



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
SECRETARIA-EXECUTIVA
UNIDADE DE COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS - UCP**

RELATÓRIO DE GESTÃO - EXERCÍCIO 2006

1. DADOS GERAIS SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA:

1.1 **Nome Completo:** Unidade de Coordenação de Programas – UCP.

1.2 **CNPJ:** 00.394.460/0411-74.

1.3 **Natureza Jurídica:** Poder Executivo Federal.

1.4 **Vinculação Ministerial:** Ministério da Fazenda.

1.5 **Endereço:** Esplanada dos Ministérios Bloco “P”, sala 409.

1.6 **Endereço da Página Institucional na Internet:** <http://www.ucp.fazenda.gov.br>

1.7 **Código e Nome do Órgão, das Unidades Gestoras:** UG 170309 – Unidade de Coordenação de Programas – UCP.

1.8 Normas de Criação e Finalidade da Unidade Jurisdicionada

A Unidade de Coordenação de Programas - UCP encontra-se formalmente instituída junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, por intermédio da Portaria MF nº 248, de 1996.

A UCP teve inicialmente a função de coordenar a execução do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE e, a partir do ano de 1998, incorporou a atribuição de também coordenar a execução dos Programas de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM e à Reforma de Sistemas Estaduais de Previdência – PARSEP.

A gestão do PARSEP foi transferida para o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, a partir de abril de 2002, e a implementação do PNAFE foi concluída no exercício de 2006.

No que diz respeito ao Programa PNAFM, compete à UCP coordenar e/ou supervisionar as atividades relativas à execução do programa, em especial quanto aos seguintes aspectos:

— formalização dos contratos de subempréstimos entre os municípios e o agente financeiro;

— supervisão da execução dos contratos de subempréstimos firmados entre os municípios e o agente financeiro;

— avaliação dos Projetos Ampliados, quanto à sua pertinência e adequação, assim como supervisão da avaliação, quando executada pela CAIXA;

- supervisão dos processos de avaliação de Conjuntos de Sistemas Aplicativos – CSA;
- coordenação, juntamente com o BID, dos procedimentos de elaboração e execução dos projetos de cada município.

A UCP vem desenvolvendo também, em caráter transitório, a gestão de Rede Corporativa, que consiste no apoio à execução do Sintegra, conjunto de procedimentos administrativos e de sistemas computacionais voltados para a troca de informações entre os fiscos das três esferas de governo. Este sistema é hoje adotado pelas administrações tributárias estaduais, inclusive Distrito Federal, assim como pela Secretaria da Receita Federal e pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa.

No âmbito das atividades do Sintegra, cabe à UCP viabilizar a aquisição de bens e serviços de interesse comum dos participantes, como o desenvolvimento de aplicativos e o provimento de serviços de rede nacional de telecomunicações. Com esse objetivo foram firmados no final de 2005, entre a União e os demais participantes, convênios de repasse de recursos financeiros, que são administrados pela UCP.

1.9 Normas que Estabelecem a Estrutura Orgânica no Período de Gestão sob Exame

No período sob exame foi editada a mencionada Portaria MF nº 264, de 15 de setembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União do dia 19 de setembro de 2006. Essa Portaria consolidou e atualizou as Portarias constitutivas da Unidade de Coordenação de Programas – UCP/SE, no âmbito da Secretaria-Executiva. No Diário Oficial da União do dia 18 de outubro de 2006 foi publicada retificação da Portaria MF nº 264/2006. Anteriormente, a UCP teve suas atividades regidas pela Portaria nº 293, de 2004.

1.10 Publicação, no DOU, do Regimento Interno ou Estatuto da Unidade Jurisdicionada

O Regimento Interno da UCP foi instituído por intermédio da Portaria nº 381, de 31 de outubro de 2006, publicada no Diário Oficial da União do dia 3 de novembro de 2006.

2. OBJETIVOS E METAS

2.1 Identificação dos programas governamentais e/ou ações administrativas do plano de ação do período de que trata as contas

No exercício de 2006, a UCP coordenou os seguintes programas e/ou ações administrativas:

- Programa nº 0773 – Sistema Integrado de Informações – SINTEGRA;
- Programa nº 1172 – Fortalecimento da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios – PNAFM.
 - Ação 0021 – Financiamento para Modernização da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios;
 - Ação 1151 – Assistência Técnica para Gestão dos Projetos de Modernização da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios.

2.2 Descrição do programa, projeto/atividade ou ação administrativa em termos do objetivo geral, dos objetivos específicos e dos beneficiários.

2.2.1 PNAFM

O PNAFM se insere no esforço permanente do Governo Brasileiro no sentido da manutenção da estabilidade social e macroeconômica, e tem por objetivo principal auxiliar os municípios brasileiros a melhorar a eficiência e aumentar a transparência de suas gestões administrativa e fiscal.

Os objetivos específicos a serem alcançados pelos municípios com a execução do Programa são os seguintes:

- Quanto à busca da excelência na ação do Estado:
 - Adoção das melhores práticas e dos mais modernos conhecimentos e instrumentos de gestão, visando à eficiência, eficácia e efetividade da gestão administrativa e fiscal;
 - Elevação da proporção do gasto público municipal, em relação ao seu gasto total, suportada por receitas próprias do município;
 - Disponibilização, para o cidadão, de serviços municipais em maior quantidade e melhor qualidade.
- Quanto à transparência:
 - Divulgação periódica da execução do orçamento e dos atos da gestão pública municipal;
 - Participação da população no planejamento e definição do orçamento e do plano de investimento municipais;
 - Avaliação e revisão das ações do poder público mediante utilização de mecanismos que ofereçam oportunidade de formação de opinião e de efetiva participação da população.

Além dos objetivos mencionados, constantes do Acordo de Empréstimo firmado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para financiamento das ações do Programa, a UCP considera que o PNAFM deve também buscar o atingimento dos objetivos a seguir, relacionados aos aspectos de equidade econômica e social:

- Promoção da justiça fiscal, mediante efetiva arrecadação dos tributos municipais;
- Promoção de justiça social, com oferecimento de oportunidades iguais a todos os cidadãos, de acesso aos bens e serviços públicos oferecidos pela administração municipal, com foco nas áreas administrativa e fiscal.

Para atingir seus objetivos, o Programa apóia a implantação de Projetos destinados a:

- i. introduzir modelo de gestão com foco nos clientes (sociedade) e voltado para resultados, definindo de forma clara as funções e as responsabilidades da administração pública municipal, inclusive quanto à estratégia e aos procedimentos de concessão, privatização e terceirização dos serviços públicos municipais;
- ii. instituir uma política abrangente e transparente de recursos humanos, dimensionando um quadro de pessoal consistente com as reais necessidades da administração pública municipal;
- iii. implantar métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal, dentro de um contexto de transparência e de participação da população;
- iv. integrar a administração financeira e implantar controles automatizados para a programação e a execução orçamentária e financeira, assim como para a consolidação da auditoria e do controle interno dos Municípios;

v. aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias, por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação, de fiscalização e de cobrança administrativa e judicial da dívida tributária;

vi. habilitar as prefeituras municipais para o melhor exercício das funções relevantes de educação fiscal e de atenção ao cidadão; e

vii. apoiar as autoridades e os líderes municipais na implantação de uma administração pública centrada nos deveres e direitos do cidadão.

Além dos objetivos mencionados, o Programa contribui para a minimização das disparidades técnicas e operacionais existentes entre as várias administrações fiscais municipais e, ainda, para que se estabeleçam as bases para a integração dos diferentes sistemas fiscais.

2.2.2 Beneficiários do Programa PNAFM

Prefeituras Municipais, através das suas Unidades de Execução Municipal, responsáveis pelo desenvolvimento e execução dos projetos.

