

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

RELATÓRIO DE GESTÃO EXERCÍCIO 2004

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.fazenda.gov.br/ucp/pnafe> e <http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafm>

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 foi criada formalmente junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, por meio da Portaria MF nº. 248, de 1996, alterada pelas de nºs 222, de 1998, 213, de 2003 e 293, de 2004. Inicialmente teve como função a coordenação nacional da execução do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE. Em 1998 foi reformulada para também coordenar a execução dos Programas de Apoio à Reforma de Sistemas Estaduais de Previdência - PARSEP e de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM, tendo sido transferidas para o Ministério da Previdência e Assistência Social, a partir de abril de 2002, as ações relativas à gestão administrativa e financeira do PARSEP, afetas até então ao Ministério da Fazenda. Em 2003 as ações relativas ao PNAFE foram ampliadas para desenvolver, em conjunto com a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE/MF, as atividades de suporte da Agenda Estratégica do Governo Federal.

É importante registrar que em decorrência da recomendação nº. 658, de 10.12.02, da Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, a partir de maio de 2003, foram ultimadas ações para apoiar a fase de preparação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE, sob

a coordenação daquele Ministério, com recursos oriundos do Contrato de Empréstimo BID-980/OC-BR, destacados do Componente I – UCP do PNAFE, conforme está demonstrado no item 6, Transferência de Recursos.

À UCP compete, entre outras atribuições, no âmbito do:

a) PNAFE

- fomentar e coordenar as propostas de integração dos projetos em nível estadual e nacional;
- fomentar o intercâmbio de informações e experiências entre os projetos no âmbito nacional e internacional;
- coordenar os procedimentos de aprovação, execução e avaliação dos projetos no âmbito do Programa;
- aprovar a programação de desembolso do Programa;
- desenvolver, em conjunto com a SPE/MF, as atividades de suporte da Agenda Estratégica do Governo Federal.

No final de 1997, após estudos que buscavam evidenciar o comprometimento de recursos do Programa, uma missão do BID juntamente com a UCP, em comum acordo, resolveu descentralizar dos recursos do Programa, ainda não comprometidos, o valor de US\$ 5 milhões destinados financiamento do fortalecimento institucional, envolvendo a modernização técnica, logística e administrativa e a gestão da Escola de Administração Fazendária - ESAF, tendo em vista uma atuação efetiva da instituição junto ao PNAFE e, por conseguinte, ampliando sua contribuição para o desenvolvimento pleno da administração fazendária brasileira. Mais tarde, por conveniência administrativa, esse valor foi reduzido para US\$ 3,3 milhões, sendo descentralizados do orçamento destinado à Coordenação do Programa.

Com a orientação da UCP, a Escola elaborou e apresentou um projeto no qual foram definidos grupos de programas voltados às áreas de interesse do PNAFE, assim denominados: Programa de Capacitação para as Secretarias de Fazenda; Programa de Inovação e Cooperação Técnica para Potencializar a Cooperação Mútua entre as Administrações Fiscais; Programa Nacional de Educação Fiscal e Programa de Incentivo a Estudos e Pesquisas Visando à Modernização da Administração Fiscal. Esse Projeto foi aprovado pela UCP, no final de 2000, e a execução só foi iniciada em 2002.

b) PNAFM

- coordenar a formalização dos contratos de subempréstimo entre os municípios e o agente financeiro;
- supervisionar a execução dos contratos de subempréstimo firmados entre os municípios e o agente financeiro;
- executar a avaliação dos Projetos Ampliados, quanto a sua pertinência e adequação, ou supervisionar a avaliação quando executada pela CAIXA;

- supervisionar os processos de avaliação de Conjuntos de Sistemas Aplicativos - CSA executados pelo CenPRA/MCT;
- coordenar com o BID os procedimentos de elaboração e execução dos projetos de cada município.

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

No período sob exame, a Portaria MF nº 293, de 1º de outubro de 2004, ajustou as qualificações requeridas para contratação de consultores, com vistas a melhor adequá-la às exigências dos trabalhos, porém a Estrutura Orgânica da UCP foi mantida.

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

As Portarias MF que regulamentam o funcionamento da UCP têm as seguintes datas de publicação : Portaria MF nº. 248, de 08 de novembro de 1996, publicada no D.O.U. de 11 de novembro de 1996; Portaria MF nº. 222, de 27 de agosto de 1998, publicada no D.O.U. de 28 de agosto de 1998; Portaria MF nº. 213, de 02 de setembro de 2003, publicada no D.O.U. de 04 de setembro de 2003; Portaria MF nº. 293, de 1º de outubro de 2004, publicada no D.O.U. de 05 de outubro de 2004.

