

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de Relatório de Impacto, em que são analisados os resultados do acompanhamento das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE pela Decisão nº 244/99 - Plenário, adotada na Sessão de 19/05/1999, quando da apreciação do Relatório da Auditoria Operacional objeto do TC 930.055/1998-5, que teve por objetivo examinar o desempenho da ação governamental segundo a metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação TCU/Reino Unido.

Nessa auditoria foi examinado o processo adotado pelo FNDE para a transferência de recursos financeiros mediante convênios no exercício de 1998, desde a entrada dos pedidos até a disponibilização dos recursos aos interessados, com vistas a identificar oportunidades para o aperfeiçoamento da sistemática em curso na autarquia.

O Relatório de Impacto que ora se aprecia, decorrente das recomendações feitas por este Plenário em 1999, teve por objetivo:

“a) demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações;

b) reunir informações para subsidiar a elaboração de relatório consolidado do impacto das avaliações realizadas pelo TCU, a ser enviado oportunamente aos interessados (stakeholders), em especial ao Congresso Nacional;

c) avaliar o custo/benefício da auditoria.”

Reproduzo, a seguir, parte do Relatório da equipe composta pelos ACEs Cláudia Vieira Pereira e Marcelo Cardoso Soares, acolhido pelo Diretor e pela Secretária da Seprog:

“Características da auditoria

1.9.A auditoria teve por objetivo examinar o processo de transferência de recursos financeiros adotado pelo FNDE, buscando identificar oportunidades para o aperfeiçoamento da sistemática.

1.10.As principais constatações da auditoria foram:

a) baixo custo de pessoal total do FNDE, representando cerca de 1% do montante transferido pela autarquia, aliado ao alto nível de envolvimento dos servidores com o serviço;

b) inconsistências nos registros do Sistema de Financiamento da Educação - SFE, decorrentes, em grande medida, da sua recente implantação;

c) passos desnecessários de triagem de processos;

d) gastos elevados com contratos de informática, quase igualando, em 1998, o valor da folha de pagamento do servidores do FNDE (R\$ 14 milhões);

e) fragilidade do acompanhamento do crédito dos recursos após o encaminhamento das OB's aos Bancos;

f) carência de treinamento adequado, gerando desmotivação;

g) compartilhamento de senhas de sistemas informatizados.

2. Análise da implementação das recomendações

Neste item, serão analisadas as providências adotadas pelo órgão auditado com vistas a implementar as recomendações constantes da Decisão nº. 244/99-P e estimados os conseqüentes impactos qualitativos ou quantitativos.

Preliminarmente, cabe esclarecer que o Sistema de Financiamento da Educação - SFE, em operação à época da auditoria, foi substituído no início de 1999 pelo Sistema de Assistência Financeira à Educação - SAFE. Esse sistema, contudo, foi concebido sem um planejamento adequado, não contendo documentação considerada suficiente. Além disso, a operação e manutenção do sistema eram complexas e onerosas, atendendo apenas à área de convênios do FNDE. Dessa forma, o FNDE optou pela divisão do SAFE em módulos menores e de fácil integração, dando origem, em 2001, aos seguintes sistemas:

- SAPE (Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais): voltado para atender às demandas da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais - DIRPE;

- SAE (Sistema de Ações de Assistência Educacional): voltado para as necessidades da Diretoria de Ações de Assistência Educacional - DIRAE;

- SIGEF (Sistema Integrado de Gestão econômico-financeira): direcionado para atender à Diretoria Financeira - DIROF.

O SIGEF atua como sistema de integração com os demais, centralizando as tarefas de interação com o SIAFI, estando em preparação para atender também à Diretoria de Administração e Produção. A autarquia informou que, dada a complexidade do sistema e o tempo demandado para seu completo desenvolvimento, tornou-se necessário priorizar a finalização de algumas de suas funções: Abertura de Conta Corrente, Emissão, Cancelamento e Reemissão de Ordem Bancária, Emissão, Reforço e Anulação de Nota de Empenho, Emissão de Notas de Crédito, Emissão de Cartas de Aviso de Crédito e Distribuição de Limites Orçamentários e Financeiros, o que teria retardado a implementação de algumas das recomendações contidas na Decisão nº 244/99-P.

2.1 Recomendação 8.1 a)

8.1. recomendar ao FNDE que:

a) designe formalmente o responsável (ou responsáveis) pelo Sistema de Financiamento da Educação - SFE, para coordenar informações e solicitações das diversas Diretorias do FNDE, assegurando a fidedignidade dos processos e a qualidade dos resultados do Sistema.