2.3 Indicadores utilizados para avaliar o desempenho do programa, projeto/atividade ou ação administrativa.

O desempenho do PNAFM se realiza mediante acompanhamento da evolução de indicadores que têm por finalidade avaliar o andamento da execução dos projetos municipais beneficiados com os recursos do Programa. Tais indicadores são classificados conforme a seguir:

— **Indicadores de Execução** – demonstram a evolução da execução física e financeira, com base em indicadores numéricos apurados junto às prefeituras municipais participantes do Programa. Como regra geral, tais indicadores permitem demonstrar os resultados atingidos, em percentuais de execução das diferentes ações, em relação às metas físicas e aos valores programados no projeto municipal. Os referidos indicadores permitem avaliação segmentada da execução financeira por categoria de investimento, com dados comparativos de acordo com a evolução da aplicação dos recursos ano a ano, desde o início do programa. No que tange à execução física verifica-se o nível de execução, classificado por faixas de idade do conjunto de projetos, vis a vis o tempo decorrido e o que falta para conclusão da implantação no Município; e,

— **Indicadores de Impacto** – trata-se de indicadores que evidenciam a eficácia e efetividade do Programa, permitindo demonstrar sua evolução no sentido do atingimento dos objetivos perseguidos. Os dados necessários à apuração dos indicadores escolhidos são obtidos fundamentalmente por intermédio da contabilidade anual das prefeituras, utilizando-se também dados adicionais fornecidos pelas administrações municipais.

Considerando que os indicadores de impacto dependem de dados coletados nas demonstrações contábeis anuais das prefeituras municipais, enviadas para a UCP até 15 de maio de cada ano, fica demonstrado no **Anexo I** a evolução dos indicadores de impacto relativo aos programas municipais do primeiro semestre de 2006.

2.4 Metas físicas e financeiras previstas na Lei Orçamentária e/ou pactuadas com o supervisor ministerial para o período sob exame nas contas.

As metas físicas e financeiras para o Programa PNAFM foram fixadas respectivamente em termos de quantidade de projetos geridos pela UCP, e dos respectivos montantes orçamentários. O Quadro 1 a seguir apresenta a programação das metas físicas e financeiras, de acordo com as atividades definidas no PPA.

Quadro 1
Programação de 2006 - Metas Físicas (Qte) e Financeiras (R\$)

AÇÃO	PRODUTO	METAS PROGRAMADAS	
		FÍSICA	FINANCEIRA
Sistema Integrado de Informações (0773)	Convênio Gerido	28	7.320
Financiamento para modernização da gestão administrativa e fiscal dos Municípios	Município Beneficiado	265	150.021
Assistência técnica para gestão dos projetos de modernização da gestão administrativa e fiscal dos Municípios	Contrato Gerido	265	5.035

2.4.1 A fonte dos recursos financeiros da ação nº 773 - Sistema Integrado de Informações - possui classificação 181, ou seja, de convênio. Trata-se da execução, controle e gestão de serviços de informática com gerenciamento da Rede Corporativa com a utilização de Virtual Private Network - VPN, para o Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços - SINTEGRA, instituído no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, formado por meio da representatividade de todos os Estados da Federação, Distrito Federal e SUFRAMA.

2.4.2 Conforme registrado no subitem 1.8 retro, no exercício de 2006, a UCP fez a gestão do sistema Sintegra, sendo que, a partir do corrente exercício. A partir de 2007, a referida ação foi transferida para a responsabilidade da Unidade 25.103 – Receita Federal.

2.4.3 Embora o citado Conselho Fazendário tenha fixado o orçamento de R\$ 7,3 milhões para o exercício de 2006, foram repassados pelos convenientes o montante de R\$ 3,9 milhões, sendo que, desse montante, somente foram gastos recursos da ordem de R\$ 2,6 milhões.

2.4.4 A sistemática de repasse de recursos definido pelo CONFAZ estabelece que, após o repasse inicial dos recursos financeiros (trimestral), os Estados (convenientes) somente precisam complementar os recursos de acordo com a realização de gastos, sendo que estes gastos devem ocorrer por meio de autorizações específicas, de acordo com os projetos e as ações definidas pelos Grupos Técnicos Permanentes constituídos no âmbito do referido Conselho.

2.4.5 Em resumo, o Ministério da Fazenda não é responsável pelas estratégias de implementação do Sintegra, mas tão-somente executor de uma política de integração de informações fiscais entre as Unidades da Federação, coordenada pelo CONFAZ. Por essa razão, o referido Conselho é o responsável pela definição de orçamentos, bem como Unidade responsável pela gestão do sistema, autorizando previamente todas as contratações (execução do gasto), bem como os níveis de serviço de cada atividade. Cabe à UCP realizar atividades operacionais, conforme registrado anteriormente.

3. INDICADORES OU PARÂMETROS DE GESTÃO

3.1 Nome do indicador ou parâmetro utilizado para avaliar o desempenho da gestão sob exame das contas.

Com a finalidade de analisar a gestão, foram criados três indicadores, a saber: Custo da Análise de Projeto, Custo da Execução de Projeto e Produtividade da Área Técnica.

3.2 Descrição (o que pretende medir) e tipo de indicador (de Eficácia, de Eficiência ou de Efetividade).

3.2.1 Custo da Análise de Projeto – É um indicador de eficiência que procura estimar o custo médio unitário de análise dos Projetos.

3.2.2 Custo da Execução de Projeto – É um indicador de eficiência que mede o custo médio unitário de acompanhamento dos Projetos em execução, do ponto de vista do conjunto de atividades processadas pela Área Financeira.

3.2.3 Produtividade da Área Técnica – É um indicador de eficácia que procura avaliar a produtividade média dos analistas de projetos.

3.3 – Fórmula de cálculo e método de medição.

3.3.1 Custo da Análise de Projeto =
$$\frac{\text{Folha de Pagamento da Área Técnica}}{\text{Quantidade de Projetos sob gestão}}$$

Onde a Folha de Pagamento da Área Técnica é o somatório anual da remuneração bruta dos servidores integrantes da Área Técnica, no montante de. R\$ 475.867,70.

Esse indicador resultou em custo de R\$ 4.137,98, por projeto sob gestão, num total de 115 projetos.

3.3.2 Custo da Execução de Projeto =
$$\frac{\text{Folha de Pagamento da Área Financeira}}{\text{Quantidade. de Projetos em Execução}}$$

Onde Folha de Pagamento da Área Financeira é o somatório anual da remuneração bruta dos servidores integrantes da Área Financeira, no total de R\$ 531.436,32, sendo que esse indicador, para o exercício de 2006 resultou em custo de R\$ 7.815,24. O numero de projetos executados considera os 68 projetos do PNAFM.

3.3.3 Produtividade da Área Técnica =
$$\frac{\text{Quantidade Anual de Projetos Analisados}}{\text{Quantidade de Analistas}}$$

Considerando que foram analisados 81 (oitenta e um) projetos, com apoio de 03 (três) servidores, a produtividade observada em 2006 foi de 27 Projetos por analista.

3.4 Responsável pelo cálculo/medição.

Os responsáveis pelo cálculo são os Coordenadores Administrativo, Financeiro e Técnico, da UCP.

4. ANÁLISE CRÍTICA DO RESULTADO ALCANÇADO

4.1 Identificação do programa, projeto/atividade ou ação administrativa.

1172 – Fortalecimento da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios – PNAFM.

4.2 Indicadores ou parâmetros utilizados na análise.

Para avaliar a Ação de Assistência Técnica do Programa PNAFM o parâmetro adotado foi o número de Contratos Geridos. Para a Ação de Financiamento, o parâmetro adotado é o número de Municípios Beneficiados.

4.3 Metas físicas e financeiras realizadas.

Os Quadros 2 e 3 apresentam, a seguir, a execução das metas físicas e financeiras, respectivamente, de acordo com as atividades definidas no PPA, constando os respectivos percentuais de execução:

Quadro 2
Programação e Execução de Metas Físicas - Exercício 2006 Qte)

AÇÃO	PRODUTO	METAS FÍSICAS		%
		PREVISTA	REALIZ.	
Assist. Técnica p/ Gestão dos projetos de modernização da gestão administrativa e fiscal dos Municípios (1151)	Contrato Gerido	265	66	24,9
Financiamento para modernização da gestão administrativa e fiscal dos Municípios (0021)	Município Beneficiado	265	66	24,9

Quadro 3
Programação e Execução de Metas Financeiras - Exercício 2006 (R\$)

AÇÃO	PRODUTO	METAS FINANCEIRAS		%
		PREVISTA	REALIZ.	
Assist. Técnica p/ Gestão dos projetos de modernização da gestão administrativa e fiscal dos Municípios (1151)	Contrato Gerido	5.035	1.052	20,9
Financiamento para modernização da gestão administrativa e fiscal dos Municípios (0021)	Município Beneficiado	150.000	17.000	11,3

4.4 Avaliação do resultado, indicando as causas de sucesso ou insucesso.

Até dezembro de 2006 já haviam sido assinados 23 (vinte e três) contratos de projetos simplificados e 36 (trinta e seis projetos) ampliados, correspondendo a 55,3% da meta.

