

Produto 1 - Relatório de Avaliação Intermediária: Avaliação da Consistência do Desenho do Programa

PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA
UNIÃO

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

<i>Nome do Projeto:</i>	Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União
<i>País:</i>	BRASIL
<i>Setor/Subsetor:</i>	Reforma/Modernização do Estado/Gestão Pública por Resultado
<i>Chefe de Equipe</i>	Ricardo Gazel (ICS/CBR)
<i>Número do Projeto:</i>	BR – L1224
<i>Número do Empréstimo:</i>	2580/OC-BR

Elaborado por: Ricardo Gazel, chefe de projeto (ICS/CBR), Kátia Sousa, (CSC/CBR) Analista de Operações Sênior/BID e Rodrigo Speziali (Consultor).

Agosto/2016

Sumário

<u>I.</u>	<u>Sumário Executivo</u>	1
<u>II.</u>	<u>Introdução</u>	1
A.	Base Legal	1
B.	Objetivo	2
C.	Metodologia	2
<u>III.</u>	<u>O Programa</u>	5
A.	Descrição do Programa	5
	i. Objetivo(s) de Desenvolvimento	5
	ii. Componentes	5
	iii. Alteração Contratual do Programa	8
	iv. Custo do Programa	9
<u>IV.</u>	<u>Avaliação da consistência do desenho do Programa</u>	10
	i. Situação problema a ser superada	10
	ii. Objetivos e resultados esperados do Programa	12
<u>V.</u>	<u>A estratégia de Execução do Programa</u>	15
	i. O Arranjo de execução do Programa	15
	ii. O Grupo Estratégico de Gestão – GEG	16
	iii. A Unidade de Coordenação do Programa – UCP	17
	iv. Diretoria de Administração - DIRAD	20
	v. Sustentabilidade institucional – Primeiro Comentários	20
	vi. Ameaças e Oportunidades referentes ao desenho do Programa	21
<u>VI.</u>	<u>Conclusões preliminares</u>	22
<u>VII.</u>	<u>ANEXOS</u>	23

Índice de Figuras

Figura 1 – Atividades excluídas do Programa	9
Figura 2 - Custo e financiamento do Programa – Contrato de Empréstimo	10
Figura 3 - Resumo do desenho lógico do Programa	14
Figura 4 - Composição atual da UCP	19
Figura 5 – Ameaças/Fragilidades – Oportunidades/Forças	21

Documento Entregue



Rodrigo Speziali de Carvalho
Economista: CRE 5725

Siglas e Abreviaturas

AE	Acordo de Empréstimo
APF	Administração Pública Federal
BDG	Banco de Dados Geográficos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CGTEC	Coordenação Geral de Tecnologia da Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CIF	Sistema de Controle de Imóveis Funcionais
COFIEEX	Comissão de Financiamentos Externos
DE	Disposições Especiais do Contrato de Empréstimo
DIRAD	Diretoria de Administração
GEG	Grupo Estratégico de Gestão
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NG	Normas Gerais do Contrato de Empréstimo
PA	Planos de Aquisições
PI	Índice de Performance
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PMR	Progress Monitoring Report
POA	Plano Operativo Anual
POD	Proposta de Desenvolvimento da Operação
PVG	Planta de Valores Genéricos
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira da APF
SIAPA	Sistema Integrado de Administração Patrimonial
SDP	Solicitação de Proposta
SPIUNet	Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União
SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SSD/DW	Sistema de Suporte à Decisão
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TDR	Termos de Referência
UCP	Unidade Coordenadora do Programa

I. Sumário Executivo

DADOS BÁSICOS (MONTANTES EM US\$)

No Projeto: BR- L1224	Título: Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União
Mutuário: República Federativa do Brasil	Data da Aprovação pela Diretoria: 28/06/2012
Agência Executora (AE): Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Data da Assinatura do Contrato de Empréstimo: 26/10/2012
	Data da Efetividade do Contrato de Empréstimo: 17/04/2013
	Data Primeiro Desembolso: 13/03/2014
	Data Primeiro Aditivo Contratual: 13/11/2015
Empréstimo (s): 2580/OC-BR	Montante do Empréstimo(s)
Setor: Reforma/Modernização do Estado/Gestão Pública por Resultado	* Montante Original: US\$ 15.000.000,00
	* Montante Atual: US\$ 7.000.000,00
Instrumento de Empréstimo: Investimento	* Pari Passu (se aplicável): 50% - 50%
Classificação Ambiental: B	
	Desembolso realizado até 20/08/2016: US\$ 2.748.000,00 (39,26% do Financiamento)
	Prazo de Execução contratual original: 49 meses (Até 08/2016)
	Prazo executado desde data efetividade: 40 meses
	Prazo original de encerramento: 26/10/2016
	Prazo Atual de encerramento: 26/03/2018
	En estado de "Alerta"
	Está el proyecto "en alerta" en el País: SIM