2.1.1 Grau de implementação

2.1.1.1.A Gerência de Informática informou que existe um Líder de Projeto, designado pela Ordem de Serviço 036/2002, exercendo responsabilidade técnica pelo SIGEF. A responsabilidade legal está a cargo do Gerente de Informática, Sr. Rui Alberto Pereira Rodrigues, que cumpre o papel de coordenar as informações e solicitações dos diversos usuários do FNDE.

2.1.2 Impacto decorrente

2.1.2.1.O gestor considerou que a adoção dessa medida trouxe maior celeridade ao processo de desenvolvimento dos diversos sistemas, melhorando também o nível de interação com os usuários, gerando impacto qualitativo não quantificável.

2.2 Recomendação 8.1 b)

b) encaminhe os processos do Programa de Obras, Capacitação de Recursos Humanos e outros - PTA, que não se refiram a obras e equipamentos, diretamente às Secretarias-Fim, evitando a triagem desnecessária.

2.2.1 Grau de implementação

2.2.1.1.A DIRPE informou que não há mais a realização de obras no orçamento do FNDE desde 1999. A partir também desse ano, o fluxo de análise dos processos foi dividido, com o FNDE realizando a análise formal, envolvendo o recebimento, a análise documental e a abertura do processo, enquanto que as Secretarias-Fim efetuariam a análise de mérito e eventual aprovação do pleito. Sendo assim, entendemos que a recomendação foi atendida.

2.2.2 Impacto decorrente

2.2.2.1.A DIRPE considerou que a adoção da recomendação trouxe a melhoria na implementação dos programas e projetos da área-fim, na medida em que a equipe que define as regras de atendimento é a mesma que irá analisar os pleitos encaminhados. Nesse sentido, consideramos que o impacto decorrente da implementação da referida recomendação é do tipo qualitativo não quantificável.

2.3.Recomendação 8.1 c)

c) aperfeiçoe o acompanhamento da movimentação das contas específicas de convênios no período compreendido entre a data do primeiro depósito 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.

2.3.1 Grau de implementação

2.3.1.1.A Gerência de Execução e Operação Financeira - GEOFI informou que esta recomendação ainda está em fase de implementação. O FNDE já tem algumas definições básicas sobre as informações necessárias a serem obtidas dos bancos responsáveis pelo repasse dos recursos. Todavia, devido ao grande volume de contas atualmente ativas, o acompanhamento e gerenciamento desses dados só seriam possíveis com o desenvolvimento de um aplicativo informatizado específico, o

qual, devido à prioridade dada à consolidação do SIGEF, ainda se encontra em fase de definição. A autarquia ressaltou, entretanto, que as informações relativas aos repasses efetuados pelo FNDE (valor, número e data da Ordem Bancária, bem como Banco, agência e conta corrente) são disponibilizadas diretamente aos convenentes, mediante o encaminhamento de correspondência e também por meio de consulta ao site da autarquia na Internet. Além disso, também foi informado que foi estabelecido um convênio com a Caixa Econômica Federal - CEF para a disponibilização de dados sobre a movimentação de contas correntes de convênios naquela instituição.

2.3.2. Impacto decorrente

2.3.2.1. Segundo o gestor, mesmo a implementação parcial dessa recomendação já teve o efeito de reduzir a ocorrência de problemas de comunicação com os convenentes, principalmente por conta da possibilidade de consulta ao site do FNDE e do recebimento de correspondências.

2.4. Recomendações 8.1 d) e e)

d) capacite seus servidores para a elaboração de pareceres diretamente em meio magnético, redimensionando os contratos de digitadores;

e) realize estudos no sentido de identificar as tarefas a serem executadas pelos prestadores de serviços na área de informática, de modo a possibilitar que os próximos contratos de prestação de serviços nessa 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".

2.4.1. Grau de implementação

2.4.1.1. O atual Diretor de Administração, então Gerente de Informática, informou que o contrato nº 2080/96, firmado em 29.04.96 entre o FNDE e a Empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda., previa a prestação de serviços de processamento de dados com base no número de "toques". Segundo o gestor, esse instrumento estava direcionado para as atividades de digitação e criação de sistemas de entrada de dados, atendendo à grande demanda existente à época em atividades como o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, que exigiam grandes esforços de alimentação de informações. Todavia, ocorriam distorções, tais como a utilização de servidores pagos pelo referido contrato para a digitação de pareceres, memorandos e outras atividades. De acordo com o relato do Diretor, a partir das recomendações exaradas pelo TCU, buscou-se corrigir esse quadro, concentrando os digitadores nas tarefas de alimentação de dados, enquanto que os servidores da autarquia passaram a ser treinados para a elaboração direta de pareceres e outros textos técnicos.