Como se verifica, a execução do Programa PNAFM ainda apresenta largo espaço para avanço na execução das metas físicas e financeiras.

Uma síntese das dificuldades reportadas permite identificar problemas relacionados a quatro fatores causais: (1) pessoas, abrangendo o dimensionamento insuficiente das equipes, o baixo comprometimento dos escalões estratégicos com a implementação do Programa, assim como a falta de capacitação e de experiência em gerenciamento de projetos, no âmbito das UEM; (2) processos

operacionais complexos, incompatíveis com o estágio de maturidade das equipes locais; (3) sistemas deficientes, principalmente devido à pouca integração e infra-estrutura de equipamentos, e (4) problemas externos, decorrentes da mudança de gestão e transição político-administrativa, causando falta de apoio às equipes das UEM.

5. MEDIDAS ADOTADAS PARA SANEAR DISFUNÇÕES DETECTADAS

5.1 Identificação do programa, projeto/atividade ou ação administrativa.

1172 – Fortalecimento da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios – PNAFM.

5.2 Disfunção estrutural ou situacional que prejudicou ou inviabilizou o alcance dos objetivos e metas colimados

As dificuldades de implementação do Programa, relatadas sinteticamente no item 4.4 anterior, decorreram tanto de questões conjunturais, a maioria das quais já superadas, quanto de questões estruturais e de concepção do Programa, que estão sendo objeto de intensa atuação da UCP, a fim de que sejam superadas. Nos itens a seguir são relatadas as principais ações desenvolvidas para superar os problemas apresentados.

5.2.1 Dificuldades estruturais

As avaliações realizadas no Encontro de Coordenação do PNAFM, na cidade de Santa Luzia/MG (2º semestre de 2005), permitiram levantar um extenso rol de críticas e sugestões, condensadas neste relatório assim como no relatório do Encontro (disponível na página da UCP na Internet).

Em síntese, considerando-se também avaliações realizadas em outras ocasiões, as principais limitações apresentadas em relação ao Programa foram as seguintes:

— Obrigatoriedade da aquisição do Conjunto de Sistemas Aplicativos – CSA, por parte dos municípios com população de até 50 mil habitantes, associada às seguintes situações:

- Muitos municípios já dispõem de CSA idêntico ao oferecido no âmbito do programa ou de outros sistemas que oferecem as mesmas funcionalidades do CSA, de forma que necessitariam apenas de agregar funcionalidades ou ajustes específicos nos sistemas existentes;

- Poucas empresas se encontram hoje certificadas para o fornecimento do CSA. Novas certificações estão temporariamente inviabilizadas em decorrência da inexistência de contrato entre a UCP e o órgão certificador, o qual, por conseguinte, desativou seu laboratório de soluções técnicas e desmobilizou a equipe anteriormente dedicada ao assunto.

- Necessidade de comprometimento da quase totalidade dos recursos do programa com a aquisição do CSA, inviabilizando a execução de outras ações essenciais, como a elaboração de Plano Diretor, de Cadastro Técnico Multifinalitário, da Planta de Valores Genéricos e de Geoprocessamento;

— Dificuldades para elaboração do projeto, pelos seguintes motivos:

- De modo geral os municípios não dispõem, em seus quadros, de pessoal que detenha as habilidades necessárias à elaboração dos projetos;

- Não inclusão dos gastos com a elaboração do projeto no rol dos gastos pré-contratuais que se admite no âmbito do programa PNAFM;

— Complexidade das rotinas operacionais inerentes ao cumprimento das normas do programa em grau incompatível com o nível de maturidade de gestão existente na maioria dos municípios brasileiros;

— Baixa capacidade de gestão do programa no âmbito do Ministério da Fazenda, em face de deficiências nos processos organizacionais e na alocação de recursos humanos e tecnológicos.

5.2.2 Dificuldades situacionais

Início de novo governo, na esfera federal: Ao se iniciar novo Governo, em 2003, o Programa PNAFM passou por fase de ajuste, em decorrência de demandas do Ministério das Cidades (Plano Diretor, Cadastro Multifinalitário e Planta de Valores Genéricos), o que exigiu a adequação do Regulamento Operativo do Programa e dos procedimentos de implementação, com vistas a acomodar as novas diretrizes governamentais.

Início de novo governo, na esfera municipal: o Programa, em muitos municípios, passou por processo de reavaliação e redefinição de prioridades e orientação política. Houve também intensa substituição de membros nas equipes da UEM. Por consequência, foi necessário ajustar projetos e oferecer capacitação para os novos servidores, resultando em atrasos na execução dos projetos.

Na maioria dos municípios que assinaram contratos de Subempréstimo até 02/07/2004, data limite das contratações em decorrência das eleições municipais, o ano de 2005 caracterizou-se como período de revisão dos projetos. Os principais ajustes abrangeram:

- redefinição das prioridades da nova gestão (prefeitos e secretários de fazenda, planejamento e administração);
- Incorporação de avanços tecnológicos ocorridos desde a elaboração do projeto;
- adequação às reais necessidades dos municípios, segundo reavaliação das equipes encarregadas da execução do projeto;
- aproveitamento de economias obtidas nos produtos cuja execução já havia sido concluída;
- remanejamento de recursos com o objetivo de concluir obras de centros administrativos;
- substituição da aquisição de sistemas pelo desenvolvimento de sistemas próprios.

— **Alteração das práticas de contratação de serviços:** no âmbito do Governo Federal, as práticas de contratação de serviços terceirizados foram submetidas a novas exigências, das quais resultou a necessidade de substituição de parcela expressiva da força de trabalho da UCP, com o que a Unidade teve que passar por um período de menor produtividade.

— **Especificações do CSA:** as especificações técnicas para elaboração dos termos de referência do Conjunto de Sistemas Aplicativos (CSA) foram afetadas pelos seguintes fatores: i) implementação de nova orientação para avaliação, com a desativação do Laboratório de Soluções Técnicas (LSTI), da UCP, e a contratação do ITI (atual CENPRA) do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT; ii) realização de treinamento de avaliadores junto ao CENPRA, para utilização do novo método de avaliação específico para o PNAFM, após longo período decorrido para definição dos critérios de análise dos programas; iii) revisão do Edital de Pré-Qualificação, dos termos de referência e

seus anexos, com alteração e incorporação de novos requisitos e especificações técnicas em decorrência da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e de outras alterações na legislação, visando tornar o plano de contas municipal compatível com normas do Governo federal, bem como adaptação às Portarias Interministeriais STN e SOF nº 163, de 04.05.2001, e 180, de 21.05.2001, que alteraram as Normas Gerais de Consolidação de Contas Públicas; iv) realização de audiências públicas para esclarecimento das alterações promovidas no Edital de Pré-Qualificação dos CSA; v) realização da Pré-Qualificação Pública Internacional para os CSA, em agosto de 2001 e; vi) avaliação dos primeiros CSA submetidos à certificação do Ministério da Fazenda;

— **Definição dos limites de financiamento:** exigiu o prazo necessário para tramitação no Senado Federal, até a edição da Resolução nº 17/2001;

— **Constituição da equipe da UCP:** atribuiu-se a condução do PNAFM à mesma equipe encarregada da condução do Programa PNAFE. Como resultado, a capacidade laboral da equipe não atingiu nível adequado à carga de trabalho, especialmente em vista da necessidade de preparação da sistemática de avaliação do novo Programa e da realização de eventos e encontros com os operadores e as lideranças locais.

