado. Tendo em vista que as mudanças de situação dos processos já são registradas no SFE, daí poderiam advir os dados para apuração do indicador. Seria necessário, todavia, que o SFE guardasse o histórico das alterações de situação de processos, e não apenas informação acerca da mais recente.

I_{pa} - quantidade de processos analisados por funcionário/dia

34. Quanto ao I_{pa}, em função de não haver certeza acerca da confiabilidade de tal indicador obtido a partir dos dados registrados no SFE, foram utilizados, na busca de sua apuração, os mesmos procedimentos de que a equipe se valeu para a obtenção do I_{pd}, ou seja, entrevistas com os gestores da Gerência de Desenvolvimento do Ensino e análise de processos disponíveis junto àquela área.

34.1 Na estimativa dos gestores da Gerência de Desenvolvimento do Ensino, a quantidade média de processos analisados por funcionário/dia gira em torno de 10 a 12. Ressalvou-se que a análise de processos referentes a obras foi facilitada, no exercício corrente, pelo fato de seus projetos serem previamente submetidos a engenheiros, cedidos ao FNDE pelo Projeto Nordeste, o que, no entendimento daquela Gerência, explicaria a referida produtividade, considerada alta. Não se sabe, no entanto, se tal facilidade estará disponível doravante.

34.2 No que se refere à análise de processos disponíveis na área visitada, aproveitou-se o mesmo trabalho de coleta de dados do indicador anterior, o I_{pd}, sobre os 195 processos ali remanescentes, para também colher as informações: CPF do técnico do FNDE responsável pela análise do processo e a data do respectivo parecer. A crítica de consistência dos CPF's constantes da relação elaborada apontou 15 registros cujo dígito verificador não era compatível. Considerando-se, contudo, que tal incorreção se devia a falhas de digitação e não

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

prejudicaria a análise pretendida, esses registros não foram descartados.

34.3 A tabulação dos dados, conforme demonstrado no Anexo L-1, indicou uma frequência predominante de apenas 1 processo por analista/dia, correspondendo a 69% das ocorrências. Apenas 17% dos casos referem-se a dois processos analisados no mesmo dia, 11% a 3 processos analisados por dia e somente 3% das ocorrências correspondem a 4 ou mais processos analisados por dia. A média aritmética da quantidade de processos por analistas/dia situou-se no valor de 1,5. No que se refere à possibilidade de generalização da conclusão da análise, no entanto, cabe a mesma restrição já mencionada com relação ao I_{pd} , quanto a tratar-se de amostra extremamente reduzida referente a um período relativamente longo, indo de 01.04 a 15.10.98, intervalo em que milhares de processos foram analisados, além de derivar de seleção não aleatória.

34.4 A apuração de tal indicador é considerada, pela Equipe, importante instrumento gerencial para o FNDE, dado ser informação objetiva acerca da produtividade dos técnicos envolvidos na análise de projetos. Sua obtenção poderá ser efetivada a partir do próprio SFE, que já contém os campos para as informações necessárias. Basta, praticamente, que se assegure, para tanto, no referido Sistema, a fiel alimentação do CPF do autor do parecer técnico do FNDE, bem como da respectiva data de emissão.

I_{pc} - % de pré-convênios não convertidos na primeira tentativa

35. Com relação ao I_{pc} , foram analisados os relatórios de conversão apenas do programa PMDE, relativos ao período de julho a novembro de 98, pois não havia registros disponíveis para os demais programas. Do relatório de julho, foi extraída uma amostra dos dados, em razão do grande volume de conversões efetuadas nesse mês. Já os relatórios de novembro foram analisados em sua totalidade. Não foram encontrados relatórios relativos aos meses de agosto, setembro e outubro. A coleta de dados ficou prejudicada porque não constavam todas as páginas dos relatórios de conversão - assumiu-se, para efeito de cálculo do indicador, que as páginas disponíveis eram as que registravam alguma falha.

35.1 Os valores obtidos encontram-se no Anexo D-2 (2ª tabela). O valor calculado para I_{pc} , na amostra selecionada, foi de 7,7%. Na opinião da Equipe, este valor não justifica a implantação de um sistema especialmente dedicado para sua monitorização.

I_{ve} - % de empenhos recusados

36. Quanto ao I_{ve} , os dados foram coletados a partir da análise de documentos referentes a todos os empenhos recusados (resolvidos e não resolvidos) no período de julho a novembro de 98, sendo que o motivo da recusa foi analisado somente quando a informação estava registrada nos documentos. Saliente-se que os lotes processados sem nenhuma recusa não foram considerados para cálculo do indicador.

36.1 A tabela do Anexo C-3 registra os dados obtidos para este indicador. O valor médio de I_{ve} , na amostra selecionada, foi de 23,7%. Cada vez que um empenho “cai na vala” (ou

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

seja, que seu processamento é recusado pelo SIAFI), é necessário pesquisar o motivo da recusa e proceder aos acertos, demandando tempo e mão-de-obra que poderiam ser melhor aproveitados. Desta forma, considera-se importante o monitoramento deste indicador.

36.2 No tocante aos motivos da recusa, observou-se que os mais significativos foram: “conta sem saldo/sem limite para emissão do reforço/empenho” (verificado em 69,2% dos lotes) e “problema na numeração do empenho” (23,1%). Isto deixa entrever que, após a melhoria do Sistema SFE, em especial no tocante à atualização de informações trocadas com o SIAFI, estas “valas” tenderão a diminuir significativamente.

I_{vo} - % de ordens bancárias recusadas

37. A respeito do I_{vo}, foram analisados os documentos referentes a todas as ordens bancárias recusadas (resolvidas e não resolvidas) no período de setembro a novembro de 98. Registraram-se também os programas a que se referiam as OB's e os motivos de recusa das mesmas pelo SIAFI. Também neste caso, não foram considerados para cálculo do indicador, os lotes processados sem nenhuma recusa.

37.1 A tabela do Anexo C-2 registra os dados obtidos para este indicador. O valor médio de I_{vo}, na amostra selecionada, foi de 8,2%. Ressalte-se que, embora o valor obtido de I_{vo} tenha sido cerca de 1/3 do valor obtido de I_{ve}, o volume de OB's recusadas foi significativo (1.306 OB's na amostra considerada). Por essa razão, e pelos demais motivos enumerados para o indicador I_{ve}, também considera-se importante o monitoramento deste indicador.

