

## **Relatório do Ministro Relator**

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de Desempenho realizada com o objetivo de verificar a possibilidade de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Reproduzo, a seguir, o Sumário Executivo do trabalho por abranger, na essência, os principais pontos abordados pela equipe. "INTRODUÇÃO O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto - MEC e tem como finalidade a captação de recursos financeiros (salário-educação) e o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudos. O FNDE atua, basicamente, por intermédio da descentralização de recursos, celebrando mais de 13 mil convênios por ano, envolvendo um volume de recursos da ordem de R\$ 2 bilhões. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA ÁREA Com base em entrevistas realizadas com as Diretorias do FNDE e com a Ciset/MEC, selecionou-se a área de análise de prestação de contas, tendo em vista a facilidade de execução, o potencial de melhoria de desempenho, a receptividade da Entidade e a probabilidade de que as recomendações sugeridas sejam implementadas. Anualmente são apresentadas por volta de 15 mil prestações de contas, pois alguns convênios envolvem mais de uma prestação de contas. Entretanto, o FNDE tem encontrado dificuldade em analisar esse grande volume de processos. Estima-se que a atual capacidade de análise da Entidade não seja muito superior a 5 mil prestações de contas por ano. Atualmente, existem entre 20 e 30 mil processos atrasados pendentes de análise. ESCOPO DA AUDITORIA O escopo desta auditoria de desempenho concentrou-se em identificar as causas da insuficiente capacidade de análise de prestação de contas pelo FNDE, avaliar suas conseqüências e buscar possíveis soluções para o problema, no sentido de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas. METODOLOGIA A auditoria desenvolveu-se com base nas seguintes técnicas: - Mapeamento de Produtos (output mapping) - Mapeamento de Atividades (process mapping) - Análise de Custos - Benchmarking - Entrevistas - Seminários PRINCIPAIS ACHADOS Dentre os achados de auditoria, devem ser destacados: 1. A existência de grande diferença de produtividade entre os técnicos. Enquanto alguns chegam a analisar de 20 a 25 prestações de contas por dia, outros analisam apenas uma ou duas. Isso indica que a atual média de produção dos técnicos, da ordem de 2 prestações de contas por dia, pode ser significativamente elevada, para algo em torno a 10 PC por técnico/dia. 2. Grande número de prestações de contas deixam de ser analisadas anualmente, estimulando a inadimplência dos convenientes e a má utilização dos recursos públicos, fazendo ainda com que expressivo volume de recursos deixem de ser recuperados em razão da ausência de controles e cobranças por parte do FNDE. 3. Duplicidade do trabalho de análise realizado pelas Delegacias Estaduais do MEC - DEMECs e pelo FNDE, gerando ineficiência e desperdício de recursos. 4.

Deficiências de informatização na área de prestação de contas, implicando em inexistência de controles e informações fundamentais, tais como: registros de prestações de contas devidas, identificação das omissões de prestações de contas, controle dos prazos estipulados para resposta das diligências. 5. Desestruturação da área de fiscalização do FNDE. Não existem critérios definidos para a seleção dos convênios a serem inspecionados, nem planejamento das fiscalizações, e nem mesmo definição de responsabilidades e competências quanto à fiscalização dentro do FNDE. 6. Falta de integração entre a unidade responsável pela análise das prestação de contas e as gerências dos programas, gerando problemas na definição das regras e procedimentos relacionados à prestação de contas e no acompanhamento dos programas.

**PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES** Quanto à produtividade: 1. Monitorar a produtividade setorial e individual, definindo metas. 2. Adotar política de incentivos e sanções aos servidores. 3. Desenvolver modelos de parecer. 4. Melhorar as condições de trabalho: espaço físico, equipamentos e mobiliário adequado. 5. Definir o perfil do técnico que analisa prestação de contas. 6. Identificar as necessidades de treinamento, oferecendo cursos que abordem matérias relacionadas à legislação sobre convênios, programas do FNDE, redação, gramática, informática, relações interpessoais. Quanto à efetividade: 7. Implantar, urgentemente, o módulo de prestação de contas do sistema de dados do FNDE de modo a: identificar as prestações de contas devidas, os convenientes omissos, as causas de rejeição das contas; emitir automaticamente ofícios de diligência; controlar os prazos de diligência; e emitir relatórios gerenciais sobre a execução dos programas. 7.1. Atentar para que o sistema informatizado contemple ainda: integração com o SIAFI; integração com o módulo de repasse de recursos do sistema de dados do FNDE; programa para distribuição aleatória das prestações de contas entre os técnicos; unificação da base de dados antiga com a atual. 8. Estabelecer mecanismos de interação entre a unidade de prestação de contas e as gerências dos programas. 9. Estruturar a atividade de fiscalização, definindo competências, estabelecendo critérios para seleção dos convênios a serem inspecionados e planejando os trabalhos periodicamente. Quanto à economicidade: 10. Realizar a análise das prestações de contas apenas no FNDE e não mais nas DEMECs. 11. Dispensar gradativamente os digitadores contratados, à medida que os técnicos tiverem seus próprios computadores.