2. – OBJETIVOS E METAS

2.1 – Identificação do programa governamental e/ou ações administrativas do plano de ação do período de que trata as contas

No exercício de 2004, a UCP coordenou os seguintes Programas:

1171 – Fortalecimento da Administração Fiscal dos Estados – PNAFE

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

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

2.2.1 - PNAFE

O objetivo geral do Programa consiste em melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. Para atingir este objetivo, o Programa prevê o apoio a Projetos de modernização fiscal destinados a:

- (i) aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos com que contam os distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos Estados;
- (ii) fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle internos dos Estados;
- (iii) aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias; e
- (iv) agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

O Programa foi definido com dois componentes principais:

Componente I - Assistência Técnica e Coordenação: este componente visa fortalecer o Ministério da Fazenda para que possa desempenhar suas funções de supervisão, integração e coordenação da área fiscal em nível nacional, de forma mais eficiente. Os recursos do Programa serão utilizados na criação e operação da Unidade de Coordenação do Programa - UCP, na realização de conferências e cursos em nível nacional e na prestação de assistência técnica aos Estados para preparação de Projetos de administração tributária e financeira.

Componente II - Administração Fiscal: este componente está destinado a financiar os Projetos de modernização fiscal dos Estados nas áreas de administração tributária e financeira.

O Programa foi desenhado com o propósito de minimizar as disparidades atualmente existentes entre as várias Administrações Tributárias e Financeiras estaduais e criar as bases para a integração dos diferentes sistemas estaduais, de modo a permitir um maior apoio às administrações estaduais menos desenvolvidas e, assim, contribuir para a obtenção de maior homogeneidade na atuação fiscal da Administração Pública e, conseqüentemente, de maior equidade na estrutura e no funcionamento do federalismo fiscal brasileiro.

2.2.2 - PNAFM

O objetivo geral do Programa consiste em apoiar o governo brasileiro na busca de estabilidade macroeconômica por meio de um equilíbrio fiscal auto-sustentável, fundado em uma política pública transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto público municipal.

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

- (i) Quanto à transparência:
 - a) participação da população no planejamento e definição do orçamento e do plano de investimento municipal;
 - b) divulgação periódica da execução do orçamento e dos atos da gestão pública municipal; e
 - c) avaliação e revisão das ações do poder público, que levem em conta a opinião da população.

- (ii) Quanto à eficiência:
 - a) elevação do nível de financiamento do gasto público municipal, com receita própria;
 - b) economicidade da administração pública municipal; e
 - c) disponibilidade para o cidadão dos serviços municipais com qualidade.

Para atingir os seus objetivos, o Programa apoiará a implantação de Projetos de fortalecimento institucional 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, incluindo a estratégia e os 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;
- (ii) 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 programação e execução orçamentária e financeira e 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.

O Programa visa criar condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento do gasto público através de receitas próprias e melhorar o desempenho de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e ao contribuinte. Contribuirá também para que sejam minimizadas as administrações fiscais municipais e para que se estabeleçam as bases para a integração dos diferentes sistemas fiscais.

2.2.3 – BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS

Secretarias de Fazenda, Finanças e Tributação dos Estados e do Distrito Federal, por meio das Unidades de Coordenação Estadual (unidades executoras dos projetos) e Prefeituras Municipais, através das 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.

Para acompanhar e avaliar o alcance dos objetivos e metas fixadas nos Programas, existe um Sistema de Acompanhamento e Avaliação cuja estrutura é composta de indicadores de avaliação de desempenho e de eventos e reuniões técnicas realizadas entre seus agentes executores (estados e municípios), supervisionados pela UCP.

Os indicadores de avaliação de desempenho cobrem três níveis distintos de ações conforme estejam associados a aspectos de gestão, verificação da execução de ações no âmbito dos projetos financiados e controle e avaliação do impacto do processo de modernização das administrações tributária e financeira. O indicador de gestão, Auto-Avaliação, visa aferir a aderência das regras operativas dos Programas à prática administrativa seguida pelos distintos agentes dos Programas, sob a perspectiva do estado/município executor. Os indicadores de Execução são aqueles relacionados com os componentes de modernização dos Programas, são diferenciados conforme sejam os projetos. Os Indicadores de Impacto são aqueles que buscam aferir o efeito do processo de modernização das administrações fiscais estaduais/municipais sobre seus clientes externos. Tais indicadores são uniformes entre os estados e entre os municípios, cabendo às administrações estaduais/municipais a proposição de metas de melhoria à UCP ao início da execução dos Projetos.