Todo o conjunto de críticas e sugestões já levantado vem sendo utilizado pela UCP com vistas à proposição de diversos ajustes no Programa, abrangendo medidas de curto, de médio e de longo prazos, conforme relatado a seguir.

5.3 Medidas implementadas e/ou a implementar para tratar as causas de insucesso.

Visando implementar o Programa, diversos eventos vêm sendo promovidos pelo Ministério da Fazenda, abrangendo a divulgação das condições de adesão dos municípios e dos benefícios pretendidos pelo Programa, a capacitação dos profissionais encarregados da operacionalização do projeto municipal, sob os aspectos técnicos e financeiros, a disseminação das melhores práticas e a troca de experiências entre os municípios participantes, assim como a superação de divergências ou dificuldades de interpretação do Regulamento Operativo.

Para permitir uma compreensão completa de todo o trabalho que vem sendo desenvolvido ao longo do tempo, relatamos a seguir um conjunto de medidas adotadas desde a implantação do Programa e, em seguida, são apresentadas as ações desenvolvidas especificamente no exercício de 2006.

5.3.1 Medidas gerais de implantação do Programa

A implementação do Programa PNAFM vem se realizando mediante execução de uma série de ações, abrangendo a divulgação dos benefícios do Programa, o apoio aos municípios com vistas à elaboração de seus projetos, o desenvolvimento de ações de capacitação, a realização de encontros entre os participantes, para coordenação de atividades e disseminação de melhores práticas, assim como a realização de missões aos municípios, para acompanhamento do andamento dos projetos. Relatamos a seguir, sucintamente, cada um desses aspectos.

Divulgação

A divulgação do Programa ocorre fundamentalmente mediante realização de encontros, reuniões, palestras e seminários, voltados aos servidores de prefeituras, associações de municípios, autoridades e lideranças locais. Adicionalmente, são disponibilizadas informações na página da UCP na

Internet (www.ucp.fazenda.gov.br/), facilitando o acesso às normas e instruções que regulamentam o PNAFM.

Logo após a assinatura do Contrato de Empréstimo com o BID, em maio de 2001, iniciou-se, em parceria com a CAIXA, trabalho de divulgação do Programa, seus propósitos e benefícios para os municípios.

Deu-se início então ao processo de realização de encontros, palestras e seminários com os representantes municipais brasileiros. Concomitantemente, foram realizados encontros de preparação para elaboração de projetos, de treinamento para procedimentos de aquisição e gestão financeira, bem como de acompanhamento e avaliação de execução de projetos com contratos assinados.

O primeiro encontro de divulgação com os prefeitos e secretários municipais foi realizado na Prefeitura de Sobral-CE em novembro de 2001, um dos “municípios-pólo” da amostra representativa do Programa, onde foram discutidos os pontos de interesse dos projetos municipais, no âmbito do PNAFM.

Posteriormente, outros encontros de divulgação do Programa foram realizados com representantes de prefeituras e lideranças comunitárias, a exemplo dos que ocorreram nas regiões dos municípios pertencentes aos demais pólos da amostra do Programa: Recife-PE, Dourados-MS e Santa Maria-RS; das regiões dos municípios do PIAPS (Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência): São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ; da região da RIDE (Região de Integração do Distrito Federal e Entorno) Brasília; dos municípios das regiões de Campo Grande-MS, Porto Alegre-RS, Anápolis-GO, Ribeirão Preto-SP, Caruaru-PE, Goiânia-GO, Novo Hamburgo-RS, entre muitos outros, inclusive encontros organizados por associações municipais.

Apoio à elaboração de projetos

O esforço para promover a adesão dos municípios ao Programa não se encerra na sua divulgação. É relevante que a UCP e a Caixa promovam encontros de apoio e preparação das equipes locais na compreensão dos princípios básicos do programa e da metodologia de elaboração dos projetos, assim como na viabilização de todos os componentes e produtos contemplados pelo Programa.

O primeiro encontro dessa natureza ocorreu no período 03 e 05 de abril de 2002, em Brasília-DF. Estiveram presentes, nesse evento, quarenta e nove representantes dos mais diversos municípios, a saber: Aracaju-SE, Arapiraca-AL; Boa Vista-RR, Cabo de Santo Agostinho-PE; Campinas-SP; Diadema-SP; Dourados-MS; Guaíba-RS; Itapevi-SP, Joinville-SC; Macapá-AP, Ribeirão Pires-SP, Salvador-BA, Santa Maria-RS, Santa Rosa-RS, São Bernardo do Campo-SP, Santos-SP e Sobral-CE. Na ocasião, também estiveram presentes os representantes da Contraladoria Geral da União - CGU, do BID, da CAIXA, do PNUD e da ESAF.

A partir de então diversos eventos foram realizados com o objetivo de auxiliar os municípios na elaboração de seus projetos. Em face da reestruturação da UCP, em 2006 não ocorreram eventos dessa natureza, sendo que, por consequência, houve priorização, por parte da equipe da UCP, de outras atividades, como a análise do grande número de novos projetos em fase de aprovação.

No que tange ao apoio à execução dos projetos, a UCP no 2º semestre de 2006 realizou treinamentos técnico e financeiro com os Municípios que contrataram o PNAFM, sendo realizadas

capacitações por meio de 06 (seis) turmas para capacitação técnica e 06 (seis) turmas para capacitação financeira.

Capacitação

A UCP, em conjunto com a Caixa, realiza ações de capacitação direta dos operadores do Programa, abrangendo os conceitos e procedimentos necessários à elaboração, análise e aprovação dos projetos, ao controle e acompanhamento de sua execução, à elaboração de Solicitação de Desembolso e Justificativa de Gastos, à operação dos sistemas de controle do PNAFM e à elaboração dos Relatórios de Controle e Acompanhamento do Programa.

Em agosto e setembro de 2003 foram realizados dois treinamentos em procedimentos de aquisição e gestão financeira dos projetos ampliados, com participação de representantes de 22 municípios. Em junho e julho de 2004 foram realizados quatro eventos, com a participação média de 25 municípios por evento.

No ano de 2005 foram realizados 6 encontros com municípios convidados nas seguintes localidades: São Paulo/SP, Curitiba/PR e Florianópolis/SC no primeiro semestre e Fortaleza/CE e Porto Alegre/RS no segundo semestre. Com estes eventos começa a se elevar a quantidade de recebimento de novas propostas de projetos para análise da UCP.

Encontros de Coordenação

Os encontros de coordenação do PNAFM são realizados com o objetivo de mobilizar e coordenar as ações dos municípios beneficiários do Programa, contribuindo para a disseminação das melhores práticas e para o processo de formação dos gestores públicos em todo o País. Esses encontros propiciam troca de experiências entre as equipes, avaliação do andamento da implantação dos projetos, análise e debates das dificuldades de sua execução, e apresentam também as principais soluções técnicas implantadas pelos municípios.

Em maio de 2003 foi realizado o I Encontro de Coordenação do PNAFM, na ESAF, em Brasília.

Em dezembro de 2003 e maio de 2004 foram realizados respectivamente o II Encontro, em Salvador/BA, e o III Encontro, em Cabo de Santo Agostinho/PE, tendo por objetivo avaliar o estágio de implementação dos projetos, trocar experiências de êxito e planejar as atividades a serem realizadas em períodos futuros. Estes dois eventos tiveram participação média de representantes de 30 municípios. Em abril de 2005 foi realizado o IV Encontro de Coordenação, na cidade de Joinville/SC.

Em outubro de 2005 realizou-se o V Encontro, na cidade de Santa Luzia – MG, ocasião em que se adotou metodologia de trabalhos que incentivou a apresentação, pelos participantes, de críticas e sugestões que passaram a ser consideradas pela UCP com vistas a uma ampla revisão dos mecanismos de implantação do Programa.

Missões de Acompanhamento e Avaliação

Como etapa integrante do processo de implantação, o PNAFM contempla a realização de missão de acompanhamento e avaliação das ações executadas, por meio de visita de representantes da UCP às prefeituras municipais. Busca-se nessas ocasiões colher evidências da implantação das ações bem como a aferição entre os resultados previstos e alcançados em razão da execução dos projetos. Cada missão encerra-se com a apresentação de relatório pormenorizado que em seguida é enviado ao respectivo Prefeito, acompanhado de avaliação e recomendações quanto ao andamento do projeto.