37.2 Os motivos para recusa constatados foram mais variados do que no caso dos empenhos (foram contabilizados 18 motivos para as OB's contra 2 para as NE's), sendo que os mais significativos foram: “domicílio bancário do credor inexistente” (verificado em 42,9 % dos lotes); “conta sem saldo” (28,6%) e “NE não vinculada no cadastro do convênio” (28,6%). Também neste caso, a melhoria do Sistema SFE resultará na diminuição das “valas” de OB.

37.3 Segundo a Subgerente de Execução de Convênios, a falha mais freqüentemente observada - “domicílio bancário inexistente” - poderia ser evitada com o cadastramento prévio e verificação da conta corrente no SIAFI. Adotando-se esta medida preventiva, haveria diminuição significativa das “valas” de OB.

37.4 O Programa com maior incidência de OB's recusadas foi o PNAE (Merenda), conforme observado nos gráficos dos Anexos A-1 e B-1. A incorporação do Sistema da Merenda (“MUMPS”) ao SFE deverá reduzir significativamente esta incidência.

I_{co} - saldo de ordens bancárias canceladas

38. Com referência ao I_{co}, inicialmente o indicador foi definido como sendo a porcentagem de ordens bancárias devolvidas pelo Banco (canceladas). No entanto, como não havia

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

documentação nem controles, na Subgerência de Execução de Convênios, do número de OB's canceladas por dia, o indicador foi modificado para "saldo de OB's canceladas". Assim, foi analisado o referido saldo no período de setembro a novembro de 1998. Foi também coletada uma amostra de OB's por programa do FNDE, a fim de estimar o tempo médio de permanência das mesmas na conta "OB's canceladas".

38.1 A Tabela "Saldo de OB's Canceladas" (Anexo E-2) registra os dados obtidos para este indicador. Conforme ilustrado no gráfico correlato do Anexo E-1, o período compreendido entre 05 e 12 de novembro foi atípico, devido a um lote com grande número de OB's canceladas num mesmo dia. O saldo médio, para os demais dias, girou em torno de 20 OB's por dia, o que pode ser observado no mesmo gráfico.

38.2 Considerando que o saldo médio de OB's foi baixo, mantendo-se estável, com exceção do período acima citado, entende-se desnecessário seu acompanhamento. Seria mais relevante, no entender desta Equipe de Auditoria, o acompanhamento das contas específicas dos convênios, na forma sugerida no Capítulo V - Recomendações.

38.3 Acerca da amostra de OB's por programa do FNDE, coletada a fim de estimar o tempo médio de permanência das mesmas na conta "OB's canceladas", observou-se, conforme ilustram a primeira tabela do Anexo D-2 e o gráfico do Anexo D-1, que o tempo médio geral foi de aproximadamente 30 dias, sendo o SME o programa que apresentou maior demora na regularização das OB's (49,7 dias em média). Segundo opinião da Subgerente de Execução de Convênios, esse prazo deveria girar em torno de 20 dias. Informa, ainda, que grande parte da demora no acerto ocorre devido a problemas no cadastro do Banco do Brasil, principalmente com relação ao campo "CGC", às vezes não preenchido.

T₁, T₂, T₃, T₄ e T_{transf}

39. Para obter a evolução recente dos indicadores **T₁**, **T₂**, **T₃**, **T₄** e **T_{transf}**, foram extraídos dados da base do sistema informatizado do FNDE (SFE), compreendendo o período de janeiro a novembro de 1998.

40. O arquivo texto extraído continha 23.749 registros, um para cada processo cadastrado no SFE, neles constando os seguintes campos: UF, Número do Processo, Programa FNDE, Abrangência, Data do Cadastramento do Processo (DT_CADASTRO), Status do Projeto, Data da Aprovação do Projeto (DT_APROVAÇÃO), Identificação do Parecerista, Data da Emissão do Empenho (DT_EMPENHO), Código de Envio do Empenho, Data da Publicação do Extrato do Convênio (DT_PUBLICAÇÃO), Código de Envio da Ordem Bancária, Data da Emissão da Ordem Bancária (DT_EMISSÃO_OB), Valor Solicitado e Valor Concedido para o Projeto.

41. Primeiramente, após a conversão do arquivo texto recebido para uma tabela de banco de dados, foram efetuados testes de consistência entre os campos de data necessários à

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

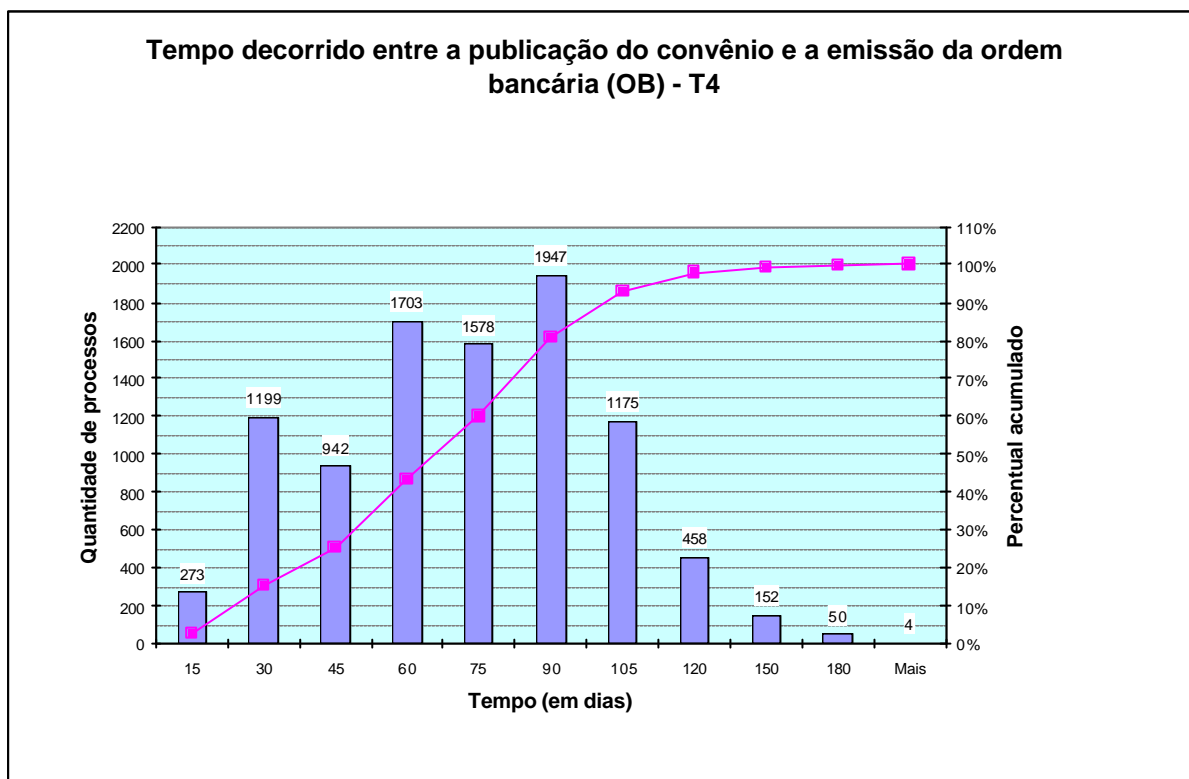
obtenção do indicadores T_1 , T_2 , T_3 e T_4 , de forma a desconsiderar registros em que os tempos decorridos procurados resultassem negativos. Isto redundou no expurgo de centenas de registros conforme demonstrado a seguir:

Indicador e campos testados	Inconsistência detectada	Quantidade de registros desconsiderados
T_1 - DT_CADASTRO e DT_APROVAÇÃO	Data do Cadastramento do processo posterior à Data da Aprovação do Projeto (se esta existe)	317
T_2 - DT_APROVAÇÃO e DT_EMPENHO	Data da Aprovação do Projeto posterior à Data da Emissão do Empenho (se esta existe)	358
T_3 - DT_EMPENHO e DT_PUBLICAÇÃO	Data da Emissão do Empenho posterior à Data da Publicação do Extrato do Convênio (se esta existe)	8
T_4 - DT_PUBLICAÇÃO e DT_EMISSÃO_OB	Data da Publicação do Extrato do Convênio posterior à Data da Emissão da Ordem Bancária (se esta existe)	1
Total de registros expurgados:		684 (2,9%)
Total de registros utilizados para cálculo de T_1 , T_2 , T_3 , T_4		23.065

42. Ainda utilizando o gerenciador de banco de dados, foram calculadas as diferenças (em dias) entre as datas acima, gerando quatro novos campos na tabela, correspondentes aos quatro primeiros indicadores. Em seguida, a partir dessa tabela, foram geradas planilhas eletrônicas para o devido tratamento estatístico. Cada arquivo de planilha – um para cada indicador – foi obtido por exportação seletiva de registros da tabela de dados depurada, sendo copiados somente aqueles registros que continham as duas datas necessárias ao cálculo de cada indicador (por exemplo: para o arquivo destinado ao cálculo de T_1 foram extraídos os registros em que estavam preenchidas a Data de Cadastramento do Processo e a Data da Aprovação do Projeto).

43. Da análise efetuada, utilizando as ferramentas do aplicativo de planilha eletrônica, foram obtidos os quatro conjuntos de histograma e gráfico constantes dos Anexos F até I.

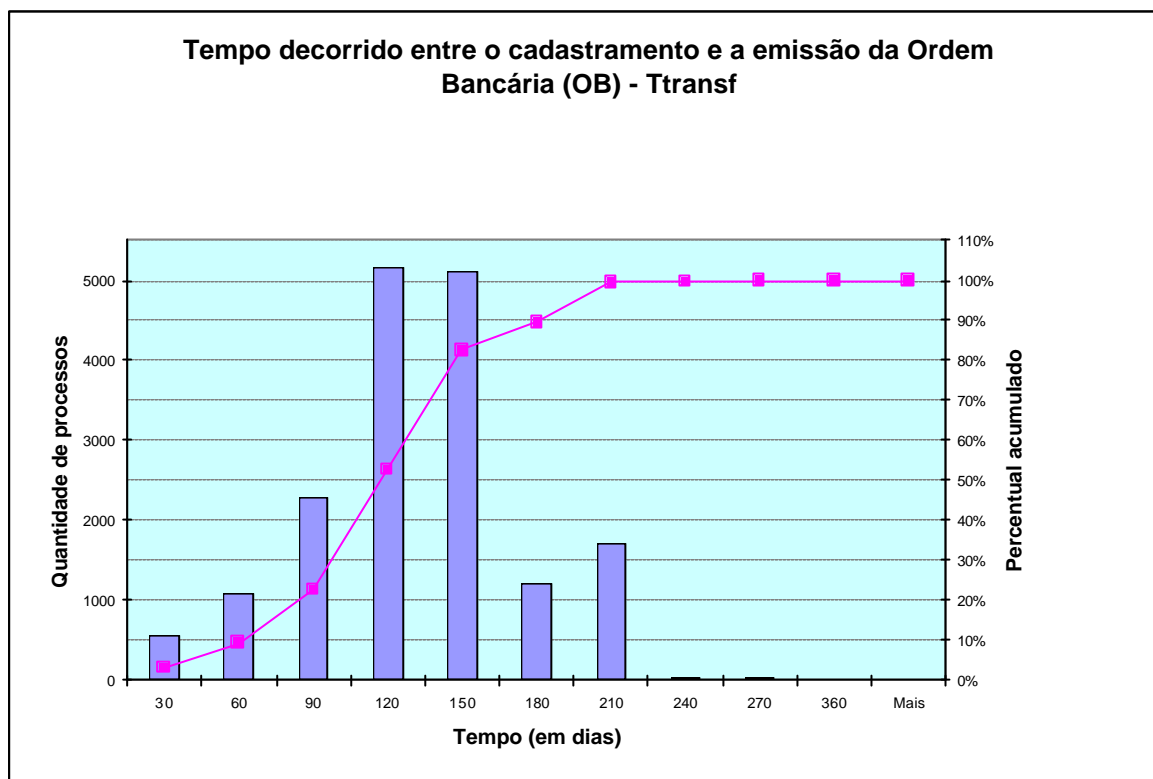
44. Dentre tais indicadores, destaca-se o tempo decorrido entre a Publicação do Extrato do Convênio e a Emissão da Ordem Bancária (T_4) por estar diretamente relacionado ao objeto desta Auditoria de Desempenho, ou seja, a transferência efetiva dos recursos ao favorecido a partir da formalização legal do Convênio. No gráfico a seguir, observa-se que para 80 % dos processos esse tempo é de até 90 dias, sendo este o prazo no qual ocorre maior incidência de emissão de OB's.