2.4.1.2. O contrato nº 286/2001, de 01.10.01, que regula atualmente a prestação de serviços de suporte operacional na área de informática, prevê que os referidos serviços sejam pagos com base em serviços e produtos entregues, bem como no quantitativo de horas trabalhadas. O desenvolvimento dos sistemas corporativos do FNDE é objeto de outro contrato, nº 003/2000 também

com a empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda., estando definido exclusivamente em termos de serviços e produtos a serem entregues.

2.4.1.3. Ao mesmo tempo, a DIRPE explicou que o SAPE, aplicativo agora em uso na Diretoria, permite a elaboração de pareceres diretamente no sistema, prescindindo do uso de digitadores. A utilização do SAPE é precedida de treinamento dos usuários na operação do aplicativo. Ante o exposto, consideramos que as recomendações foram cumpridas.

2.4.2. Impacto decorrente

2.4.2.1. Um dos pontos de atenção da equipe de auditoria se relacionou com os serviços de processamentos de dados da autarquia. Segundo o Diretor de Administração, a auditoria contribuiu para alavancar a reformulação da área de informática do FNDE, resultando em redimensionamento de serviços, bem como em investimentos com compra de equipamentos e desenvolvimento de sistemas, que permitiram diminuir a demanda dos serviços previstos no contrato 2080/96. De acordo com o gestor, essa mudança implicou uma redução nas despesas com o contrato, conforme pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 1: Despesa mensal média com o contrato 2080/96, em valores nominais e em valores de 2002:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: dados do FNDE, elaboração própria.

(*) O contrato 2080/96 foi encerrado em setembro de 2001.

1. Valores convertidos pelo índice IPC-A até 02/2002, tendo como referência o mês mediano do período considerado

2.4.2.2 O Diretor de Administração declarou que o trabalho do TCU teve uma forte relação com a redução observada já no início de 1999, sendo que esse efeito foi declinante nos anos seguintes. Chegou-se ao entendimento de que seria razoável estimar um percentual de contribuição do trabalho do Tribunal pela redução acima observada de 80% para o ano de 1999, 40% para 2000 e 10% para 2001. Fixando-se o valor médio de 1998 como termo de referência, podemos estimar que o benefício financeiro advindo da adoção da recomendação em tela seria calculado da seguinte forma (em valores de 2002):

Valor total estimado = $0,8 \times [(703.539 - 474.894) \times 12] + 0,4 \times [(703.539 - 312.531) \times 12] + 0,1 \times [(703.539 - 262.766) \times 9] = \text{R\$ } 4.468.526.$

2.4.2.3A DIRPE, por sua vez, expressou a opinião de que a elaboração direta dos pareceres no sistema trouxe maior rapidez, segurança e confiabilidade ao processo de transferência de recursos financeiros.

2.5 Recomendação 8.1 f)

f) registre, 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.

2.5.1 Grau de implementação

2.5.1.1A GEOFI informou que já se encontra em funcionamento o “Log” (registro das operações) do SIGEF, onde todas as operações de atualização nas tabelas de movimento (aquelas que geram comandos via “Batch” ao SIAFI) são gravadas em uma outra tabela com os mesmos atributos, acrescidos dos seguintes campos de controle: data/hora, usuário, operação executada, máquina onde foi implementado o comando e o aplicativo utilizado. Diante do exposto, consideramos que a recomendação foi implementada.

2.5.2 Impacto decorrente

2.5.2.1O gestor considerou que o funcionamento do “Log” aumenta a segurança e o controle do processo, na medida em que se tem o registro dos responsáveis por operações de atualização no processo de transferência de recursos financeiros.

2.6 Recomendação 8.1 g)

g) alcance a necessária confiabilidade do SFE, de modo a eliminar multiplicidade de conferências e a duplicidade de procedimentos.