Merece destaque também o esforço da Caixa Econômica Federal na instalação de seu programa de capacitação, voltado à melhoria do relacionamento com os municípios, assim como a execução das seguintes atividades:

- realização de encontros e seminários internos visando a capacitação de empregados da CAIXA na área negocial, que atende ao relacionamento governamental com Estados e Municípios;
- apoio à divulgação do PNAFM junto aos municípios, para elaboração de projetos;
- especificação, desenvolvimento e homologação de funcionalidades nos sistemas informatizados que se prestam ao gerenciamento do PNAFM;
- visitas a municípios, associações e consórcios constituídos em diversas regiões do País;
- desenvolvimento do SIAPM – Sistema de Acompanhamento do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, adotado para o controle financeiro do Programa.

5.3.2 Ações desenvolvidas em 2006

Implementação dos Projetos Municipais

Visando ampliar a participação dos municípios no Programa, a UCP e a Caixa Econômica Federal adotaram diversas medidas com vistas para sensibilização, capacitação e mobilização da administração municipal para a adesão e implementação do PNAFM.

Para identificar diretamente junto aos municípios os fatores determinantes da adesão, a Caixa aplicou questionário junto a todos os municípios participantes do Programa, visando identificar pontos críticos, deficiências e oportunidades para aperfeiçoamento do PNAFM, a fim de que sejam tomadas medidas para torná-lo mais atrativo e acelerar a formalização dos contratos de subempréstimo. O questionário aplicado permitiu melhor avaliação do programa, conforme se segue:

Preliminarmente, a pesquisa foi realizada com a aplicação de questionários estruturados e padronizados a (i) uma amostra representativa do universo a ser investigado, ou a (ii) o universo de municípios componentes da amostra ¹. As entrevistas foram realizadas nos domicílios dos entrevistados, através de um contato direto pessoal. As entrevistas foram orientadas por roteiros de questões estruturadas que possibilitaram, ainda, a inclusão de comentários em determinadas perguntas.

Trata-se de estudo empírico quantitativo e qualitativo. A análise das entrevistas e dos questionários foi realizada utilizando-se das respostas apontadas nos Questionários aplicados, constituindo-se em subsídio fundamental para a tomada de decisão, fundamentando os gestores do PNAFM quanto à real condição que os municípios dispõem, quer em termos estruturais quer em termos técnicos, abrangendo informações coletadas sobre diversos aspectos municipais. E seus resultados sofrem análise crítica, ponderada pelos gestores do Programa, de forma a ratificar, ou mesmo retificar, as diretrizes estabelecidas para o PNAFM.

Como resultado do cruzamento dessas informações, temos que o contexto externo da pesquisa aponta para alguns fatores condicionantes da atuação do PNAFM, como também sugere algumas perspectivas consideradas pelos municípios, além de apresentar a análise das principais

¹ Universo de municípios a serem pesquisados

características internas do PNAFM. Segundo uma perspectiva estratégica, a pesquisa conduz à identificação dos principais pontos fortes e fracos da UCP e da CAIXA, que são os gestores do Programa, ou seja, leva à identificação de condições ou fatores endógenos que facilitam e/ou dificultam o alcance dos objetivos do Programa.

As principais oportunidades que podem ser destacadas a partir do contexto externo da pesquisa foram as seguintes:

- demanda por programas de modernização administrativa e fiscal;
- ampliação dos espaços para atuação de programas de modernização administrativa e fiscal;
- ampliação das práticas de parceria entre os diferentes níveis de Governo (federal, estadual e municipal);
- necessidade de modernização da gestão municipal com foco no cidadão/contribuinte e voltada para resultados;
- aumento da demanda por serviços especializados e com controles administrativos eficientes;
- crescente pressão provocada pela divulgação de boas práticas de gestão municipal;
- redirecionamento dos financiamentos e investimentos de agências internacionais e nacionais para municípios que possuem ou são considerados modelos de gestão.

As principais ameaças verificadas no ambiente externo de atuação do PNAFM foram as seguintes:

- pressão do cidadão/contribuinte por serviços municipais de qualidade e com tempo de resposta menor à capacidade administrativa e de gestão instaladas;
- competição por recursos financeiros escassos para o desenvolvimento sustentável dos municípios;
- fragmentação da gestão municipal em função de modelo político resultante de alianças partidárias (muitas vezes excessivos) para alcançar a governabilidade;
- velocidade das mudanças maior do que o tempo necessário para a gestão municipal responder aos anseios e demandas da população;
- pressão das demandas dos cidadãos muito superior à capacidade de resposta do Município.

Os principais pontos fortes do PNAFM no momento atual podem ser assim descritos:

- qualidade e grande capilaridade da capacidade instalada da CAIXA;
- credibilidade da CAIXA como agente financeiro;
- possibilidade de oferta de produtos e serviços integrados;
- poder de articulação da CAIXA com os municípios;
- estratégias (ou metodologia) sugeridas para execução do Programa;

— competência dos profissionais da UCP e CAIXA na prestação de informações sobre o Programa.

De outro lado, os principais pontos fracos do PNAFM, também considerando os resultados da pesquisa acima citada, são:

- estilo de gestão burocrático;
- deficiências na comunicação (gerando grande desconhecimento dos objetivos do Programa na esfera Municipal);
- tratamento dos problemas dos municípios de forma genérica (na medida em que não se faz atendimento personalizado ou customizado);
- falta de uniformização na apresentação das orientações sobre os procedimentos de execução do Programa;
- falta de missões de acompanhamento e avaliação do PNAFM;
- alterações na Equipe da UEM, contribuindo para atrasar o início da execução do Projeto;
- revisões do Projeto original, de modo a adequá-lo às necessidades dos municípios, mas contribuindo para atrasar o início de sua execução.

Como elemento facilitador para implementação do Programa, a Caixa, em conjunto com a UCP, elaborou o Manual de Gestão Financeira dos Projetos Simplificados, documento voltado para os procedimentos de aquisição de bens e serviços e de execução financeira e de Prestação de Contas por meio das Justificativas de Gastos. Além disso, foram adotadas as seguintes providências:

- Elaboração de diagnóstico da situação atual dos municípios, abrangendo os critérios de priorização da abordagem aos municípios e comparativo do PNAFM com outros programas de modernização oferecidos pelo Governo Federal ;
- Revisão e/ou elaboração de procedimentos de atuação junto aos municípios;
- Revisão e/ou elaboração de mecanismos para a sensibilização, motivação e capacitação dos municípios para a adesão e implantação do Programa;
- Revisão e/ou elaboração de mecanismos de implementação do Programa;
- Revisão e/ou elaboração de atos normativos, e
- Redefinição da sistemática para a elaboração dos projetos.

Aperfeiçoamento do Regulamento Operativo

Outra importante ação com vistas ao aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão do Programa PNAFM encontra-se na proposta de alteração do Regulamento Operativo do Programa, prevista para implementação em duas etapas: a primeira abrangendo ajustes que podem ser adotados de imediato e a segunda contemplando alterações que exigem interlocução com outros atores.