45. Para cálculo do indicador T_{transf} , tomou-se por base, novamente, o arquivo original obtido (23.749 registros) e procedeu-se a novo teste de consistência. Desta feita, para eliminar da análise aqueles registros cujas datas necessárias ao cálculo desse indicador fossem incompatíveis entre si, ou seja, registros em que a Data do Cadastramento do Processo (DT_CADASTRO) fosse posterior à Data da Emissão da Ordem Bancária (DT_EMISSÃO_OB). O expurgo efetuado resultou na desconsideração de 6.527 registros (27,5% do total) e no conseqüente aproveitamento dos 17.222 registros consistentes.

46. De forma análoga, utilizando-se o gerenciador de banco de dados, foi calculada a diferença (em dias) entre as datas acima, correspondente ao indicador T_{transf} , e gerou-se um arquivo de planilha eletrônica, este contendo apenas os registros em que as duas datas acima, necessárias aos cálculo, existiam. Da análise efetuada, foi obtido o conjunto de histograma e gráfico constante do Anexo J.

47. No gráfico a seguir, observa-se que o prazo total de processamento de uma solicitação de recursos (desde o Cadastramento do Projeto até a Emissão da Ordem Bancária) para pouco mais de 50% dos processos é de até 120 dias (quatro meses), e para pouco mais de 80% deles chega a 150 dias (cinco meses), estando a maior frequência de liberação de recursos nesses intervalos.



48. Para que o levantamento desses indicadores possa ser feito a qualquer tempo, se faz necessário incluir consultas no Sistema SFE - para que a obtenção de dados primários seja fácil e imediata – bem como estabelecer procedimentos de tratamento estatístico para tais dados. Tais consultas devem permitir a extração, crítica de dados e cálculo de tempos decorridos (similares aos que foram descritos anteriormente), contemplando períodos à escolha do pesquisador. Os dados depurados, trabalhados estatisticamente – utilizando-se aplicativo de planilha eletrônica - poderão servir de base para obtenção de histogramas e gráficos semelhantes àqueles apresentados neste trabalho.

Procedimentos para gerenciamento de desempenho

49. É importante que o FNDE proceda à coleta dos dados para medir os indicadores e informar seus respectivos valores regularmente, procurando também, no seu processo de planejamento, estabelecer metas para melhoria de desempenho. Essas metas devem ser realistas, porém, devem tornar-se mais ambiciosas ao longo do tempo.

50. É também essencial que seja estabelecida a periodicidade dos relatórios de acompanhamento dos indicadores de desempenho. No entendimento desta Equipe, o mais adequado seria incluir estas informações no “Relatório de Gestão” da Prestação de Contas anual do FNDE.

51. O alcance dos benefícios potenciais vislumbrados em decorrência desta Auditoria

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

dependerá, fundamentalmente, de que a alta administração do FNDE participe ativamente com vistas a assegurar a implementação das recomendações deste Relatório, estabelecendo procedimentos e desenvolvendo sistemas para gerar informações relativas aos indicadores de desempenho. Isto quer dizer também, em outras palavras, dar condições aos gerentes na utilização dos indicadores para monitorar, planejar e alocar recursos, e incentivá-los nesta prática, treinando-os caso necessário. É desejável que um gerente *senior* fique responsável pela implementação dos novos sistemas. Os demais gerentes deverão se responsabilizar pela exatidão dos dados de desempenho nas respectivas áreas.

52. Como continuidade do Acordo de Cooperação Técnica Brasil - Reino Unido, o TCU poderá organizar reuniões regulares com os servidores do FNDE para monitorar as mudanças no desempenho, caso assim julgue necessário. Nestas reuniões, o FNDE deverá apresentar as ações realizadas para implementar as recomendações do TCU.

53. Para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, é importante que o FNDE estabeleça um Grupo de Contato de Auditoria, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o Controle Interno (CISSET/MEC) e com o TCU.

V – RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES

54. Considerando a situação encontrada, propomos, inicialmente, recomendar ao FNDE a adoção das seguintes providências:

Mudanças organizacionais

a) designar formalmente responsável (ou responsáveis) pelo SFE, para gerenciar o desenvolvimento e manutenção do Sistema, coordenando informações e solicitações das diversas Diretorias do FNDE, e assegurando a fidedignidade dos processos e a qualidade dos resultados do Sistema;

Rotinas da Entidade

b) encaminhar os processos do PTA (que não se refiram a obras e equipamentos) diretamente às Secretarias-Fim, evitando a desnecessária triagem no FNDE;

c) aperfeiçoar o acompanhamento da movimentação das contas específicas no período compreendido entre a data do primeiro depósito na conta específica do convênio e a prestação de contas, de modo a antecipar possíveis falhas na comunicação entre o FNDE e os convenientes, ou mesmo prevenir a utilização indevida dos recursos dos convênios;

Contratos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

d) treinar e equipar os servidores do FNDE para a elaboração de pareceres já em meio magnético, redimensionando os contratos de digitadores;

e) realizar estudos no sentido de identificar as tarefas a serem executadas pelos prestadores de serviços na área de informática, de modo a viabilizar que os próximos contratos de prestação de serviços nesta área sejam firmados com enfoque nos resultados a serem alcançados, e não exclusivamente no número de horas de serviços prestados ou no número de "toques";

Utilização de informática

f) registrar, no SFE, o histórico das transações realizadas, incluindo para cada uma, além dos campos relativos à data, hora e servidor (ou digitador terceirizado), outros que lhe são pertinentes, de modo a facilitar futuras auditorias e a extração de relatórios gerenciais;

g) investir na confiabilidade do SFE, de modo a eliminar multiplicidade de conferência e duplicidades de procedimentos;

h) estabelecer rotina diária automatizada de sincronização entre os Sistemas SIAFI e o SFE, antecipando assim possíveis "valas" (falhas nos processos Batch submetidos ao SIAFI), adotando, dentre outras, as seguintes medidas:

? relacionar todas as transações SIAFI e respectivas contas contábeis envolvidas na contabilização dos convênios, desde o registro do pré-convênio no SIAFI até a emissão e eventual cancelamento das OB's (ordens bancárias), analisando em seguida as respectivas rotinas de atualização no SFE;

? implementar, a partir da análise constante na letra "a" acima, relatório gerencial no SFE ("relatório de não conformidades") que relacione as discrepâncias entre as contas movimentadas diariamente e os registros correspondentes no SFE;