2.6.1 Grau de implementação

2.6.1.1O FNDE informou que o SIGEF foi concebido de modo a otimizar as rotinas e a eliminar duplicidades operacionais, atuando de forma integrada com os demais sistemas por intermédio do banco de dados do FNDE. A GEOFI explicou que o SIGEF realiza testes de consistência dos dados antes do seu envio ao SIAFI, o que previne a ocorrência de erros e minimiza a probabilidade de ocorrência de “valas” (falhas nos processos batch submetidos ao SIAFI). Essas, na verdade, ocorreriam por conta de dados fora do controle da autarquia, como, por exemplo, erros na informação da razão social do convenente ou do seu CGC.

2.6.2 Impacto decorrente

2.6.2.1As conferências automáticas embutidas no SIGEF permitiram a diminuição da ocorrência de erros, com conseqüente aumento na celeridade e confiabilidade do processo de transferência de recursos.

2.7 Recomendação 8.1 h)

h) estabeleça 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:

h.1) relacione 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), verificando em seguida as respectivas rotinas de atualização no SFE;

h.2) implemente, a partir da análise constante na alínea anterior, relatório gerencial no SFE ("relatório de não conformidades") que relacione as discrepâncias entre as contas movimentadas diariamente e os registros correspondentes no SFE;

h.3) automatize, no que for possível, a correção das não conformidades, encaminhando para as respectivas Gerências somente as ocorrências cuja correção automática não seja possível.

2.7.1 Grau de implementação

2.7.1.1O Gerente de Informática informou que o SIGEF submete seu arquivo batch ao SIAFI ao fim de cada dia, sendo sincronizado com este sistema na manhã seguinte. A atualização on-line por intermédio de sistema corporativo não é ainda permitida pelo SIAFI. O gestor informou que o SIGEF contém uma tabela com as transações SIAFI e respectivas contas contábeis envolvidas na contabilização dos convênios, sendo esse um dos suportes para os testes de consistência que o SIGEF realiza antes de submeter suas transações ao SIAFI. O sistema também gera automaticamente relatórios de não conformidades ("controle de vala"), que são encaminhados para as gerências responsáveis pelas ações correspondentes, para fins de tratamento das ocorrências. Segundo a GEOFI, as valas têm ocorrido principalmente por conta de falhas na informação de dados do conveniente, que não tem como ser solucionadas automaticamente.

2.7.1.2Ante os esclarecimentos prestados, consideramos implementada a recomendação em tela.

2.7.2 Impacto decorrente

2.7.2.1O gestor afirmou que houve um aumento da celeridade e da confiabilidade do processo, na medida em que ocorreu uma grande diminuição na ocorrência de valas e, conseqüentemente, no tempo gasto para refazer transações incorretas.

2.8 Recomendação 8.1 i)

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

2.8.1 Grau de implementação

2.8.1.1A DIROF informou que a emissão de empenhos e ordens bancárias relativos ao PNAE é solicitada pelo sistema SAE e processada pelo SIGEF, que é o elo de integração do banco de dados do FNDE com o SIAFI. Por conseguinte, consideramos que a recomendação foi cumprida.

2.8.2 Impacto decorrente

2.8.2.1Segundo apreciação da autarquia, a automatização desses procedimentos trouxe maior rapidez ao processo de transferência de recursos financeiros para a merenda escolar, diminuindo também a incidência de erros. Com isso, a eficácia do programa, entendida como recursos repassados

tempestivamente às escolas beneficiárias, tende a aumentar, embora não seja possível quantificar esse montante.

2.9 Recomendação 8.1 j)

j) implemente processo automatizado, no SFE ("BT"), de conversão de pré-convênio em convênio, e avalie as vantagens de se transferir a responsabilidade por 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.

2.9.1 Grau de implementação

2.9.1.1 A autarquia informou que os dados relativos aos pré-convênios são enviados ao SIAFI via BT, onde são convertidos automaticamente em convênios. As operações relacionadas ao processamento dos convênios, por sua vez, são totalmente operadas pela Gerência de Programas para o Desenvolvimento do Ensino - GEDEN via sistema SAPE desde 2001.

2.9.2 Impacto decorrente

2.9.2.1 O gestor considerou que a diminuição do tempo necessário para a realização dessa tarefa liberou os servidores para outras atividades, com conseqüente melhor utilização de recursos. Ao mesmo tempo, a automatização do procedimento repercutiu na maior confiabilidade e agilidade do processo.

2.10 Recomendação 8.1 l)

l) elabore Manual de utilização do SFE.