- 1.1. O consultor agradece ao Sr. Claudson Moreira Santos, Assessor e Coordenador-Geral do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, a Sra. Cárta da Silva Sampaio, Coordenadora do Componente I, ao Sr. Felix Pessoa Neto, Técnico da UCP e a Sra. Maria de Fátima da Cruz Fonseca, Secretária da SPU, pelo apoio à realização deste trabalho. Agradecimentos especiais ao Sr. Ricardo Gazel, chefe de projeto (ICS/CBR) e a Sra. Kátia Sousa, (CSC/CBR) Analista de Operações Sênior/BID.

II. Introdução

A. **Base Legal**

- 2.1. O presente relatório foi elaborado com base no Contrato Administrativo nº 30/2016, de prestação de serviço estabelecido entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e este consultor na data de 09 de junho de 2016, e nos respectivos Termos de Referência. (Anexo I).
- 2.2. Este Relatório de Avaliação Intermediária (“Relatório”) foi preparado com base no disposto nas Cláusulas 5.01(i)¹ das Disposições Especiais do Contrato de Empréstimo 2580/OC-BR, firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e a República Federativa do Brasil em 26 de outubro de 2012 (anexo II), e do respectivo Termo Aditivo, assinado em 13 de novembro de 2015 (anexo III).

¹ Cláusula 5.01. “Registros, inspeções, gestão, acompanhamento, avaliação, administração e relatórios”.

(c) A avaliação do Programa será efetuada por meio dos seguintes relatórios:

(i) Um relatório de avaliação intermediária dentro de 90 (noventa) dias contados a partir da data em que tiverem sido comprometidos 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Empréstimo ou na metade do período de desembolso, o que ocorrer primeiro.”

B. Objetivo

- 2.3. O objetivo geral desta Avaliação Intermediária é verificar os efeitos e os resultados alcançados na implementação e execução do Programa, assim como identificar as lições aprendidas e propor ações de melhorias para o futuro.
- 2.4. Conforme disposto nos Termos de Referência para contratação da consultoria, consistem em objetivos específicos do trabalho:
- I. verificar a consistência do desenho do Programa no alcance dos objetivos propostos;
 - II. verificar o avanço do cumprimento dos indicadores do Marco Lógico;
 - III. avaliar o grau de avanço de execução dos componentes e execução financeira;
 - IV. avaliar a capacidade institucional da Unidade Coordenadora do Programa - UCP nos processos de planejamento, desenvolvimento e execução das ações; e
 - V. avaliar o funcionamento atual do Programa e sua sustentabilidade.
- 2.5. O objetivo da avaliação de meio termo é contribuir para que o Programa alcance os resultados esperados. Para tanto é realizada uma análise dos processos e dos resultados até então alcançados na execução de cada componente, inclusive da Matriz de Resultados do Programa. Procura-se ainda identificar os fatores de risco à execução do Programa e sugerir mecanismos para superação.
- 2.6. Desta forma, é possível avaliar o rumo da execução do Programa, e, se necessário, estabelecer correção de rota.

C. Metodologia

- 2.7. Este documento consiste no Primeiro Relatório da Avaliação Intermediária do Programa, o qual deverá ser avaliado e validado e/ou modificado pela equipe da UCP.
- 2.8. Para a realização desta avaliação adotou-se a metodologia de *due diligence*², realizada por meio de entrevistas pessoais, revisão de documentos relacionados às atividades ao Programa, visitas “*in loco*”.
- 2.9. O trabalho iniciou-se no mês de junho/2016 com a avaliação da documentação fornecida pela Unidade Coordenadora do Programa - UCP. Também foram pesquisadas informações junto ao site do BID e da própria Secretaria de Patrimônio da União - SPU.