? automatizar, na medida do possível, a correção das não conformidades, encaminhando para as respectivas Gerências somente as ocorrências cuja correção automática não foi possível;

i) priorizar a automação dos procedimentos relativos à emissão de empenhos e ordens bancárias do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, ainda não inserido no SFE;

j) no que se refere ao SIAFI, analisar a viabilidade de se conceder senhas para terceirizados, com perfil adequado, de modo a identificar os efetivos responsáveis pela alimentação dos dados;

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

l) implementar processo automatizado, no SFE (“BT”), de conversão de pré-convênio em convênio, e transferir a responsabilidade para tal conversão da Subgerência de Execução de Convênio para a Gerência de Desenvolvimento do Ensino e outras Gerências que executam atividades similares em outras Diretorias;

m) elaborar o Manual de utilização do Sistema SFE;

n) implementar, no SFE, rotina que disponibilize, em tela ou em listagem impressa, relação por data das ordens bancárias emitidas (identificando seu número e valor), vinculando-as, sempre que for o caso, ao respectivo número e parcela do convênio;

Indicadores de desempenho

o) estabelecer procedimentos e desenvolver sistemas para gerar informações relativas aos seguintes indicadores de desempenho:

- ? I_{pd} : % de projetos diligenciados;
- ? I_{pa} : quantidade de processos analisados por funcionário/dia;
- ? I_{ve} : % de empenhos recusados (“vala”) nos processos “Batch” (BT);
- ? I_{vo} : % de ordens bancárias recusadas (“vala”) nos processos BT;
- ? T_1 : tempo entre o cadastramento do projeto e a aprovação do convênio;
- ? T_2 : tempo entre a aprovação do convênio e a emissão do empenho;
- ? T_3 : tempo entre a emissão do empenho e a publicação do extrato do convênio;
- ? T_4 : tempo entre a publicação do extrato do convênio e a emissão da primeira ordem bancária;
- ? T_{transf} : tempo entre o cadastramento do projeto e a emissão da primeira ordem bancária.

p) para os indicadores supracitados, estabelecer metas realistas, porém desafiadoras, para melhoria de desempenho;

q) preparar relatórios periódicos para acompanhamento dos indicadores de desempenho, e incluir um resumo das informações no “Relatório de Gestão” da Prestação de Contas anual do FNDE;

r) dar condições aos gerentes de cada área na utilização dos indicadores para monitorar, planejar e alocar recursos, e incentivá-los nesta prática, treinando-os, caso necessário, sendo desejável que um gerente *senior* fique responsável pela implementação dos novos sistemas, e que os demais gerentes se responsabilizem pela exatidão dos dados de desempenho nas respectivas áreas ;

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

s) para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, estabelecer um Grupo de Contato de Auditoria, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU e com a Ciset/MEC;

t) apresentar as informações relativas aos indicadores de desempenho, quando solicitado pelo TCU em futuras reuniões com o FNDE;

Treinamento

u) elaborar planejamento, de acordo com a conveniência e a disponibilidade orçamentária do FNDE, para treinamento do pessoal da Subgerência de Execução de Convênios e da Gerência de Desenvolvimento do Ensino, preferencialmente nos seguintes temas, visando à melhor capacitação e conseqüente aumento de produtividade:

- ? Subgerência de Execução de Convênios: SIAFI Gerencial; Orçamento no SIAFI; Contabilidade no SIAFI; Legislação e regulamentos referentes a Convênios; planilha eletrônica; editor de textos; Relações Interpessoais no Trabalho; e Gerenciamento de Conflitos;
- ? Gerência de Desenvolvimento do Ensino: Atendimento ao Público, Organizações e Métodos; Informática Básica (planilha eletrônica, editor de textos, gerenciador de banco de dados e editor de apresentações); e Elaboração e Monitorização de Projetos.

VI - BENEFÍCIOS POTENCIAIS

55. Caso implementadas as recomendações propostas no item anterior, é elevada a probabilidade de que os benefícios a seguir venham a ser alcançados:

- ? diminuição da incidência de erros no processo de transferência de recursos, resultando na redução do tempo médio total compreendido entre a entrega do pleito pela entidade e o recebimento dos recursos, e também na melhoria significativa da qualidade do processo como um todo;
- ? redução de custos (conforme detalhado no Anexo P-1), a médio prazo (cerca de um ano), de pelo menos R\$ 250.000,00 anuais, sobre o montante de mais de R\$ 13.000.000,00 atualmente gastos com contratos de informática, em função da eliminação de etapas de digitação, de múltiplas conferências, de etapas desnecessárias de triagem; a longo prazo, com a melhora na definição dos contratos e o término do desenvolvimento do SFE, os gastos com serviços de informática poderão ser substancialmente reduzidos;
- ? redução de custos, **no âmbito do MEC**, superior a R\$ 4.000.000,00 por

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

- ano, considerando-se apenas os gastos com pessoal (incluindo encargos), conforme memória de cálculo no Anexo P-2, caso extintas as DEMEC's e assumida, pelo FNDE, sua parcela no processo, sendo necessário o retorno de equipamentos do FNDE atualmente utilizados pelas DEMEC's, e a contratação ou redistribuição de até 50 pessoas das DEMEC's para o FNDE;
- ? futura redução do pessoal envolvido com o processo, ou a sua realocação em outras atividades da entidade, em função da eliminação de redundâncias de procedimentos e da multiplicidade de conferências;
 - ? incremento da efetividade dos programas educacionais, em função da maior tempestividade na transferência dos recursos, resultando em redução mais rápida da evasão escolar e da repetência (que implica multiplicação dos gastos por aluno na mesma série escolar), podendo também, no caso desta última, conforme a região, resultar em economia superior a 20% dos recursos gastos na Educação, pois a distorção serial (diferença entre a idade do aluno e a série em que ele está matriculado) seria gradativamente reduzida; esta distorção serial varia de 27,2% (nas regiões mais desenvolvidas) a 65,7% (nas regiões mais pobres), segundo dados da publicação "Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro - Tendências e Perspectivas - INEP/MEC"².

VII - ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO

56. A implementação das recomendações, e dos conseqüentes benefícios potenciais, depende, fundamentalmente, do apoio da entidade auditada. Estima-se, pelos comentários encaminhados pela Secretária-Executiva do FNDE, que há concordância com as conclusões deste Relatório e que aquela autarquia está disposta a envidar esforços com vistas a aperfeiçoar os processos envolvidos na transferência de recursos financeiros.