2.10.1 Grau de implementação

2.10.1.1 A GEOFI informou que o SIGEF contém um aplicativo de ajuda ao usuário, que está correntemente passando por reformulações em razão de mudança de versão do ambiente operacional (sistema Delphi 3.0 para 5.0). Quando esta mudança estiver terminada, será impresso também um manual de utilização do sistema. Entendemos que essa recomendação foi atendida, chamando a atenção para o fato de que a inserção de informações operacionais no próprio sistema é uma forma mais efetiva de auxiliar o usuário do que o recurso a um manual impresso.

2.10.2 Impacto decorrente

2.10.2.1 O gestor considerou que essa medida acarretou a melhoria na utilização do SIGEF.

2.11 Recomendação 8.1 m)

m) estabeleça procedimentos e desenvolva sistemas para gerar informações relativas aos seguintes indicadores de desempenho:

m.1) Ipd: % de projetos diligenciados;

m.2) Ipa: quantidade de processos analisados por funcionário/dia;

m.3) Ive: % de empenhos recusados ("vala") nos processos "Batch" (BT);

- m.4) Ivo: % de ordens bancárias recusadas ("vala") nos processos BT;
- m.5) T1: tempo entre o cadastramento do projeto e a aprovação do convênio;
- m.6) T2: tempo entre a aprovação do convênio e a emissão do empenho;
- m.7) T3: tempo entre a emissão do empenho e a publicação do extrato do convênio;
- m.8) T4: tempo entre a publicação do extrato do convênio e a emissão da primeira ordem

bancária;

m.9) Ttransf: tempo entre o cadastramento do projeto e a emissão da primeira ordem bancária.

2.11.1 Grau de implementação

2.11.1.1 A autarquia informou que nenhum dos indicadores anteriores foi implementado. Segundo as justificativas apresentadas, a maior parte desses indicadores perdeu seu sentido com a adoção dos novos sistemas corporativos do FNDE.

2.11.1.2 Com relação aos indicadores definidos em m.3 e m.4, a GEOFI informou que as validações implantadas pelo SIGEF não permitem que documentos de gestão orçamentária e financeira sejam submetidos ao SIAFI sem passar previamente pelas críticas estabelecidas no sistema. Com isso, o número de empenhos e ordens bancárias recusados nos processos "Batch" é insignificante, não justificando a construção de indicadores específicos.

2.11.1.3 De modo semelhante, a DIRPE explicou que os indicadores definidos em m.6, m.7 e m.8 se referem a procedimentos que, após a implantação do SAPE e SIGEF, apresentam tempos de execução praticamente fixos. Assim, os referidos indicadores apresentariam uma variação de valor muito pequena, não justificando sua construção.

2.11.1.4 Por sua vez, os indicadores definidos em m.5 e m.9 apresentariam, segundo afirmou a DIRPE, uma variabilidade alta e de caráter aleatório, cuja origem estaria não na autarquia, mas no âmbito do próprio conveniente. Com efeito, se um projeto contém documentação falha, o mesmo deverá ser submetido à realização de diligência, cujo tempo de resposta satisfatória para sanar as deficiências apontadas dependerá de condições específicas na esfera do conveniente. Como isso foge ao controle da autarquia, o gestor considerou que os indicadores são de pouca utilidade.

2.11.1.5 Por fim, os indicadores definidos em m.1 e m.2 apresentam, segundo considerações da DIRPE, alguns inconvenientes. As informações relativas aos projetos diligenciados teriam de ser coletadas manualmente, o que traria um alto custo para o processo de transferência de recursos. Ao mesmo tempo, o gestor informou que a quantidade de servidores trabalhando neste processo é bastante variável, estando dependente da atividade que gere maior volume de trabalho num determinado momento. Assim, por exemplo, no começo do ano as atenções se voltam para as atividades de cadastramento de projetos, havendo uma concentração de servidores, inclusive convocados das secretarias-fim, nessas tarefas. Em outro momento, os esforços se dirigem para a

análise dos projetos, também com realocação de pessoal. Com isso, a DIRPE argumenta que o processo é muito instável, não fazendo sentido o cálculo do indicador Ipa.