A proposta para as alterações da primeira etapa foi construída a partir das críticas e sugestões colhidas durante o V Encontro de Coordenação, realizado em Santa Luzia – MG, em 2005. Para sistematizá-la a UCP promoveu encontro, em março de 2006, entre representantes da UCP e da Caixa. O produto desse encontro foi concluído e, ao final de 2006, encontrava-se em fase de articulações com vistas à sua aprovação. Sinteticamente, a proposta abrange os seguintes aspectos:

— Composição da equipe da UEM, que se pretende passe a observar os seguintes requisitos:

- contar com 2/3 de seus membros oriundos dos quadros de servidores permanentes da Prefeitura;
- coordenação executiva do Projeto vedada para representante de consultoria externa;
- remuneração específica (gratificação) para os membros da UEM, esclarecido que esse gasto poderá ser reconhecido como contrapartida na categoria “administração do projeto”;
- formação e experiência preferenciais dos membros da equipe da UEM nas áreas contábil, administrativa, econômica ou áreas contempladas no projeto de modernização;

— possibilidade de financiamento, com recursos externos, das despesas com o pagamento de serviços de consultoria para apoiar a elaboração e as atividades de execução do projeto;

— possibilidade de Revisão do Projeto anualmente ou, em caráter excepcional, a qualquer tempo, desde que plenamente justificada;

— possibilidade de inserção, a título de contrapartida, de excessos de gastos do município, em relação ao valor inicialmente projetado;

— ajustes de redação, visando melhorar a compreensão de alguns itens;

— alteração quanto ao reconhecimento de gastos anteriores à assinatura do contrato de subempréstimo, limitando-os àqueles realizados no período de até 2 anos antes do contrato;

— ampliação dos percentuais de desembolso para o fundo rotativo, para adequá-lo ao ritmo usual de execução;

— flexibilização quanto à obrigatoriedade de aquisição do CSA, quando se tratar de prefeitura que já disponha de sistema que atenda às funcionalidades requeridas pelo Programa.

Aquisições

Em vista da expectativa de vencimento do prazo de vigência da pré-qualificação 334/2002, adotada para aquisições de bens e serviços no âmbito do Programa PNAFM, por intermédio do PNUD, a UCP atuou no sentido da publicação de novo edital de pré-qualificação. O edital foi publicado pelo PNUD e, ao final de 2006, encontrava-se em fase de recebimento de propostas dos fornecedores.

Coordenação do Programa – Estrutura Organizacional da UCP

A ampliação contínua do número de municípios participantes do Programa PNAFM exigiu que a estrutura administrativa da UCP fosse readequada às demandas e à carga de trabalho exigida para a condução de suas tarefas. Com esse objetivo foi editada a Portaria MF nº 264, de 15 de setembro de 2006, que consolidou e atualizou as Portarias constitutivas da UCP, redefiniu a sua estrutura organizacional assim como as competências de suas Coordenações. Também foi editada, em 31 de outubro de 2006, a Portaria nº 381, que instituiu o Regimento Interno da UCP.

Coordenação do Programa - Força de Trabalho da UCP

A execução do Programa PNAFM foi até hoje sensivelmente afetada por deficiências na constituição de sua equipe básica. Desde o início o programa foi executado pela mesma equipe que também conduzia o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, o que exigiu esforços redobrados do limitado contingente de servidores alocados à UCP.

O Ministério da Fazenda vem desenvolvendo esforços para dotar a UCP de um maior contingente de servidores, preferencialmente de pessoal integrantes das carreiras permanentes do Governo Federal. Adicionalmente, vêm sendo agregados à equipe da UCP servidores cedidos por outros órgãos ou contratados em caráter temporário.

Por intermédio da Portaria nº 121, de 18 de maio de 2006, o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizou o Ministério da Fazenda a realizar o processo seletivo simplificado para contratação, por tempo determinado, de 10 (dez) servidores, conforme a seguir:

- atividade técnica especializada , de suporte – 04 (quatro) vagas;
- atividade técnica especializada, de complexidade intelectual – 04 (quatro) vagas;
- atividade técnica especializada, de complexidade gerencial – 02 (duas) vagas;

O pertinente processo seletivo foi conduzido pela Escola de Administração Fazendária – ESAF, com previsão de finalização e contratação dos servidores no início de 2007.

Ainda com o objetivo de ampliar a capacidade de gestão de sua equipe, a UCP elaborou termos de referência em que especificou produtos a serem desenvolvidos por consultores especializados, abrangendo as seguintes atividades: i) execução de missões técnicas de avaliação da execução dos projetos municipais; ii) elaboração e execução de um plano de comunicação; iii) realização de criteriosa revisão dos registros financeiros do Programa; e iv) tabulação e avaliação de questionário aplicado junto aos municípios com vistas à aferição das dificuldades existentes na condução do PNAFM. Os contratos pertinentes foram firmados no último trimestre de 2006.

Coordenação do Programa – Comunicação

A UCP elaborou Plano de Comunicação com a finalidade de melhorar a performance do Programa, mediante adoção de ações que compreendam a sensibilização, a motivação e a mobilização dos gestores municipais no sentido da efetiva implementação das ações. Com o objetivo de apoiar a elaboração e implementação das atividades previstas no Plano de Comunicação, foi contratado profissional que ficou encarregado de executar um conjunto de ações, inclusive Boletim periódico que passou a ser disponibilizado aos participantes do Programa, por intermédio da Internet.

Também como parte do aperfeiçoamento de suas ações de comunicação, a UCP solicitou apoiou ao desenvolvimento de um amplo projeto de melhoria dos sítios do Ministério da Fazenda na Internet. Este projeto foi desenvolvido com o apoio da Fundação Getúlio Vargas e, como produto imediato, instituiu um Manual de Avaliação de Sítios do Ministério da Fazenda.

Outro resultado dos trabalhos voltados para a melhoria dos sítios foi o desenvolvimento e implantação da nova página da UCP na internet. Além das informações gerais acerca do programa, a nova página permite intensificar a divulgação das melhores práticas de gestão fiscal e administrativa nos municípios, assim como o desempenho de cada prefeitura na implementação do PNAFM. Com isso, será expressivamente ampliada a capacidade de comunicação da UCP com os gestores municipais e com a sociedade.

Coordenação do Programa – Tecnologia

Uma das dificuldades de implementação do Programa PNAFM está na ausência, nos quadros das prefeituras de pequeno porte, de pessoal habilitado à elaboração de projetos de elevado

nível de sofisticação, como o exigido pelo PNAFM. Para mitigar essa limitação a UCP, em articulação com a Caixa Econômica Federal, vem atuando no sentido do desenvolvimento e implantação de novo Programa de Elaboração de Projetos, que facilite a compreensão do Programa, torne mais simples a construção do projeto e conte com facilidades operacionais que permitam reduzir a ocorrência de falhas como aquelas relativas à observância de limites por categorias de gastos.

Na mesma linha, foram iniciadas tratativas junto à Caixa no sentido de que sejam efetuadas adequações no sistema SIAPM, com o objetivo de agilizar o fluxo de informações entre a UCP, a CAIXA e os Municípios participantes do PNAFM, com redução do prazo de tramitação e desburocratização dos processos de liberação de recursos e respectiva prestação de contas pelos municípios. As principais mudanças vislumbradas são orientadas no sentido de que o SIAPM venha a:

- Registrar os recursos recebidos do BID pela UCP e os gastos da UCP, a fim de viabilizar a geração de Justificativa de Gastos e Demonstrações Financeiras consolidadas do programa;
- Incluir a comissão do agente financeiro nas justificativas de gastos e demonstrações financeiras do Programa;
- Permitir que a UCP solicite a devolução de recursos antecipados e não utilizados pelos Projetos.
- Permitir que os Municípios exerçam a opção de repor os valores indevidamente recebidos como reembolso ao Programa;
- Acompanhar a efetivação dos ajustes solicitados pela UCP, BID e auditoria;
- Incluir na Programação de desembolso do SIAPM, modelo 1-b, as declarações existentes no modelo 1-a, e incluir na justificativa de gastos, modelo 1-d, as declarações existentes nos modelos 1-c e 1-h;
- Possibilitar a consulta e acompanhamento dos valores realizados em dólares;
- Possibilitar que a própria UCP realize os cortes nos valores solicitados pelas UEM como antecipação para o fundo rotativo;
- Apresentar o “*Pari Passu*” dos investimentos básicos no modelo 1-e, demonstrando percentuais previstos e realizados; e,
- Incluir todos os gastos do ano nas demonstrações financeiras do exercício e informatizar a geração do relatório, com a automação e conciliação da conta vinculada do projeto e automação da apuração da variação cambial e dos rendimentos de aplicações financeiras.

Estas melhorias permitirão elevar o nível de eficiência e transparência no processo, indo ao encontro das recomendações do BID e da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC.