57. Durante o andamento dos trabalhos desta Auditoria, constatou-se estar sendo desenvolvida uma "Norma de Execução", detalhando os procedimentos do FNDE referentes à tramitação de projetos educacionais, com implementação prevista para o início de 1999. Referida norma contará ainda com um módulo especialmente dedicado ao público externo, contendo formulários e esclarecimentos para formulação dos pleitos relativos aos convênios.

57.1 Considerando-se, no entanto, de um lado, o curto prazo para a realização da presente Auditoria e, de outro, o fato de a referida norma ainda não haver sido aprovada, optou-se por não aprofundar o estudo da sua minuta, embora parte de suas sugestões hajam sido levadas em conta quando da busca do aperfeiçoamento dos processos. Reconhecendo o mérito de iniciativas

2 CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro – Tendências e Perspectivas. Brasília: INEP/MEC, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

destinadas à regulamentação de procedimentos, tanto no âmbito interno quanto, em especial, para o público externo, entende a Equipe ser importante que as recomendações resultantes desta Auditoria sejam consideradas em futuras atualizações da referida norma, já que muito provavelmente implicarão modificações de processos atualmente adotados pelo FNDE.

VIII – COMENTÁRIOS DOS RESPONSÁVEIS (Órgão Auditado)

58. Os comentários do FNDE acerca da Versão Preliminar do Relatório de Auditoria foram encaminhadas a este Tribunal em anexo ao Ofício nº 039/99-GEOFI/DIAFI/FNDE, de 29/01/99 (às fls. 81/84).

58.1 Registra aquela Autarquia ter conhecimento dos problemas existentes no processo de transferência de recursos, e que já vem trabalhando no sentido de superá-los. Por outro lado, ressalta os entraves da legislação existente e da estrutura da Administração Pública Federal, aos quais aquela entidade está subordinada, como barreiras à solução de parte dos problemas apontados pela Auditoria.

59. Quanto aos “pontos fracos da situação atual”, registrados no capítulo III (às fls. 10/12), a Sra. Secretária-Executiva do FNDE, Mônica Messenberg Guimarães, tece algumas considerações (às fls. 82/83). A maior parte dos comentários denota concordância com a situação retratada, registrando as providências saneadoras em andamento. Alguns pontos levantados pelo FNDE, contudo, merecem ser objeto de considerações, a fim de melhor esclarecer a intenção da equipe de auditoria acerca da situação retratada.

59.1 Quanto ao item I.1 do documento, registra a titular do FNDE que a mão de obra terceirizada é utilizada para a digitação de dados no SIAFI, procedimento que tenderia a desaparecer com a total automatização do SFE. O ponto fraco levantado, contudo, referia-se ao emprego dessa mão de obra para a digitação de pareceres elaborados à mão por servidores do FNDE. Se os pareceres relativos à apreciação dos pleitos pelas gerências passarem a ser elaborados diretamente em microcomputador, entende-se que haveria tanto ganhos de produtividade quanto redução de custos, a partir da eliminação da etapa de digitação de tais documentos por pessoal externo contratado. Defende-se, então, seja mantida a recomendação contida no item 54.d.

59.2 O item I.2 diz respeito à “fragilidade do acompanhamento do crédito dos recursos após o encaminhamento das OB’s aos Bancos”, objeto da recomendação constante do item 54.c. A entidade informa já estar havendo certa forma de acompanhamento, por meio de relatórios gerenciais dos bancos. Esclarece, ainda, estar prevista, para o corrente ano, a criação de uma área específica para o monitoramento da movimentação das contas. Dessa forma, entende a Equipe de Auditoria deva a continuidade dessas medidas ser acompanhada.

59.3 Com relação ao “compartilhamento de senhas de sistemas informatizados” (item

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

I.3 do documento), argumenta a entidade estar pleiteando, junto à STN, a possibilidade de liberação de senhas a funcionários terceirizados, diante da atual limitação do uso da senha apenas por pertencentes ao quadro do Funcionalismo Público Federal. Enquanto não solucionada tal questão, informa a autarquia estar orientando seus servidores a não mais compartilharem suas senhas. Assim, entende-se deva ser suprimida a recomendação constante do item 54.j.

59.4 No item I.4, a entidade fala sobre fragilidades relacionadas ao Sistema de Financiamento da Educação – SFE, mencionadas no item 28 retro. De maneira geral, o FNDE vem tomando iniciativas no sentido de aperfeiçoar o SFE e de concluir o seu desenvolvimento. No que tange ao subitem I.4.g, no entanto, apesar de o FNDE entender que já existe um único gerente de desenvolvimento e manutenção do Sistema SFE, considera a Equipe de Auditoria que a definição dos processos automatizados por intermédio do SFE deve caber à(s) área(s) diretamente interessada(s) (áreas-fins), e não à Gerência de Informática, a qual deve ser responsável apenas pela operacionalização daquilo que for definido. Talvez a possível recomendação tenha sido mal interpretada, em função do emprego dos termos “desenvolvimento” e “manutenção”, normalmente afetos à área de informática. Destarte, entende-se deva ser mantida a recomendação do item 54.a, porém com a redação alterada.

59.5. Quanto ao item 29, referente aos gastos relativamente elevados com os contratos de informática, justifica a entidade (no subitem I.4.1 de seu documento) que “*a falta de técnicos de informática e preparação do órgão para implantação da filosofia cliente/servidor, tanto no que se refere a infra-estrutura, como Sistemas, acabou gerando custos adicionais em informática*”. Alega, também, que com a desativação, em 1998, do *Mainframe*, vários sistemas precisaram ser desenvolvidos com urgência, para atender às necessidades internas do FNDE. Afirma serem ainda necessárias mais ações de implementação em termos de informática.

59.6. A respeito da base para faturamento dos contratos de informática, levantada no item 29.2 retro, o FNDE admite que o contrato da Poliedro, de serviços de digitação, inclui o desenvolvimento de sistemas para entrada de dados, os quais são mensurados em toques de digitação. No que se refere aos contratos cuja mensuração ocorre por horas de serviços prestados, esclarece serem observadas tabelas de custo, por tipo de serviço. Na visão da Equipe de Auditoria, contudo, essas bases de mensuração são inapropriadas para serviços de desenvolvimento, implementação e manutenção de sistemas, os quais envolvem preponderantemente atividade intelectual. Portanto, entende-se deva ser sustentada a recomendação do item 54.e.