² A metodologia de *due diligence* constitui-se em procedimento metodológico de análise de informações e documentos pertinentes a uma determinada instituição, com o objetivo de se obter uma radiografia detalhada do objeto em avaliação.

2.10. Nos meses de julho e agosto foram realizadas diversas reuniões com a equipe local para compreensão do Programa, discussão dos avanços de cada componente e para detalhamento do planejamento financeiro. Essas reuniões ocorreram na sede da SPU na Esplanada dos Ministérios.

2.11. Para a realização deste trabalho foram desenvolvidas as seguintes atividades:

A. Avaliação da consistência do desenho do Programa;

- i) Foi realizada uma análise crítica do conceito e desenho do Programa, partindo da problemática geral e específica apresentada como justificativa, assim como da estratégia de execução identificada para atender tal problemática. A análise incluiu a relação entre objetivos e componentes do Programa, além dos problemas identificados e pressupostos originalmente levantados. Também foi considerado o contexto e suas variações desde o início de execução do Programa;
- ii) Além disso, para identificar claramente as ameaças, bem como as oportunidades que afetam as metas e os impactos do Programa, foram analisados os pontos fortes e as limitações no desenho dos instrumentos de intervenção aplicados para alcançar as mudanças propostas.

B. Avaliação do cumprimento de indicadores e grau de avanço da execução;

- i) Verificou-se o nível de cumprimento dos indicadores contidos no Marco Lógico do Programa, o grau de evolução dos produtos no nível dos componentes e o alcance dos objetivos de desenvolvimento;
- ii) Foram avaliadas as realizações e contribuições do Programa tendo como base o cumprimento dos objetivos descritos nos componentes;
- iii) Em ambos os casos de observação, foi realizada uma análise comparativa das metas alcançadas com a linha de base, com referência nos relatórios semestrais de Progresso e nos Progress Monitoring Report - PMR's;
- iv) Ressalta-se a importância da constituição do grupo de controle para avaliação dos indicadores finalísticos do Programa.

C. Avaliação da Execução Financeira;

- i) Analisou-se a execução financeira do Programa, com apresentação da evolução de desembolso de recursos por componente, discriminado por fonte de financiamento;
- ii) Foram apresentados os fatores facilitadores e/ou as dificuldades encontradas no processo de desembolso, assim como a fluidez e/ou rigidez no exercício da operação;

- iii) Determinou-se o grau de execução financeira por componente, assim como o grau de execução anual do Programa em seu conjunto, por fonte de financiamento (montante desembolsado por ano versus o montante planejado no cronograma de desembolso);
 - iv) De maneira complementar, quantificaram-se os aportes de recursos realizados durante a execução do Programa.
- D. Avaliação do Funcionamento atual do Programa e sua sustentabilidade;
- i) Avaliou-se o funcionamento atual do Programa e sua sustentabilidade. Assim foi possível identificar alternativas para a sua melhoria;
 - ii) Buscou-se avaliar criticamente a eficácia do regime de execução do Programa nos seguintes aspectos:
 - a. Adequação do regime de contratação da equipe da UCP;
 - b. Rotatividade ou a consolidação das equipes da UCP e a relação com a velocidade e qualidade de serviços;
 - c. Articulação da formação das Governanças.
 - iii) Esta avaliação contemplou o impacto relacionado à concepção jurídica e institucional do órgão executor e dos parceiros diretos, que reflete no desempenho do Programa;
 - iv) Em especial, buscou-se identificar quais os benefícios e restrições para fortalecer a vinculação dos Projetos com os órgãos descentralizados do Governo;
 - v) Ênfase especial foi dada à avaliação da sustentabilidade da estratégia de execução do Programa e do capital social gerado pelo efeito das intervenções realizadas.
- E. Revisão da documentação do Programa;
- i) Revisão do material disponível sobre o Programa, incluindo dentre outros:
 - a. O Contrato de Empréstimo 2580/OC-BR, com seus anexos;
 - b. O Regulamento Operativo do Programa, incluindo suas atualizações;
 - c. Revisão do Marco Lógico;
 - d. Os conteúdos dos Planos de Negócios;
 - e. Os relatórios semestrais do Programa;
- F. Melhorias de Desenvolvimento para o Programa;
- i) Com base na avaliação do funcionamento atual do Programa e sua sustentabilidade, buscou-se indicar ações e medidas para promover a melhoria do desenvolvimento do Programa.
- G. Lições Aprendidas;