2.11.1.6 Entendemos que a argumentação da autarquia com relação aos indicadores definidos nos itens de m.3) a m.9) é pertinente. Todavia, os dois primeiros indicadores podem trazer informações de utilidade para o gerenciamento do processo de transferência de recursos financeiros do FNDE. Assim, o conhecimento da evolução do percentual de projetos diligenciados, especialmente quando discriminado por tipo de programa ou projeto e do problema que gerou a diligência, pode revelar, por exemplo, que as falhas se concentram na apresentação da documentação necessária a um determinado programa o que permitiria a adoção de providências que visem sanar a deficiência. O acompanhamento da produtividade dos técnicos, mesmo considerando a alocação conforme as necessidades de cada etapa do processo, também pode revelar, por hipótese, que uma fase específica tem mostrado produtividade decrescente, talvez por conta do aumento da complexidade do tema, e indicar a necessidade de treinamento do servidores.

2.11.1.7 Na reunião realizada em 20.03.02 para coletar os comentários dos gestores, os argumentos acima relativos aos indicadores definidos em m.1) e m.2) foram apresentados. O gerente de Desenvolvimento do Ensino considerou que os mesmos eram razoáveis e, posteriormente, apresentou o cálculo desses indicadores para o ano de 2001, com os seguintes valores: Ipd = 42,35% e Ipa = 6,9. Dessa forma, consideramos que os indicadores definidos em m.1) e m.2) devem ser incluídos nos Relatórios de Gestão da autarquia, acompanhados do levantamento da série histórica até quando for possível o cálculo.

2.11.2 Impacto decorrente

2.11.2.1 Em razão não implementação dos indicadores recomendados, consideramos que não houve impacto decorrente.

2.12 Recomendações 8.1 n), o) e p)

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

o) elabore relatórios periódicos para acompanhamento dos indicadores de desempenho, e inclua um resumo das informações no "Relatório de Gestão" da Prestação de Contas anual da autarquia;

p) crie condições para que os gerentes de cada área utilizem os indicadores para monitorar, planejar e alocar recursos, separando a responsabilidade pela implementação dos novos sistemas da relativa à exatidão dos dados de desempenho nas respectivas áreas

2.12.1 Grau de implementação

2.12.1.1 As recomendações acima não foram adotadas, devido à não implementação dos indicadores de desempenho alvitados em 8.1 m).

2.12.2 Impacto decorrente

2.12.2.1 Como não existe a utilização gerencial de indicadores de desempenho para o monitoramento das atividades objeto da auditoria, entendemos que não houve impacto decorrente.

2.13 Recomendação 8.1 q)

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

2.13.1 Grau de implementação

2.13.1.1 Apesar da ausência de documento formalizando Grupo de Contato, foram realizadas reuniões entre representantes da 6ª SECEX e a alta direção do FNDE para tratar da implementação das recomendações objeto da Decisão 244/99. Sendo assim, consideramos que a recomendação foi atendida.

2.13.2 Impacto decorrente

2.13.2.1 Os gestores consideraram o fortalecimento do canal de comunicação com o TCU foi o principal impacto dessa recomendação.

2.14 Recomendação 8.1 r)

r) elabore planejamento para treinamento do pessoal da Subgerência de Execução de Convênios e da Gerência de Desenvolvimento do Ensino, especialmente nas seguintes áreas:

r.1) 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;

r.2) 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.

2.14.1 Grau de implementação

2.14.1.1 A GEOFI forneceu a relação dos treinamentos oferecidos à Subgerência de Execução de Convênios nos anos de 1999 a 2001, bem como aqueles previstos para 2002. Essa relação atende ao recomendado em r.1, com destaque para os seguintes cursos: Windows/Word/Excel, “Gestão de Convênios” e “Programação, Gestão Financeira e Orçamentária” em 1999; Access/Powerpoint, “Desenvolvimento Gerencial” e “Lei de Responsabilidade Fiscal” em 2000; “Contabilidade Pública da Lei de Responsabilidade Fiscal” e “Oratória Emocional e Expressão Verbal” em 2001; ‘SIAFI Gerencial e Operacional’, ‘Convênios’, ‘Rotinas de Formalização e Instrução de Processos’, ‘Atendimento ao Público’ e ‘Sistemas Internos: SISMAT, TRAMITA, SIGEF, SAPE, SAE’ em 2002.

2.14.1.2 A GEDEN também enviou relação dos treinamentos realizados nos anos de 1999 a 2001 pelos servidores que trabalham com projetos. Tal relação atende ao alvitrado em r.2, com

destaque para os seguintes cursos: “Informática Básica”, “Programa de Desenvolvimento Gerencial” e “Relacionamento Interpessoal” em 2000; e “Elaboração e Monitoração de Projetos”, “Elaboração e Acompanhamento de Convênios” e “Seminário de Mobilização para Qualidade no Serviço Público - das práticas aos resultados” em 2001.