60. A respeito dos “Indicadores de Desempenho identificados”, constantes do capítulo IV do presente Relatório, o FNDE tece considerações apenas acerca de dois deles, quais sejam, T_4 – tempo entre a publicação do extrato do convênio a emissão da primeira ordem bancária – e I_{vo} - % de ordens bancárias recusadas nos processos BT (cfe. fls. 83/84).

60.1 Sobre o primeiro deles, argumenta que sua avaliação requer cuidado, pois deve ser cumprido o cronograma estipulado para a liberação de recursos do convênio. Além disso, entende positivo o fato de 80% dos recursos haverem sido liberados no prazo de 90 dias após a

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

publicação do convênio, considerando-se, ainda, a atipicidade do ano de 1998, em função da realização de eleições. Cabe ressaltar, no entanto, que a intenção do estabelecimento de indicadores de desempenho passa longe da eventual aplicação de sanções pelo mau desempenho, ou pelo não atingimento de metas. O objetivo da definição desses instrumentos é permitir, aos próprios administradores, avaliar o desempenho de determinada atividade, identificando problemas ocasionais ou aferindo o impacto de medidas adotadas. Dessa forma, considera-se deva ser mantida a recomendação no sentido de se mensurar tal indicador, constante do item 54.o.

60.2 Acerca do indicador I_{vo} , o FNDE justifica que o índice de ordens bancárias recusadas vem decrescendo, em virtude da implementação do Sistema SFE no ano de 1998 e da criação de contas bancárias pela própria entidade. Entende a Equipe de Auditoria caberem, quanto a esse aspecto, os mesmos comentários contidos no subitem anterior.

61. No que tange às “Recomendações Preliminares”, tratadas no capítulo V do presente Relatório, o FNDE registra (à fl. 84) as seguintes observações:

61.1 Quanto ao recomendado no subitem 54.f, informa que o registro do histórico das transações realizadas no SFE está em fase de levantamento de impacto, com relação ao espaço a ser ocupado em disco e a modelos de dados. Dessa maneira, entende a Equipe de Auditoria deva a continuidade dessas medidas ser acompanhada.

61.2 Com relação ao consignado no subitem 54.g, a entidade esclarece estar implementando rotina de crítica dos dados importados/exportados do SIAFI x SFE. Assim, sugere-se o mesmo encaminhamento do subitem anterior.

61.3 No que se refere ao registrado no subitem 54.i, apesar de a autarquia afirmar que a *“automação dos procedimentos relativos à emissão de empenhos e ordens bancárias já está implantada”*, a recomendação mencionada diz respeito ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, ainda não incluído no Sistema SFE. Dessa forma, defende-se a manutenção da recomendação.

61.4 Sobre a medida proposta no subitem 54.n, informa o FNDE já estar implantada, no Sistema SFE, relação, por data, das ordens bancárias emitidas. Portanto, entende-se dispensável referida recomendação.

IX – RECOMENDAÇÕES FINAIS

62. Dessa forma, propomos recomendar ao FNDE a adoção das seguintes

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

providências, ou a continuidade da implantação das medidas eventualmente já em curso, que objetivem a melhoria do processo de transferência de recursos:

Mudanças organizacionais

a) designar formalmente responsável (ou responsáveis) pelo SFE, para coordenar informações e solicitações das diversas Diretorias do FNDE, assegurando a fidedignidade dos processos e a qualidade dos resultados do Sistema;

Rotinas da Entidade

b) encaminhar os processos do PTA (que não se refiram a obras e equipamentos) diretamente às Secretarias-Fim, evitando a desnecessária triagem no FNDE;

c) aperfeiçoar o acompanhamento da movimentação das contas específicas no período compreendido entre a data do primeiro depósito na conta específica do convênio e a prestação de contas, de modo a antecipar possíveis falhas na comunicação entre o FNDE e os convenentes, ou mesmo prevenir a utilização indevida dos recursos dos convênios;

Contratos

d) treinar e equipar os servidores do FNDE para a elaboração de pareceres já em meio magnético, redimensionando os contratos de digitadores;

e) realizar estudos no sentido de identificar as tarefas a serem executadas pelos prestadores de serviços na área de informática, de modo a viabilizar que os próximos contratos de prestação de serviços nesta área sejam firmados com enfoque nos resultados a serem alcançados, e não exclusivamente no número de horas de serviços prestados ou no número de "toques";

Utilização de informática

f) registrar, no SFE, o histórico das transações realizadas, incluindo para cada uma, além dos campos relativos à data, hora e servidor (ou digitador terceirizado), outros que lhe são pertinentes, de modo a facilitar futuras auditorias e a extração de relatórios gerenciais;

g) investir na confiabilidade do SFE, de modo a eliminar multiplicidade de conferência e duplicidades de procedimentos;

h) estabelecer rotina diária automatizada de sincronização entre os Sistemas SIAFI e o SFE, antecipando assim possíveis "valas" (falhas nos processos Batch submetidos ao SIAFI), adotando, dentre outras, as seguintes medidas:

? relacionar todas as transações SIAFI e respectivas contas contábeis

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

envolvidas na contabilização dos convênios, desde o registro do pré-convênio no SIAFI até a emissão e eventual cancelamento das OB's (ordens bancárias), analisando em seguida as respectivas rotinas de atualização no SFE;

? implementar, a partir da análise constante na letra "a" acima, relatório gerencial no SFE ("relatório de não conformidades") que relacione as discrepâncias entre as contas movimentadas diariamente e os registros correspondentes no SFE;

? automatizar, na medida do possível, a correção das não conformidades, encaminhando para as respectivas Gerências somente as ocorrências cuja correção automática não foi possível;

i) priorizar a automação dos procedimentos relativos à emissão de empenhos e ordens bancárias do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, ainda não inserido no SFE;

j) implementar processo automatizado, no SFE ("BT"), de conversão de pré-convênio em convênio, e transferir a responsabilidade para tal conversão da Subgerência de Execução de Convênio para a Gerência de Desenvolvimento do Ensino e outras Gerências que executam atividades similares em outras Diretorias;

l) elaborar o Manual de utilização do Sistema SFE;

Indicadores de desempenho

m) estabelecer procedimentos e desenvolver sistemas para gerar informações relativas aos seguintes indicadores de desempenho:

- ? I_{pd} : % de projetos diligenciados;
- ? I_{pa} : quantidade de processos analisados por funcionário/dia;
- ? I_{ve} : % de empenhos recusados ("vala") nos processos "Batch" (BT);
- ? I_{vo} : % de ordens bancárias recusadas ("vala") nos processos BT;
- ? T_1 : tempo entre o cadastramento do projeto e a aprovação do convênio;
- ? T_2 : tempo entre a aprovação do convênio e a emissão do empenho;
- ? T_3 : tempo entre a emissão do empenho e a publicação do extrato do convênio;
- ? T_4 : tempo entre a publicação do extrato do convênio e a emissão da primeira ordem bancária;
- ? T_{transf} : tempo entre o cadastramento do projeto e a emissão da primeira ordem bancária.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

n) para os indicadores supracitados, estabelecer metas realistas, porém desafiadoras, para melhoria de desempenho;

o) preparar relatórios periódicos para acompanhamento dos indicadores de desempenho, e incluir um resumo das informações no “Relatório de Gestão” da Prestação de Contas anual do FNDE;

p) dar condições aos gerentes de cada área na utilização dos indicadores para monitorar, planejar e alocar recursos, e incentivá-los nesta prática, treinando-os, caso necessário, sendo desejável que um gerente *senior* fique responsável pela implementação dos novos sistemas, e que os demais gerentes se responsabilizem pela exatidão dos dados de desempenho nas respectivas áreas ;

q) para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, estabelecer um Grupo de Contato de Auditoria, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU e com a Ciset/MEC;

r) apresentar as informações relativas aos indicadores de desempenho, quando solicitado pelo TCU em futuras reuniões com o FNDE;

Treinamento

s) elaborar planejamento, de acordo com a conveniência e a disponibilidade orçamentária do FNDE, para treinamento do pessoal da Subgerência de Execução de Convênios e da Gerência de Desenvolvimento do Ensino, preferencialmente nos seguintes temas, visando à melhor capacitação e conseqüente aumento de produtividade:

? Subgerência de Execução de Convênios: SIAFI Gerencial; Orçamento no SIAFI; Contabilidade no SIAFI; Legislação e regulamentos referentes a Convênios; planilha eletrônica; editor de textos; Relações Interpessoais no Trabalho; e Gerenciamento de Conflitos;

? Gerência de Desenvolvimento do Ensino: Atendimento ao Público, Organizações e Métodos; Informática Básica (planilha eletrônica, editor de textos, gerenciador de banco de dados e editor de apresentações); e Elaboração e Monitorização de Projetos.

63. Propomos ainda recomendar à Ciset/MEC a adoção das seguintes medidas:

a) informar, no Relatório de Auditoria sobre as contas anuais do FNDE, a respeito da implementação das recomendações efetuadas;

b) estabelecer um Grupo de Contato de Auditoria, o qual será responsável pelo

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

intercâmbio de informações com o FNDE e com o TCU, acerca da implementação e aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho.

X - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Diante de todo o exposto, submetemos o presente Relatório à consideração superior, propondo:

64.1 com fulcro no inciso II do artigo 194 do Regimento Interno, sejam efetuadas, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as recomendações constantes do item 62 deste Relatório, e, à Ciset/MEC, as inseridas no item 63;

64.2 com fundamento no § 1º do art. 194 do Regimento Interno, seja o presente processo juntado às contas do FNDE, relativas ao exercício de 1998, para exame em conjunto e em confronto;

64.3 seja autorizado o encaminhamento, à entidade auditada, de cópia da Decisão que vier a ser proferida, devidamente acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, bem como do presente trabalho.

6ª SECEX, em 22/03/99

Mauro da Motta Aguiar
AFCE – Matr. 2840-1

Tatiana Simbalista Teixeira Soares
AFCE – Matr. 3444-4

Luiz Akutsu
AFCE – Matr. 2859-2

Luiz Geraldo Santos Wolmer
AFCE – Matr. 3503-3

Nestor Luiz Arosteguy de Carvalho
AFCE – Matr. 2955-6

XI – ANEXOS

XII – BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro - Tendências e Perspectivas. Brasília: INEP/MEC, 1998.

CENSO ESCOLAR 97. Sinopse Estatística da Educação Básica.

XIII – GLOSSÁRIO

Batch ou BT

Modalidade de processamento, geralmente definida em oposição à *on line*, em que os comandos são encadeados em um lote e submetidos, de uma só vez, a programas específicos para tanto, em horário de menor utilização do Sistema, em regra durante a noite ou a madrugada. Assim, os resultados dos comandos, diferentemente daqueles *on line*, em que os efeitos são imediatos, somente aparecerão no dia seguinte.

CISSET/MEC

Secretaria de Controle Interno junto ao Ministério da Educação.

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 discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam 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.

DEMEC's

Delegacias do Ministério da Educação e do Desporto nos Estados.

Diligência

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

E-Mail

Correio eletrônico disponibilizado pela rede Internet.

Empenho

Lançamento por intermédio do qual, na contabilidade pública, se reserva parcela de dotação orçamentária, tendo em vista compromisso assumido.

FNDE

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Home-Page

Tela disponibilizada na rede Internet, em ambiente gráfico (www), por intermédio da qual podem ser acessadas ou encaminhadas informações.

INEP

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Internet

Rede internacional de intercâmbio de dados e informações, geralmente acessível via

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sexta Secretaria de Controle Externo

microcomputador.

ISC

Instituto Serzedello Corrêa – unidade do Tribunal de Contas da União responsável pelas

áreas de seleção e treinamento de recursos humanos.

MEC

Ministério da Educação e do Desporto.

Mumps

“Ambiente” de informática, atualmente pouco utilizado, que contém sistema operacional multiusuário, linguagem de programação e gerenciador de banco de dados.

OB ou Ordem Bancária

Instrumento por intermédio do qual são efetuados os pagamentos do setor público.

PMDE

Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Dinheiro na Escola).

PNAE

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Merenda).

PNSE

Programa Nacional Saúde do Escolar.

PNTE

Programa Nacional de Transporte do Escolar.

PTA

Programa de Trabalho Anual.

Pré-Convênio

Transação disponível no Sistema SIAFI destinada ao cadastramento prévio e gradativo dos dados do convênio, de modo a viabilizar a posterior conversão (de pré-convênio em convênio), quando registradas todas as informações necessárias.

SEGECEX

Secretaria-Geral de Controle Externo (TCU)

SFE

Sistema de Financiamento da Educação.

SIAFI

Sistema Integrado de Administração Financeira.

SME

Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental.

SPA

Sistema de Apoio ao Planejamento de Auditoria

Workshop

Reunião de trabalho, com as áreas envolvidas no processo ou atividade analisada, destinada à obtenção de informações por intermédio de discussões abertas.