**POSSÍVEIS BENEFÍCIOS** O grande aumento de produtividade individual, passando de 2 para 10 processos por dia, vai permitir que todas as prestações de contas sejam analisadas no mesmo ano sem que se precise aumentar o quadro de técnicos no setor, permitindo, ainda, uma expressiva redução no custo de cada PC analisada, de aproximadamente R\$ 164 para R\$ 28. A existência de um sistema informatizado vai permitir realizar melhor acompanhamento dos Programas do FNDE, com informações mais precisas e atualizadas. Além disso, uma expressiva economia de recursos poderá ser obtida: dispensando as DEMECs do trabalho de análise das prestações de contas: aproximadamente R\$ 10 a 15 milhões por ano (esta é uma economia para o processo de análise de PC; não para o FNDE, e não necessariamente para o MEC); dispensando

digitadores contratados: por volta de R\$ 150.000,00 por ano, sendo necessário um investimento inicial estimado em R\$ 30.000 na aquisição de computadores para os técnicos; analisando mais prestações de contas: poderão ser detectados e recuperados recursos da ordem de até R\$ 100 milhões indevidamente aplicados, que hoje não são devolvidos ao FNDE por total falta de controle.

**PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO** Os principais indicadores de desempenho definidos podem ser divididos em dois grupos. 1) Relacionados ao acompanhamento da implementação das recomendações: - produtividade individual; - produtividade individual média; - produtividade setorial; e - custo por PC analisada. 2) De interesse mais restrito ao FNDE, como sugestão para monitorar outras atividades da Entidade ou a própria execução dos programas: - número de pareceres com erro (por técnico); - custo por dia de inspeção; - custo por convênio inspecionado; - percentual de convenientes omissos; - percentual de diligências expedidas em relação ao total de PC; e - percentual de causas de rejeições das contas".

Concluindo, a equipe propõe que seja recomendado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

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

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

III – em relação ao processo de informatização da área de prestação de contas: a) implante, em regime de urgência, o módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE/PC e alimente no Sistema todas as análises já realizadas e pendentes de registro; b) incorpore, no módulo SFE/PC, todos os sistemas que registram prestações de contas, unificando as bases de dados existentes; c) adapte o SFE/PC para permitir a identificação dos convenientes omissos no dever de prestar contas, expedindo, de forma automática, ofícios de diligência cobrando a apresentação das contas; d) crie um módulo no SFE/PC para registro e controle das diligências, identificando as diligências vencidas e informando a necessidade de reiteração, quando for o caso; e)

alimente automaticamente o SIAFI a partir do SFE, eliminando a alimentação manual hoje realizada; f) interligue os módulos SFE/PC e SFE/Financeiro, de forma a possibilitar a suspensão automática de remessa de novas parcelas aos convenientes omissos ou cujas contas não foram aprovadas, nos casos de prestações de contas anuais parciais; e g) emita relatórios gerenciais definidos segundo a necessidade do setor responsável pela análise das prestações de contas e das gerências dos programas do FNDE; IV – quanto à reestruturação da atividade de fiscalização: a) defina competências e responsabilidades pela área de fiscalização; b) estabeleça critérios para a seleção dos convênios a serem inspecionados; c) elabore planejamentos periódicos; d) desenvolva procedimentos para a realização de inspeções; e e) fixe prazos para a elaboração dos relatórios; V– estabeleça mecanismos de integração entre o setor responsável pela análise de prestação de contas e as gerências dos programas do FNDE; VI – estabeleça cronograma de implementação das recomendações ora propostas, com vistas ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos". Adicionalmente, entende a equipe que, "com vistas ao esclarecimento de ambigüidades na redação da IN/STN nº 01/97, deva ser recomendado à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que avalie a oportunidade e conveniência de proceder alterações nos textos dos artigos 15 e 28, § 5º, de modo a esclarecer o alcance dos termos "término" e "prestação de contas final", respectivamente". Por fim, propõe que seja encaminhada cópia do Relatório de Auditoria, bem como do Relatório, Voto e Decisão resultantes, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação e à Secretária do Tesouro Nacional da Ministério da Fazenda. O Titular da 6ª SECEX, manifesta-se de acordo com as conclusões do Relatório, propondo ainda "que se recomende ao FNDE que estabeleça um Grupo de Contato de Auditoria que será responsável pelo subsídio de informações, que deverão ocorrer por intermédio da direção da autarquia, sobre a implementação e o aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho, tendo em vista a importância do acompanhamento posterior que deverá ocorrer tanto pelo FNDE quanto pelo TCU". É o Relatório.