Aperfeiçoamento dos Termos do Contrato de Empréstimo

Visando eliminar algumas das dificuldades que se apresentam à condução do Programa, a UCP enviou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no segundo semestre de 2006, proposta de aditivo ao Contrato de Empréstimo 1194/OC-BR, com os seguintes objetivos:

- alterar o prazo de desembolso dos recursos do Programa para 31.12.2012;
- alterar o Artigo 3.02 das Normas Gerais que fazem parte do Contrato de Empréstimo, visando reduzir a incidência de comissão de crédito;
- Alterar os anexos “A”, “B” e “C” do Contrato de Empréstimo, no que couber, para que as despesas realizadas pelos municípios no âmbito do Programa PNAFM possam ser contratadas segundo as novas políticas de aquisição do BID.

VI Encontro de Coordenação

Em outubro de 2006 foi realizado nas instalações da Escola de Administração Fazendária – ESAF, em Brasília, o VI Encontro de Coordenação do PNAFM. Participaram do evento 145 pessoas, representantes de 44 municípios. Alguns prefeitos municipais também se fizeram presentes em parte das atividades. Os trabalhos desenvolvidos compreenderam palestras e debates que abordaram os seguintes temas:

- Gestão da Modernização da Administração
 - Principais ações de modernização da administração municipal
 - Legislação Nacional e Normas Internacionais - Entendimentos e Aplicações
- Implementando o PNAFM
 - Geoprocessamento e Cadastro
 - Tecnologia da Informação
 - Plano de Capacitação Municipal
 - Sistema Integrados de Gestão
- Execução do Programa
 - Andamento do Programa
 - Resultado "Questionário PNAFM"
 - Resultados do 5º Encontro de Coordenação do PNAFM - Santa Luzia/MG
 - Andamento do Programa
 - Cenários para o PNAFM

O principal resultado do VI Encontro foi o esforço de incorporar ao PNAFM prática de sucesso adotada na execução do Programa Nacional de Apoio à Gestão Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, que consistiu na intensa troca de experiências em grupos de trabalhos com vistas ao desenvolvimento de soluções que atendessem necessidades comuns dos participantes daquele Programa.

Nesse sentido, considerando-se as demandas mais prementes apresentadas pelos municípios durante o Encontro, foram realizados *workshops* dos quais resultou a instituição de 04 (quatro) grupos temáticos nos quais, doravante, os municípios procurarão realizar debates e proposições com vistas ao atendimento de necessidades comuns dos participantes do PNAFM. Os grupos são os seguintes:

- Desenvolvimento Institucional;
- Tecnologia da Informação;
- Geoprocessamento e cadastro;
- Capacitação.

5.4 Responsável pela implementação das medidas.

Os responsáveis pela implementação do Programa PNAFM foram o Coordenador Geral, o Coordenador-Geral Adjunto e os Coordenadores Administrativo, Financeiro e Técnico da UCP.

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

Não houve transferências de recursos financeiros do PNAFM para o PNUD ou para outros, no exercício de 2006. No entanto, conforme demonstrado no **Anexo nº II**, o referido

Organismo Internacional ainda dispõe de saldo remanescente, que será devolvido juntamente com a correspondente prestação de contas.

7. CONTROLE DAS ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA PRIVADA PATROCINADAS

Não se aplica à UCP.

8. PROJETOS E PROGRAMAS FINANCIADOS COM RECURSOS EXTERNOS

8.1 Demonstrativo do Fluxo Previsto e do Fluxo Realizado

O referido fluxo está demonstrado no **Anexo nº III**.

8.2 Avaliação crítica dos resultados alcançados nos projetos

8.2.1 Programa PNAFE

O Programa PNAFE teve suas últimas liberações financeiras realizadas no exercício de 2006, mediante execução de Restos a Pagar, conforme quadro a seguir:

RESTOS A PAGAR REALIZADO EM 2006	
PROGRAMA	VALOR R\$ (mil)
PNAFE	5.449
PNAFM	9.356
TOTAL	14.805

A execução do PNAFE é hoje referência de programa bem sucedido, tendo propiciado, a todas as administrações estaduais do País, inclusive o Distrito Federal, expressivos avanços no que diz respeito à maturidade da gestão fiscal assim como no emprego de tecnologia. Os progressos alcançados viabilizaram melhorias tanto para o Estado, quanto para os contribuintes, que passaram a contar com serviços mais ágeis e de melhor qualidade.

O relatório final do Programa (ou Project Completion Report - PCR) ora em elaboração sob orientação metodológica oferecida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, permitirá ampla visualização do alcance e dos benefícios decorrentes de sua implantação. Cabe destacar depoimento recentemente oferecido por servidor do Estado do Rio Grande do Sul, em reunião no Ministério da Fazenda, em que aponta inclusive o aspecto de sustentabilidade e de continuidade que o Programa PNAFE alcançou, qual seja: “*sem o PNAFE não estaríamos hoje discutindo avanços como a Nota Fiscal Eletrônica, o Cadastro Sincronizado e o SPED (Sistema Público de Escrituração Digital)*”

8.2.2 Programa PNAFM

Os diversos entraves à execução do PNAFM mencionados neste Relatório, impediram que o Programa alcançasse nível de execução expressivo, considerados o número de municípios participantes, o montante de recursos a utilizar e os níveis de execução física e financeira dos projetos contratados.

No entanto, a avaliação da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda é de que os esforços que vêm sendo desenvolvidos já permitem vislumbrar que serão superadas as dificuldades ainda existentes e o Programa poderá, em pouco tempo, apresentar nível satisfatório de execução.

O mais importante, porém, é nossa avaliação que o aperfeiçoamento da gestão administrativa e fiscal, em todo o País, é uma meta que o Ministério da Fazenda vem perseguindo com sucesso há mais de vinte anos e que essa trajetória não pode ser abandonada.

De fato, os primeiros avanços foram alcançados quando o Governo Federal implantou a Secretaria do Tesouro Nacional e o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, ocasião em que se promoveu extenso reordenamento na gestão das finanças públicas federais. Em momento seguinte foi possível levar os mesmos avanços para as administrações estaduais, com a implementação do Programa PNAFE.

Resta então dar continuidade a esse processo, buscando-se levar aos municípios brasileiros os mesmos conhecimentos e práticas de gestão já adotados nas demais esferas de governo. É relevante que nesse processo sejam permanentemente incorporados os mais recentes avanços nos conhecimentos e práticas de gestão, tanto no setor público, quanto no setor privado.

9. RESULTADOS DO ACOMPANHAMENTO, FISCALIZ. E AVALIAÇÃO DOS PROJETOS E INSTITUIÇÕES BENEFICIADAS POR RENÚNCIA DE RECEITA FEDERAL

Não se aplica à UCP.

10. RESULTADOS DO ACOMPANHAM. E FISCALIZAÇÃO DOS PROJETOS FINANCIADOS E AVALIAÇÃO DE IMPACTO SÓCIO-ECONÔMICO DAS OPERAÇÕES

Não se aplica à UCP.

11. DEMONSTRATIVO SINTÉTICO DOS VALORES GASTOS COM CARTÕES DE CRÉDITO

— Não se aplica à UCP.

12. INFORMAÇÕES RELATIVOS AOS ATOS DE ADMISSÃO E DEMISSÃO

Não se aplica à UCP.

13. INFORMAÇÕES RELATIVOS AOS ATOS DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA

Não se aplica à UCP.

14. PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PARA DAR CUMPRIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCU

Todas as recomendações do TCU foram acompanhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno- SFC, que requereu informações a respeito do Ofício nº. 195/2006-TCU/SECEX-2, de 13/03/06º - Acórdão 415/2006, bem como sobre o Ofício nº. 275/TCU/SECEX-2, de 10/04/2006 -

Acórdão nº 748/06, que julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis da UCP/MF relativas aos exercícios de 2002 e 2004, oportunidade que determinou à UCP:

ACÓRDÃO Nº 415/06

— Apresente os demonstrativos, a metodologia de cálculos, os fluxos dos empréstimos e os projetos aprovados, com data da proposta e da liberação dos recursos, das contrapartidas nacionais e outros indicadores inerentes à operacionalização dos respectivos programas.