No Anexo I, observa-se quadro consolidado, contendo 18 (dezoito) Indicadores Impacto do PNAFE, nos exercícios de 2001 até 2004. No Anexo II, pode ser observado quadro contendo os 22 (vinte e dois) Indicadores de Impacto do PNAFM, para municípios com Projetos Ampliados (municípios com população superior a 50 mil habitantes), referentes aos exercícios de 2003 e 2004. Entretanto, nos dois Programas as informações de 2004 não estão completas tendo em vista que a elaboração de tais indicadores dependem de dados retirados da Contabilidade Geral dos estados e

municípios, que, constitucionalmente, têm prazos mais amplo para atualizarem essas informações.

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

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 2004 - Metas Físicas e Financeiras

AÇÃO	PRODUTO	METAS PROGRAMADAS	
		FÍSICA	FINANCEIRA (R\$)
Assist. Técnica p/ Gestão de contratos de Financiamentos aos Estados (1149)	Contrato Gerido	27	7.900.000,00
Assist. Técnica p/ Gestão de contratos de Financiamentos aos Municípios (1151)	Contrato Gerido	480	3.229.002,00
Financiamento Para Modernização da Administração Financeira e Tributária dos Estados (0015)	Estado Beneficiado	27	200.000.000,00
Financiamento Para Modernização da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (0021)	Município Beneficiado	480	169.000.000,00

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 em apreço, 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 =
$$\frac{\text{Folha de Pagamento da Área Técnica}}{\text{Nº. de Projetos Analisados}}$$

Onde a Folha de Pagamento da Área Técnica é o somatório anual da remuneração bruta dos servidores integrantes da Área Técnica.

No exercício em apreço, esse indicador resultou em R\$ 7.737,19 por projeto analisado.

3.3.2 - Custo da Execução de Projeto =
$$\frac{\text{Folha de Pagamento da Área Financeira}}{\text{Nº. de Projetos em Execução}}$$

Onde, Folha de Pagamento da Área Financeira é o somatório anual da remuneração bruta dos servidores integrantes da Área Financeira. Em 2004, o Custo da Execução de Projeto atingiu R\$ 9.305,36.

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

A Produtividade observada em 2004 foi de 9,3 Projetos por Analista.

3.4 – Responsável pelo cálculo/medição.

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

4. – ANÁLISE CRÍTICA DO RESULTADO ALCANÇADO

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

1171- Fortalecimento da Administração Fiscal dos Estados – PNAFE

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 de ambos os Programas o parâmetro é Contrato Gerido. Na questão da Ação de Financiamento, os parâmetros são Estado Beneficiado, no caso do PNAFE, e Município Beneficiado, no caso do PNAFM.

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 2004

AÇÃO	PRODUTO	META FÍSICA 2004		% DE EXECUÇÃO
		PREVISTA	REALIZADA	
Assist. Técnica p/ Gestão de contratos de Financiamentos aos Estados (1149)	Contrato Gerido	27	27	100,0%
Assist. Técnica p/ Gestão de contratos de Financiamentos aos Municípios (1151)	Contrato Gerido	480	56	11,7%
Financiamento Para Modernização da Administração Financeira e Tributária dos Estados (0015)	Estado Beneficiado	27	27	100,0%
Financiamento Para Modernização da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (0021)	Município Beneficiado	480	56	11,7%

Quadro 3
Programação e Execução de Metas Financeiras - Exercício 2004

AÇÃO	PRODUTO	METAS FINANCEIRAS 2004 (R\$ MIL)		% DE EXECUÇÃO
		PREVISTA	REALIZADA	
Assist. Técnica p/ Gestão de contratos de Financiamentos aos Estados (1149)	Contrato Gerido	7.900	3.876	49,1%
Assist. Técnica p/ Gestão de contratos de Financiamentos aos Municípios (1151)	Contrato Gerido	3.229	1.530	47,3%
Financiamento Para Modernização da Administração Financeira e Tributária dos Estados (0015)	Estado Beneficiado	200.000	115.257	57,6%
Financiamento Para Modernização da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (0021)	Município Beneficiado	169.000	22.756	13,5%