2.14.2 Impacto decorrente

2.14.2.1 Os gestores afirmaram que os treinamentos oferecidos trouxeram um maior domínio dos conteúdos técnicos específicos por parte dos servidores das áreas. Com isso, houve uma melhoria no desempenho funcional, especialmente no que se refere à qualidade das decisões tomadas na execução das tarefas, e aumento do nível de satisfação dos técnicos. Ao mesmo tempo, foram observadas melhorias na qualidade do atendimento ao público externo e no manuseio de aplicativos de informática.

2.15 Demais itens da Decisão

2.15.1 A determinação 8.2 foi dirigida à antiga Ciset/MEC. A letra “a” tratava de manifestação nas contas do FNDE sobre a implementação das recomendações. Entendemos que o momento adequado para tratar do cumprimento dessa determinação seja o da análise das contas do FNDE, à cargo da 6ª Secex. A letra “b” referia-se à formação do Grupo de Contato de Auditoria, já analisado no item 2.13 acima.

2.15.2 As determinações 8.3 e 8.4 tratam de providências já adotadas pelas Secretarias desta Corte de Contas.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

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

4. Avaliação de custo/benefício

4.1 À época da auditoria, não foi realizado um levantamento dos custos envolvidos na realização dos trabalhos. Para efeitos da presente avaliação de custo/benefício, foi feita uma estimativa desses valores, considerando que os principais componentes foram as despesas com o pagamento de vencimentos e diárias dos analistas envolvidos nos 29 dias de trabalho. O montante estimado foi de R\$ 49.447, conforme quadro abaixo:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

4.2 O impacto financeiro com a realização da auditoria foi calculado no item 2.4.2 e estimado em R\$ 4.468.526. Dessa forma, tem-se uma relação custo/benefício de R\$ 49.447/R\$ 4.468.526, ou seja, cada real gasto com a realização da auditoria gerou economia de R\$ 90,37 em gastos administrativos do FNDE.

5. Comentários dos gestores

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

Vinícius de Lara - Diretor Financeiro do FNDE

Antônio Corrêa Neto - Gerente de Execução e Operação Financeira

Lucielena R. V. Guimarães - Subgerente de Execução de Convênios

José Mardovan Pontes - Gerente de Desenvolvimento de Programas

Cláudia Vieira Pereira - Analista de Controle Externo - 6a Secex/TCU

Marcelo Cardoso Soares - Analista de Controle Externo - Seprog/TCU

6. Conclusão

6.1. Diante das informações obtidas neste trabalho, a situação de implementação das recomendações da Decisão n° 244/99TCU-P é a seguinte:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

2- Em ofício enviado em abril de 2000, o FNDE informou que as recomendações m), n), o) e p) estavam em fase de atendimento. Por ocasião do presente relatório de impacto, verificou-se que o órgão não logrou efetivar a implementação das mesmas, o que explica o fato de que parte das recomendações consideradas em implementação em 2000 não estivessem implementadas em março de 2002.

6.2. Como podemos verificar, houve um aumento no número de recomendações implementadas em relação à situação verificada no último monitoramento. As recomendações não implementadas dizem respeito exclusivamente à elaboração dos indicadores de desempenho e ao seu uso como instrumento gerencial. A soma do percentual de recomendações implementadas ou em implementação ficou em 76,5% ¹.

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

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

a) aumento da celeridade e da confiabilidade do processo de transferência de recursos, fato possibilitado pelo desenvolvimento e operação do SIGEF, resultando em uma menor ocorrência de erros e de problemas de comunicação com os convenientes;

b) melhoria dos controles internos do processo, acarretado pelo funcionamento do registro das operações (Log) do SIGEF;

c) melhoria na qualidade do atendimento ao público e do desempenho funcional, devido aos treinamentos oferecidos aos servidores e da automatização de tarefas rotineiras por eles executadas.

6.4A auditoria teve como foco a gestão administrativa do processo de transferência de recursos financeiros, em particular o desenvolvimento de sistemas corporativos. As recomendações ajudaram a alavancar mudanças, evidenciando problemas e estimulando os gestores a melhorar seus procedimentos internos. Cabe destacar, nesse sentido, o redimensionamento dos serviços de informática prestados ao FNDE, o que permitiu gerar uma redução de despesas entre 1999 e 2001 da ordem de R\$ 4,4 milhões, conforme detalhado nos itens 2.4.2.1/2.