2.12. Desta forma, o Relatório de Avaliação Intermediária deverá conter o seguinte escopo mínimo:

- A. **Relatório nº 1: Análise da Consistência do Desenho do Programa.** Cujo conteúdo deverá ser desenvolvido conforme proposto no item A - Avaliação da consistência do desenho do Programa e outros que o contratado considere relevante considerar;
- B. **Relatório nº 2: Avaliação intermediária.** O contratado deverá apresentar um relatório à UCP com os resultados derivados do processo de avaliação, devendo conter as análises das áreas identificadas a seguir:
 - i) Execução, desempenho e resultados do Programa;
 - ii) Funcionamento atual do Programa e sua sustentabilidade;
 - iii) Revisão da Documentação do Programa;
 - iv) Propostas de melhorias para desenvolvimento do Programa; e
 - v) Descrição das lições aprendidas.

III. O Programa

A. **Descrição do Programa**

i. **Objetivo(s) de Desenvolvimento**

- 3.1. O objetivo do Programa é promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União, por meio do fortalecimento da capacidade de gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).
- 3.2. Para alcançar os objetivos, o Projeto foi desenhado em três Componentes, apresentados a seguir.

ii. **Componentes**

- 3.3. **Componente I - Modernização dos processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União:** O objetivo deste componente é ampliar a base e melhorar a consistência das informações que caracterizam os imóveis da União. Para alcançar esse objetivo, o Programa financiará:

- A. **Modernização metodológica e de procedimentos:** Contratação de consultorias e realização de seminários para a formulação de metodologias, que permitam modernizar os processos de caracterização do patrimônio (demarcação e cadastramento); capacitação nas novas metodologias; normatização; e aquisição de equipamentos e aplicativos de apoio à caracterização.
- B. **Padronização da Cartografia da SPU:** Contratação de empresa para concepção e consultoria especializada para concepção e normatização dos padrões cartográficos; contratações de serviços para desenvolvimento e implantação de Banco de Dados Geográficos (BDG); conversão da cartografia atual para o novo padrão cartográfico;

aquisição de infraestrutura física para correto armazenamento de documentos cartográficos; e capacitação no novo padrão cartográfico.

- C. **Ampliação da escala de identificação:** Aquisição de cartografia e cadastramento; contratação de serviços especializados em levantamento cartográfico; execução da demarcação; contratação de serviços especializados em cadastro; elaboração de Planta de Valores Genéricos (PVG); e inserção de dados (espaciais e cadastrais) referentes a novos imóveis ao BDG.
- D. **Certificação e depuração das bases existentes:** Contratação de consultoria especializada para desenvolver e implantar sistemática de depuração de dados; contratação de consultoria especializada para revisão de metodologia de certificação cadastral e elaboração de proposta de normatização; contratação de empresa para execução dos trabalhos de levantamento cartográfico, certificação e atualização de PVG; contratação de consultoria para integração dos novos dados (espaciais e cadastrais) ao BDG.

3.4. **Componente II - Geração de conhecimento para a gestão patrimonial:** O objetivo deste componente é gerar conhecimento para apoiar uma gestão inovadora que potencialize o aproveitamento da função socioambiental dos ativos públicos, harmonizada com a função arrecadadora, e o uso compartilhado da informação patrimonial para a formulação de políticas públicas. Para tanto, o Programa financiará:

- A. **Proposta de aperfeiçoamento da contabilidade patrimonial e regularização do registro cartorial dos bens imóveis da União;** contemplando: (i) identificação, análise e classificação contábil dos bens da União e respectivos direitos passíveis de contabilização; (ii) avaliação e proposição de modelos, mecanismos e critérios de controle contábil dos ativos, considerando as normas nacionais e internacionais; (iii) avaliação, criação e sistematização dos procedimentos e critérios de registros cartoriais dos bens da União, incluindo os atuais, e os que serão incorporados; (iv) formulação de propostas para adequação da legislação vigente relacionada com a contabilidade patrimonial e registro cartorial; e (v) realização de evento de capacitação no tema.
- B. **Proposta de novos modelos de negócios e estudo dos seus potenciais benefícios para o aproveitamento do uso dos bens públicos federais;** Análise das possibilidades de ampliação do potencial de geração de benefícios sociais e econômicos dos bens da União, incluindo a revisão do modelo de arrecadação e cobrança, e a elaboração de propostas que viabilizem a implementação de modelos de negócios, arranjos institucionais, parcerias com o setor privado e entes federativos, e a identificação de nichos de oportunidades para o uso e destinação deste patrimônio.
- C. **Estudos de metodologias de avaliação de bens públicos federais;** Identificação e análise de metodologias existentes de avaliação do patrimônio e valoração do seu uso conforme tipologia, forma de destinação e instrumento aplicável, de acordo com a legislação.