No que tange ao Programa Nacional de apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, cumpre registrar que as fases de contratação, liberação e execução foram encerradas em 2006 e que os contratos de sub-empréstimos firmados com os Estados encontram-se em fase de amortização, na forma estabelecida na contrato de empréstimo nº. 980/OC-BR firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, cujos saldos estão demonstrados no subitem 8.2.1 retro.

Em relação ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM, cumpre consignar que a metodologia de cálculos e os fluxos dos empréstimos foram estabelecidos nos contratos de sub-empréstimos, aprovados pelo BID, na forma do Contrato 1194/OC-BR, sendo que as contrapartidas dos Municípios, no valor de 50% (cinquenta por cento), segue a mesma seqüência do financiamento principal. Relativamente aos indicadores, foram adotadas modificações na metodologia de elaboração e acompanhamento, cujo detalhamento de procedimentos encontram-se descritos na Nota Técnica nº. 37/2006, encaminhada ao BID por meio do Ofício UCP/SE/MF nº. 407, de 06/09/2006, e à SFC por meio do Ofício UCP/SE/MF nº. 406, de 06/09/2006.

ACÓRDÃO Nº 748/06

— atente, quando da concessão de diárias, para as disposições do Decreto 343/91, alterado pelo Decreto 1.656/95, notadamente o art. 6º, parágrafo 2º, do último, implementando arquivos de forma conjunta com os bilhetes de passagens aéreas, cartões de embarque, relatórios de viagens e respectivos formulários de propostas, de modo a atender determinação contida na IN-STN Nº 14/88;

A recomendação proposta está sendo atendida. Para cada viagem é formalizado processo contendo a documentação de que se trata.

— diagnostique os motivos das dificuldades de acesso pelas Unidades Executoras Municipais (UEMs) ao SIAPM (Sistema de Acompanhamento do PNAFM), promovendo as alterações para facilitar o acesso e a transmissão a essa Unidade Gestora de todos os relatórios e demonstrações financeiras e demais dados e informações pelos municípios beneficiados pelo PNAFM, em conformidade como que dispõe o item 1.2, inciso “T”, do Relatório Operativo do Programa (ROP); e que agilize e implemente junto à Caixa Econômica Federal – CEF a inserção de um módulo no Sistema de Acompanhamento do PNAFM (SIAPM) que permita o lançamento das informações orçamentárias/financeiras dessa Unidade Gestora;

A UCP encaminhou à CAIXA o Ofício UCP/SE/MF nº. 230, em 14/06/2006, por intermédio do qual solicitou a adoção das medidas necessárias ao atendimento das determinações contidas no Acórdão 748/2006, bem como, solicitou informações a respeito das providências adotadas com vistas à implementação das soluções para aperfeiçoamento do SIAPM, solicitadas por intermédio do Ofício UCP/SE/MF nº. 165, de 04/04/2005.

A CAIXA respondeu por meio do Ofício GEPUB nº. 192, de 08/09/2006, informando as demandas que foram concluídas, as que estão em homologação, as que necessitam melhorar o detalhamento entre a UCP e a CAIXA, as que serão atendidas em 2007 e as demandas no novo SIAPF.

Ainda neste Ofício a CAIXA esclareceu, em atenção ao Ofício UCP/SE/MF nº. 230, que a remodelagem da base do SIAPM em curso atenderá às recomendações do TCU e que fez contato com as UEM que não solicitaram o acesso ao SIAPM para solucionar o problema.

— negocie junto ao BID a alteração do prazo de apresentação dos Relatórios de Progresso de que trata o art. 7, alínea “a”, subitem “I” do Regulamento Operativo do Programa (ROP), ajustando o que melhor se compatibilizará com aquele fixado para apresentação da Contabilidade Geral dos Municípios;

A formalização de um termo aditivo ao contrato junto ao BID não se fez necessária, tendo em vista que a UCP promoveu mudanças nos procedimentos operacionais, os quais permitiram superar dificuldades existentes nas rotinas de elaboração destes relatórios, preservando-se os princípios e os dispositivos regulamentares do Programa.

Referidos ajustes foram estabelecidos por meio da Nota Técnica nº. 37/2006, encaminhada ao BID por meio do Ofício UCP/SE/MF nº. 407, de 06/09/2006, e à SFC por meio do Ofício UCP/SE/MF nº. 406, de 06/09/2006.

De acordo com as modificações realizadas o Relatório de Acompanhamento do Programa referente ao segundo semestre do exercício de 2006 foi entregue ao BID, dentro do prazo, por meio dos Ofícios UCP/SE/MF nº. 120 e nº. 121 de 28/02/2007.

— implemente um sistema informatizado que possibilite a consolidação dos Relatórios das Missões e propicie a essa Unidade Gestora o acompanhamento e o controle das recomendações formuladas às unidades municipais avaliadas nos respectivos relatórios;

Com vistas a atender a recomendação a UCP promoveu modificações no relatório de missões, buscando melhorar a qualidade das informações levantadas, de acordo com as efetivas necessidades da Coordenação do Programa e, ainda, contratou 4 novos consultores em 2006 e mais 2 em 2007, em cujo processo seletivo foram priorizados perfis de profissionais com conhecimentos específicos em planejamento estratégico, elaboração, análise, implementação e acompanhamento através de indicadores de execução de projetos do setor público.

A intenção da UCP é construir uma proposta para a implementação de um sistema informatizado de acompanhamento e avaliação de projetos, a ser desenvolvida a partir da efetiva necessidade de informações. Para tanto, pretende-se utilizar da experiência dos consultores contratados para a construção de um mecanismo de avaliação e, a partir de então, desenvolver uma ferramenta informatizada. Entretanto, o processo de desenho e construção desta ferramenta deve demandar algum tempo ainda, haja vista que o seu desenvolvimento se dará a partir das missões realizadas pelos consultores contratados, as quais, em sua maioria, se darão no decorrer do exercício de 2007.

— faça o levantamento dos indicadores de execução junto às UEM's, referentes ao exercício de 2004 e aos exercícios posteriores, e informe no próximo processo de contas os indicadores relevantes e necessários à mensuração do desempenho operacional dos Projetos.

A partir dos estudos realizados pela UCP, conforme detalhado na NT nº. 37/2006, disponibilizada no sítio desta Unidade, foram implementadas modificações nos procedimentos de envio do Relatório “Indicadores de Impacto” elaborado pelas UEM e também na demonstração e encaminhamento dos relatórios consolidados por parte da UCP, viabilizando a consolidação dos dados com a preservação dos princípios e os dispositivos regulamentares do Programa. O “Relatório de Acompanhamento” que foi encaminhado ao BID por meio dos Ofícios UCP/SE/MF nº. 120 e nº.121, ambos de 28/02/2007, relatando as ações desenvolvidas no âmbito do PNAFM durante o segundo semestre de 2006, já disponibiliza os indicadores que demonstram a evolução física e financeira dos projetos, anualmente, desde o exercício de 2003 até o exercício de 2006.

15. DEMONSTRATIVO SINTÉTICO DAS TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS

Não se aplica à UCP.

16. DEMONSTRATIVO TCE – IN TCU 13/96

Não se aplica à UCP.

17. DEMONSTRATIVO TCE – § 3º ART 197 DO RI/TCU

Não se aplica à UCP.

18. Outras informações

No que tange à concessão de diárias por deslocamento iniciando em finais de semana (incluindo a sexta-feira e excluindo o domingo), no exercício de 2006, e em conformidade com os documentos constantes do processo nº 10168.000604/2006-09, foi realizada viagem em nome do servidor EVANDRO FERREIRA VASCONCELOS, distante de Brasília/DF aproximadamente em 300 Km, com início no dia 17/03/06, em face do horário proposto para a Palestra (17:30 h) e retorno dia 18/03/06, e por não haver vôos disponíveis para o município, o referido deslocamento ocorreu em veículo próprio do servidor, sem custo para o Programa.

Brasília, 14 de março de 2007.

CLAUDIANO MANOEL DE ALBUQUERQUE
Coordenador-Geral Adjunto

ALMÉRIO CANÇADO DE AMORIM
Coordenador-Geral