7. Proposta de encaminhamento

7.1 Diante do exposto, com fulcro no art. 32, incisos II e V, da Resolução nº 136/2000 e no art. 4º da Resolução nº 64/96, sugerimos o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator IRAM SARAIVA com proposta de:

a) determinação ao FNDE, com fulcro na alínea “c” do inciso II do artigo 16 da IN TCU nº 12/96, no sentido de informar, no Relatório de Gestão da autarquia que acompanhará as contas referentes ao exercício de 2002, a evolução dos indicadores de desempenho definidos na recomendação 8.1, subitens m.1 e m.2 da Decisão 244/99;

b) envio de cópia deste relatório à Secretaria Federal de Controle Interno e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;

c) arquivamento dos autos na 6ª Secex, em cuja clientela encontra-se o FNDE.”

É o Relatório.

Voto

Em exame Relatório de Impacto, no qual são avaliados os resultados do acompanhamento das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE por intermédio da Decisão nº 244/99 - Plenário.

Como dá conta o relatório, naquela ocasião a auditoria constatou, dentre outras evidências, elevados gastos com serviços de informática (alcançando, em 1998, valores próximos ao despendido com o pagamento de pessoal do FNDE - R\$ 14.000.000,00), fragilidades no acompanhamento dos recursos após sua liberação, passos desnecessários na triagem de processos e carência de treinamento de seus recursos humanos. As dezessete recomendações expedidas pelo Tribunal em 1999 buscavam melhorar o desempenho do processo de transferência de recursos financeiros aplicados pela referida Autarquia.

Decorridos três anos do proferimento da Decisão Plenária nº 244/99, verifica-se um percentual de implementação das recomendações de 70,5%, estando outros 6% em implementação. No Relatório apresentado constata-se os seguintes impactos qualitativos das medidas implementadas: aumento da celeridade e da confiabilidade do processo de transferência de recursos, aperfeiçoamento dos controles internos do processo e melhoria na qualidade do atendimento ao público e do desempenho funcional.

As recomendações emanadas por esta Corte ajudaram a alavancar mudanças, evidenciando problemas e estimulando os gestores a modernizar procedimentos internos. É relevante destacar que o redimensionamento dos serviços de informática prestados ao FNDE permitiu redução de despesas da ordem de R\$ 4,4 milhões entre 1999 e 2001, demonstrando o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações alvitadas pelo Tribunal. Como os custos estimados da realização da Auditoria ficaram em R\$ 49.447,00, tem-se que cada real despendido gerou economia na ordem de R\$ 90,37 para os cofres do FNDE.

As recomendações não implementadas cingem-se exclusivamente à elaboração dos indicadores de desempenho e ao seu uso como instrumento gerencial. Não obstante, a Unidade Técnica considerou pertinentes as considerações apresentadas pelo FNDE no sentido da inviabilidade da aplicação da maioria dos indicadores propostos, em face da adoção de novos sistemas corporativos. Entendeu, contudo, como adequada a manutenção dos indicadores de desempenho definidos nos subitens m.1 e m.2 da Decisão Plenária 244/99 (percentual de projetos diligenciados e quantidade de processos analisados por funcionário/dia), propondo sua exigibilidade no Relatório de Gestão que acompanhará a prestação de contas referente ao exercício de 2002. Considero, entretanto, que a determinação não deva se limitar a este exercício, vez que a própria Instrução Normativa TCU nº 12 prevê, em seu art. 16, a apresentação regular (anual) de indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa.

Ante o exposto, acolho a proposta formulada pela Unidade Técnica, com as adaptações que entendi pertinentes, e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 05 de junho de 2002.

IRAM SARAIVA

Ministro-Relator

Decisão

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que, nos termos do inciso II, alínea “c”, do art. 16 da Instrução Normativa TCU nº 12/96, passe a informar, no Relatório de Gestão de suas contas anuais, a evolução dos indicadores de desempenho definidos na recomendação 8.1, subitens m.1 e m.2, da Decisão Plenária nº 244/99;

8.2 - encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Sr. Ministro de Estado da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, à Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI, à Comissão de Educação do Senado Federal e à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados;

8.3 - arquivar o presente processo;

Quorum

Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 18/2002 - Plenário

Sessão 05/06/2002

Aprovação 12/06/2002

Dou 17/06/2002