- D. **Estratégia de racionalização da utilização dos imóveis destinados à Administração Pública Federal - APF**, (i) revisão dos padrões de identificação e registro do valor de uso (ou custo de oportunidade) dos imóveis próprios nacionais usados pela APF e elaboração de propostas de incentivos ao seu uso racional e eficiente; (ii) elaboração de propostas de novas diretrizes e normas para a utilização dos bens de uso especial, incluindo a definição de parâmetros para os processos decisórios entre as opções de alugar, construir ou adquirir imóveis; (iii) atualização do cadastro dos imóveis próprios nacionais em dois Estados Piloto (Distrito Federal e Rio de Janeiro) no cadastro do Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União - SPIUNet; e (iv) formulação de diretrizes para incentivar o compartilhamento de informação patrimonial com Estados e Municípios, tais como sistemas, contabilidade patrimonial e novos modelos de negócio, considerando os requisitos legais e tecnológicos

3.5. **Componente III - Automatização dos processos de gestão do patrimônio da União:** O objetivo deste componente é automatizar os processos e aperfeiçoar os sistemas de informação para apoiar a gestão do patrimônio da União.

- A. **Plano de Gestão da Informação Patrimonial:** que conterà as diretrizes, estratégias e planejamento de execução do novo sistema de informação da SPU utilizando a metodologia do PMBOK³. Este sistema integrará todos os processos finalísticos da SPU, vinculando a informação literal com a cartográfica para apoiar a tomada de decisão para gestão patrimonial.
- B. **Atualização do mapeamento de processos da SPU:** tendo como base os estudos já existentes, este produto fará a revisão dos processos da SPU, agregando informações quanto aos componentes espaciais e os indicadores de desempenho existentes de cada processo. O produto ainda conterà, quando for o caso, proposta de revisão normativa.
- C. **Desenvolvimento do sistema informatizado:** a ser composto por uma base de dados geográfica e funcionalidades para atender as áreas finalísticas da SPU, incluindo a automação de processos e a implementação de interfaces com entidades externas e para disponibilização de serviços ao cidadão.
- D. **Digitalização de documentos:** este produto aumentará a segurança de acesso à informação, através da digitalização dos processos da SPU, e se integrará ao novo sistema informatizado, de forma que as consultas possam ser feitas através do próprio sistema, e que novos documentos sejam gerados e tramitados em formato digital, com a devida assinatura eletrônica.
- E. **Implantação de tecnologias de comunicação:** Integrar as 27 Superintendências e o Órgão Central da SPU por meio de tecnologias de comunicação por videoconferência e voz sobre

³ Project Management Body of Knowledge

IP⁴. Este produto proporcionará uma significativa economia de recursos, facilitando também a realização de conferências, palestras, treinamentos e reuniões.

iii. Alteração Contratual do Programa

- 3.6. Os principais objetivos do Primeiro Termo Aditivo (anexo III) foram: (i) cancelamento parcial de recursos do financiamento e de contrapartida; (ii) remanejamento de recursos entre categorias de investimento; e (iii) prorrogação do prazo de desembolso do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União.
- 3.7. A fundamentação das alterações está contida no Ofício nº622/2015/GAB/SPUMP, de 16 de julho de 2015 (anexo IV). O primeiro fator determinante das alterações contratuais consistiu na valorização cambial, pois quando da preparação do Programa o câmbio era de US\$ 1,00 a R\$ 1,80 e na ocasião o câmbio estava a R\$ 3,00 (aproximadamente). Tal fato implica em uma valorização cambial a favor do Programa na ordem de 67%. Ademais, algumas das licitações realizadas no âmbito do Programa resultaram em valores inferiores ao orçamento inicialmente proposto. Tais fatos foram determinantes para a realização do cancelamento de recursos pelo Programa.
- 3.8. Ademais, algumas atividades tiveram sua estratégia de contratação e execução revistas. Ações relacionadas à normatização foram pensadas, inicialmente, para execução mediante a contratação de consultorias externas, contudo, na prática, tais ações encontraram maiores chances de sucesso quando realizadas por servidores integrantes da própria Administração Pública Federal, devido ao seu nicho de conhecimento específico. Destacam-se as atividades de Aperfeiçoamento da Contabilidade Patrimonial, que foram executadas por um grupo técnico constituído por técnicos da SPU e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Portanto, apesar de serem previstos recursos na ordem de R\$ 377.944,44 (trezentos e setenta e sete mil, novecentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) para esta atividade, não ocorreram desembolsos.
- 3.9. Ainda, conforme informações da SPU, outras contratações de consultorias previstas no Contrato de Empréstimo deixaram de ser prioridades, tendo em vista a dependência da infraestrutura a ser implantada no âmbito do próprio Programa e o amadurecimento ainda insuficiente do órgão para especificação dos serviços.
- 3.10. A seguir é apresentada a relação de atividades que foram excluídas do Programa, acompanhada da respectiva justificativa:

⁴ Protocolo de internet

Figura 1 – Atividades excluídas do Programa

Atividade/Ação	Valor (US\$mil)	Justificativa
1. Novos modelos de negócios e estudos	999.683,33	Acontecerá posteriormente ao desenvolvimento do Sistema de Gestão Patrimonial
2. Estudo de metodologia de avaliação dos bens públicos federais realizado.	409.916,67	Acontecerá posteriormente ao desenvolvimento do Sistema de Gestão Patrimonial
3. Estratégia de racionalização da utilização dos imóveis destinados à APF implantada.	254.111,12	Será executado internamente pela equipe da SPU
4. Diretriz para compartilhamento de informação patrimonial com Estados e Municípios desenvolvida	22.222,22	Acontecerá posteriormente ao desenvolvimento do Sistema de Gestão Patrimonial
5. Proposta de modelagem conceitual dos bens da União desenvolvida	377.944,44	Integrará o escopo de projetos a serem desenvolvidos no Acordo de Cooperação com o Exército Brasileiro.
6. Ramais de telefonia IP implantados	1.295.352,78	Novo contrato de fornecimento de serviços em telefonia fixa modernizou sua estrutura e hoje oferecem ligações de longa distância a preços vantajosos.

- 3.11. O prazo de vigência contratual foi prorrogado por mais 12 meses com o objetivo de promover a conclusão das atividades previstas no Programa.
- 3.12. Na sequência serão apresentadas as alterações no Custo do Programa:

iv. Custo do Programa

- 3.13. O Programa original estava orçado no valor de US\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de dólares), sendo US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares) de financiamento e restante de contrapartida local. A primeira alteração contratual estabeleceu o novo valor de US\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de dólares), sendo 50% de recursos do financiamento e o restante de contrapartida local. A distribuição por fontes de financiamento e categoria de investimento são apresentados na figura abaixo:

Figura 2 - Custo e financiamento do Programa – Contrato de Empréstimo⁵

(em milhares de US\$)

CATEGORIAS	Contrato Original				Primeiro Aditivo Contratual				Variação		
	Banco	Local	Total	%	Banco	Local	Total	%	Banco	Local	Total
1- Custos Diretos	13.907	14.889	28.796	95,9	6.742	6.054	12.796	91,4	-7.165	-8.835	-16.000
1. Modernização dos processos e base de dados para caracterização dos imóveis da União	5.275	5.926	11.201	37,3	2.695	3.975	6.670	47,6	-2.580	-1.951	-4.531
2. Geração de conhecimento para a gestão patrimonial	2.046	896	2.942	9,8	517	518	1.035	7,4	-1.529	-378	-1.907
3. Automatização dos processos de gestão do patrimônio da União	6.586	8.067	14.653	48,8	3.530	1.561	5.091	36,4	-3.056	-6.506	-9.562
2- Administração do Programa	1.002	-	1.002	3,4	167	835	1.002	7,2	-835	835	-
1 - Gestão do Programa	946	-	946	3,2	111	835	946	6,8	-835	835	-
2 - Auditoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3 - Avaliação intermediária e final	56	-	56	0,2	56	-	56	0,4	-	-	-
3- Sem Alocação Específica	91	111	202	0,7	91	111	202	1,4	-	-	-
1- Imprevistos	91	111	202	0,7	91	111	202	1,4	-	-	-
TOTAL	15.000	15.000	30.000	100	7.000	7.000	14.000	100	-8.000	-8.000	-16.000
PERCENTAGEM	50%	50%			50%	50%					

3.14. As principais alterações consistiram em redução de valor dos componentes pelos motivos anteriormente expostos. O remanejamento de fonte consistiu uma adequação orçamentária devido ao processo de contratação de temporários para compor a UCP do Programa.