## **Voto**

Trago à apreciação dos eminentes Pares mais um trabalho efetivado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Reino Unido, mais precisamente do Ajuste Complementar firmado com o intuito de implementar o Projeto "Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional" nas áreas de educação, saúde e meio ambiente. A presente auditoria de desempenho realizada na área de educação é uma das seis aprovadas por este Plenário, mediante a Decisão nº 722/98, e seu objetivo foi verificar a possibilidade de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas realizadas pelo FNDE. Conforme apontado pela equipe, grande número de prestações de contas deixa de ser analisado anualmente, não havendo efetivos mecanismos de controle e de cobrança por parte do FNDE, o que pode vir a favorecer a má utilização dos valores transferidos e impedir a

recuperação de significativo volume de recursos desviados. Aliás, a pouca importância conferida pelo FNDE à atividade de exame das prestações de contas dos convênios firmados pela Autarquia, fato grave diante das importâncias envolvidas, já é, de há muito, conhecida desta Corte. Pelo menos dois outros trabalhos bastante abrangentes e específicos nessa área foram desenvolvidos por equipes do Tribunal. No Relatório de Auditoria Operacional realizada em 1991 (TC-021.995/91-5 – Decisão 38/92 – Segunda Câmara – Ata 04/92), com a finalidade de avaliar a eficácia e a eficiência dos controles mantidos sobre os convênios em todos os seus estágios, a equipe consignou: "A fragilidade desses controles é demonstrada, principalmente, em função da ausência dos seguintes fatores: a) estrutura administrativa com rotinas claras e atribuições definidas; b) informações gerenciais ágeis, atualizadas e confiáveis; c) efetivo cadastramento de todos os processos relativos às solicitações de recursos do FNDE, com suas respectivas situações e localizações; d) comprometimento orçamentário prévio à liberação de recursos, impossibilitando o atendimento de entidades inadimplentes; e) fiscalização regular dos projetos financiados; f) um melhor controle sobre as entidades beneficiadas, principalmente, quanto ao cadastro dos objetos conveniados e suas efetivas execuções; g) a cobrança diligente das prestações de contas com prazos vencidos; e h) informação, no relatório de entidades devedoras, sobre quais medidas foram adotadas com relação aos processos em atraso, visando a regularização de suas pendências. Observa-se, portanto, que o FNDE ao longo dos últimos anos preocupou-se muito mais com a liberação dos recursos do que propriamente com os objetivos a serem alcançados e executados, transformando-se, assim, exclusivamente em um simples repassador de recursos". Posteriormente, no Relatório de Auditoria Operacional realizada em 1993 (TC-014.833/93-0 – Decisão nº 706/94 – Plenário – Ata 54/94), na área de Prestação de Contas de Convênios, a equipe responsável pelos trabalhos registrou: "Até mesmo entre alguns técnicos da Autarquia e, principalmente, do MEC, o FNDE é visto como um simples banco, que troca dinheiro por prestações de contas, as quais nem sempre têm, sequer, sua fidedignidade aferida. Nesse sentido, seu desempenho é avaliado não pelos resultados concretos obtidos, mas sobretudo pelo número de convênios celebrados e pelos valores repassados. Ou seja, a razão de ser do Fundo – o desenvolvimento da educação no País – perdeu seu lugar para o meio utilizado para alcançar esse objetivo: a transferência de recursos mediante a celebração de convênios". Se, antes este Tribunal constatou a ausência, no FNDE, de informações básicas sobre sua atuação, indispensáveis até mesmo para justificar a razão de ser daquela Entidade, tais como "o número de salas de aulas construídas em determinado exercício, o número de escolas recuperadas, os quantitativos de equipamentos e materiais didáticos adquiridos ou o número de professores submetidos a algum tipo de treinamento patrocinado pela Autarquia", hoje, os técnicos desta Corte constatarem uma significativa piora naquele quadro, a ponto de não se saber, ao certo, sequer o número de prestações de contas devidas, o número de prestações de contas apresentadas, o número de convenientes omissos ou o número de prestações de contas aprovadas ou rejeitadas pela Instituição.