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

No caso do PNAFM, o baixo percentual de execução das metas físicas pode ser creditado ao ano eleitoral, final de mandato dos prefeitos, que inibiu novas contratações, bem como às dificuldades para atender as exigências legais impostas aos municípios para a obtenção de autorização para a contratação do subempréstimo (ex.: adimplência junto à STN, ao INSS e Tribunais de Contas, conforme exigido na Resolução SF nº. 43, de 2001). Quanto às metas financeiras, a tímida execução é decorrente da execução física e da frustração da expectativa de que um conjunto de empresas atendessem ao Edital de PRÉ-QUALIFICAÇÃO PÚBLICA INTERNACIONAL N.º 01/01, destinado à qualificação de empresas e instituições e seus Conjuntos de Sistemas Aplicativos que compõem a solução de Tecnologia da Informação para os Projetos Simplificados do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM, que culminaria na conseqüente demanda pela prestação de serviços de desenvolvimento e aplicação de metodologia de avaliação da qualidade dos Conjuntos de Sistemas Aplicativos – CSA, objetivando a qualificação destes para os Projetos Simplificados do PNAFM.

No caso do PNAFE, a reduzida execução do orçamento aprovado para o exercício de 2004 poder ser atribuída aos atrasos em processos licitatórios que inviabilizaram gastos no referido exercício, bem como aos atrasos nas liberações de recursos por parte do Tesouro Nacional, em decorrência de contingenciamento ocorrido principalmente entre os meses de maio e setembro, com reflexos negativos na execução do Programa.

5. - MEDIDAS ADOTADAS PARA SANEAR DISFUNÇÕES DETECTADAS

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

1171- Fortalecimento da Administração Fiscal dos Estados – PNAFE

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

Os Programas foram prejudicados pelo quantitativo insuficiente de servidores na Equipe da UCP, bem como pelo fluxo irregular de liberação de recursos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF.

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

Com a finalidade de minimizar os efeitos dos fatores que contribuíram para o insucesso, a UCP adotou as seguintes providências:

- a) contratação de consultoria para estudar os processos de trabalho com vistas à maximização dos Recursos Humanos disponíveis;
- b) desenvolvimento de Termo de Referência para contratação de Sistema Automatizado de Gerenciamento de Projeto;
- c) ações, junto à Secretaria do Tesouro Nacional, de conscientização da importância dos Programas.

5.4 – Responsável pela implementação das medidas.

Os responsáveis pela implementação das medidas são os Subcoordenadores Administrativo-Financeiro e Técnico, da UCP

6. – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

As informações podem ser observadas no Anexo III.

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

Os Anexos IV e IV.1 contemplam as informações requeridas.

8.2 – Avaliação crítica dos resultados alcançados nos projetos

Em relação ao Programa PNAFE, estava previsto no orçamento R\$ 200.000.000,00 para Financiamento, dos quais foram executados R\$ 115.257.188,58, correspondendo a uma realização de 57,6%. Por sua vez, em relação ao PNAFM, para um orçamento de R\$ 169.000.000,00 para a Ação de Financiamento, foram executados R\$ 22.755.872,23, equivalentes a 13,5% da programação.

A insuficiência da execução orçamentária pode ser atribuída às seguintes causas: a) atrasos na conclusão das licitações, decorrentes dos passos que os processos respectivos devem observar, com ocorrência de recursos que devem ser examinadas com vistas a seu acolhimento ou não, bem como de impugnações eventualmente interpostas; b) atrasos nas liberações dos recursos por parte do Tesouro Nacional, em decorrência de contingenciamento ocorrido principalmente entre maio e setembro de 2004; e c) mudanças ocorridas na composição das Unidades de Coordenação Estaduais – UCE e nas Unidades de Execução Municipais - UEM, resultando em necessidade de novos treinamentos e de novos períodos de adaptação.

EVANDRO FERREIRA VASCONCELOS
Subcoordenador Administrativo-Financeiro

LÍSCIO CAMARGO
Coordenador

ANEXO I
PNAFE – INDICADORES DE IMPACTO CONSOLIDADOS

ANEXO II
PNAFM – INDICADORES DE IMPACTO CONSOLIDADOS

ANEXO III
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

ANEXO IV
DEMONSTRATIVOS DO FLUXO PREVISTO E
DO FLUXO REALIZADO

ANEXO IV.1
DETALHAMENTO DOS DESEMBOLSOS AOS
ESTADOS E MUNICÍPIOS