3.15. Conforme informações da própria UCP/SPU tais alterações pouco impactaram os resultados do Programa. O único indicador de resultado impactado foi “Negócios implementados a partir do marco conceitual formulado”. Assim, esse indicador deverá ser alterado. Destaca-se que a avaliação dos indicadores será retratada em tópicos específicos desta avaliação.

IV. Avaliação da consistência do desenho do Programa

4.1. Neste item será apresentada uma análise crítica do conceito e desenho do Programa, partindo da problemática geral e específica apresentada como justificativa, assim como da estratégia de execução identificada para atender tal problemática. A análise inclui ainda uma avaliação da relação entre objetivos e componentes do Programa e problemas identificados e pressupostos originalmente levantados. Para isso, foi considerado o contexto e suas variações desde o início de execução do Programa.

i. Situação problema a ser superada

4.2. A compreensão do desenho de um programa passa pela análise da situação problema encontrada quando da fase de preparação daquele programa, destacando as principais dificuldades a serem enfrentadas e superadas. Na sequência deve ser apresentada a proposta de intervenção do Programa, quais seus objetivos e ações propostas. Finalmente, os resultados esperados com a

⁵ Valor atualizado a partir do Primeiro aditivo contratual.

execução do Programa deverão ser apresentados. Desta forma, é possível visualizar, compreender e avaliar a lógica vertical do Programa.

- 4.3. A Secretaria de Patrimônio da União – SPU foi criada pelo Imperador Dom Pedro II, para cuidar das terras públicas brasileiras e a sua história já se aproxima dos 160 anos de existência. Assim, como qualquer outro órgão público, enfrenta problemas cuja compreensão remonta às origens do processo de formação do Estado brasileiro, e, como consequência, a sua superação requer esforços suficientes para suplantar estas marcas de nascença.
- 4.4. Desde seus primórdios a SPU atuava sob o patrimônio público federal com uma lógica de gestor arrecador, ou seja, com uma visão patrimonialista (especulativa) de seus bens, principalmente, na busca de receitas decorrentes do uso destes bens.
- 4.5. Com o advento da Constituição Federal de 1988, novas definições foram atribuídas aos bens da União, dentre os quais se destacam: i) o papel social da propriedade e ii) as funções de proteção ambiental. Neste momento, também foram explicitados diversos bens da União, dentre os quais podem ser destacados: as águas; as praias fluviais; o mar territorial; os terrenos de marinho, as cavernas entre outros tantos.
- 4.6. Para enfrentar a estas atribuições é que a SPU iniciou um processo de modernização que esteve calcado na redefinição da sua missão institucional e na modernização da sua organização.
- 4.7. Em relação às redefinições da missão institucional da SPU, verifica-se que novos conceitos foram incorporados em suas atribuições, buscou-se assim, internalizar as determinações constitucionais em sua essência. Desta forma, foi incorporada a dimensão socioambiental na gestão dos imóveis públicos.
- 4.8. Essa nova missão implicou na readequação dos objetivos e atribuições da SPU, a qual passou a buscar a superação da condição de órgão meramente cartorial para se qualificar como instituição ativa na execução das ações governamentais.
- 4.9. Do ponto de vista da modernização institucional, foram agregados ao novo modelo de gestão (estabelecido pela alteração na missão, objetivos e diretrizes) a implementação de mecanismos de boa governança, valendo ressaltar: i) a reestruturação organizacional, tendo como base o redesenho dos macroprocessos/processos; ii) a institucionalização do Núcleo de Gestão Estratégica, como condição para o realinhamento de ações prioritárias; e iii) a criação e ampliação de instâncias colegiadas.
- 4.10. A partir deste processo de reestruturação constatou-se a existência, a época, de dois problemas que eram limitadores estruturais à readequação da SPU, quais sejam:
- 4.11. O primeiro consiste na **existência de limitações institucionais na SPU** para a execução das ações de identificação e caracterização do parque imobiliário público. Tal situação implica em impactos diretos: i) na percepção de abandono e descaso com o patrimônio público; ii) na

desarticulação e fragmentação das políticas públicas associadas à gestão patrimonial; iii) na perda da arrecadação patrimonial; iv) na fragilidade da gestão do patrimônio público; v) no agravamento de conflitos fundiários e sociais; vi) na ocupação desordenada e ilegal de áreas públicas.