Diante dessa situação e da notícia de extinção das DEMECs, que, mesmo de maneira precária, contribuía para o exame de prestação de contas, confesso minha preocupação com a fiscalização – a cargo da Autarquia – da destinação dada aos cerca de R\$ 2 bilhões anualmente distribuídos, na forma de convênios, pela Entidade. Nesse contexto, a Medida Provisória que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, e dá outras providências, seguidamente reeditada e hoje sob o nº 1.770-48/99, só veio agravar o problema ao estabelecer, in verbis: "Art. 26. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplimentos objeto de registro no CADIN e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI." Ao admitir a transferência de recursos para entidades inadimplentes, a MP, apesar de ter contornado, no caso do FNDE, a dificuldade de se examinar a correta aplicação dos vultosos recursos descentralizados sob seu patrocínio, acabou por contribuir para estimular a inadimplência e a má utilização dos recursos públicos, conforme atestam os próprios dirigentes da Entidade. Como já se disse em outras oportunidades, não basta ao FNDE a mera distribuição dos recursos a seu cargo. É imperioso assegurar que esse dinheiro efetivamente atinja os propósitos para os quais foi destacado. E isso somente será possível com a implantação de um sistema confiável de controle e exame dos resultados alcançados pelos convenientes, de modo que se possa, efetivamente, aquilatar o quanto têm os preciosos recursos transferidos contribuído para o desenvolvimento da educação no País. Outro aspecto abordado nas fiscalizações anteriores e que me preocupa sobremaneira refere-se à ausência de mecanismos que assegurem a boa qualidade dos trabalhos produzidos pelos técnicos da entidade. Nesse particular, reporto-me novamente à auditoria operacional realizada em 1993, em que a equipe, após examinar uma representativa amostra de prestações de contas já aprovadas pelo FNDE, registrou que "91% apresentavam impropriedades ou indícios de irregularidades que ensejariam, no mínimo, a realização de diligências pelo FNDE. Tais processos, entretanto, foram aprovados sem sequer essa providência". No tocante à informação de que as prestações de contas dos convênios celebrados a partir de 1997 não estão sendo registradas no SIAFI, considero que tal procedimento, por debilitar ainda mais o já precário sistema de controle da Autarquia e violar as expressas orientações da Instrução Normativa/STN nº 1/97, enseja determinação específica do Tribunal, diante da seriedade do problema. Não poderia, neste momento, deixar de reconhecer que o presente trabalho é um dos pioneiros na auditoria de desempenho, fazendo parte de um projeto-piloto que, como o próprio nome sinaliza, foi concebido para capacitar os servidores do Tribunal nessa modalidade de auditoria. Com mais essa ferramenta, o TCU certamente contribuirá para a melhor qualidade dos serviços prestados à população pelas instituições governamentais. Entendo, entretanto, que as considerações aqui trazidas fizeram-se necessárias, até mesmo para que não percamos de vista as obrigações constitucionais impostas a esta Corte. Sendo assim, acolho as

conclusões do Relatório e VOTO por que seja adotada a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

## **Decisão**

1. O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 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; 8.2. recomendar à mencionada Entidade, no tocante à análise das prestações de contas, que: 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; 8.2.3. disponibilize os formulários de parecer na rede informatizada interna do FNDE quando da implantação do módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE/PC, evitando a elaboração manual de pareceres; 8.2.4. distribua aleatoriamente os processos para análise entre os técnicos; 8.2.5. promova a melhoria das condições de trabalho dos técnicos responsáveis pela análise das prestações de contas, especialmente no sentido de adequar o espaço físico e o mobiliário, disponibilizando equipamentos – computadores, impressoras, calculadoras, entre outros – em número suficiente; 8.2.6. defina o perfil desejado do técnico que trabalha com prestação de contas; 8.2.7. realize levantamentos periódicos das necessidades de treinamento de servidores; 8.2.8. estruture o setor responsável pela análise das prestações de contas de modo que todos os processos relativos a um determinado período sejam analisados tempestivamente; 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; 8.2.11. 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. 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; 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; 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; 8.2.21. defina mecanismos de integração entre o setor responsável pela análise de prestação de contas e as gerências dos programas do FNDE; 8.2.22. estabeleça cronograma de implementação das recomendações ora propostas, com vistas ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos; 8.2.23. 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; 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; 8.4. encaminhar cópia integral do Relatório de Auditoria, bem como da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; 8.5. juntar o processo às contas do FNDE, relativas ao exercício de 1998, para exame em conjunto e em confronto.

### **Quorum**

Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos (Relator), Bento José Bugarin, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

### **Sessão**

T.C.U., Sala de Sessões, em 26 de maio de 1999