- 4.12. Destaca-se ainda limitações de cunho cadastral, tanto em termos de ampliação da base patrimonial cadastrada, quanto na qualificação da base existente, que em alguns casos, encontra-se desconectada da atual realidade.
- 4.13. Uma grande parcela dos imóveis localizados na orla marítima do país ainda não é cadastrada na base de dados do patrimônio imobiliário da União, e, conseqüentemente, não efetuam qualquer tipo de pagamento pelo uso patrimonial destes bens.
- 4.14. Em termos de qualidade da base de dados verifica-se que existem bases de dados cadastrais que não convergem entre si, que estão desatualizadas em termos qualitativos, ou mesmo, em relação a sua efetiva localização. Ademais, é importante destacar que ainda existem bens patrimoniais cadastrados na época do império e que ainda não foram devidamente atualizados no sistema.
- 4.15. O segundo grupo de dificuldades consiste no **elevado grau de obsolescência dos sistemas de informações utilizados pela SPU na gestão do patrimônio da União**. Esta situação é aliada ainda, à fragmentação da capacidade operacional da SPU, a qual é decorrente, dentre outros fatores, de uma inexistência de políticas de desenvolvimento e atualização de tecnologias da informação.
- 4.16. Portanto, a SPU não dispunha de suporte tecnológico adequado para estabelecer condições básicas de uso e, conseqüentemente, de confiabilidade de seus dados cadastrais e de seus serviços básicos. Assim, essa questão consistia em um desafio fundamental para a melhoria da eficiência na prestação do serviço público.
- 4.17. Existiam na SPU três sistemas para operação de base de dados e serviços que praticamente atuavam de forma distinta, sem qualquer tipo de integração com outros sistemas⁶ e base de dados utilizados pelos demais órgãos da Administração Pública Federal. Tal situação impunha uma condição de isolamento tecnológico e de ineficiência na prestação dos serviços.
- 4.18. Por fim, é fundamental destacar que essas duas questões conjugadas induziram a SPU em um ciclo vicioso na gestão do patrimônio da União.

ii. Objetivos e resultados esperados do Programa

- 4.19. O Programa tem por objetivo promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União, por meio do fortalecimento da capacidade de gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

⁶ Os três sistemas são: i) Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA); ii) Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (SPIUNet); iii) Sistema de Controle de Imóveis Funcionais (CIF), que consiste praticamente em um banco de dados.

- 4.20. Conforme já visto, cada componente também tem o seu objetivo estratégico estabelecido. **O Componente I - Modernização dos processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União** tem por objetivo a ampliação da base e melhoria da consistência das informações que caracterizam os imóveis da União.
- 4.21. **O Componente II - Geração de conhecimento para a gestão patrimonial** tem por objetivo a geração de conhecimento para apoiar uma gestão inovadora para potencializar o aproveitamento da função socioambiental dos ativos públicos harmonizada com a função arrecadadora, e o uso compartilhado da informação patrimonial para a formulação de políticas públicas.
- 4.22. Por fim, o **Componente III - Automatização dos processos de gestão do patrimônio da União** tem por objetivo a automatização dos processos e o aperfeiçoamento dos sistemas de informação para apoiar a gestão do patrimônio da União.
- 4.23. A partir desses três componentes, foram estabelecidos os resultados esperados com a implementação do Programa.
- 4.24. O impacto esperado consiste em “potencial econômico e socioambiental dos bens imóveis da União melhor aproveitados”. Também são resultados esperados do Programa:
- i) arrecadação incrementada;
 - ii) identificação de imóveis ampliada;
 - iii) base de dados certificadas e depuradas;
 - iv) capacidade de realização de novos negócios fortalecida;
 - v) prestação de serviços em linha incrementada.
- 4.25. A partir da análise da situação problema, da estrutura do Programa e dos resultados esperados é possível visualizar a sua estrutura lógica. A figura a seguir consolida esta percepção.

Figura 3 - Resumo do desenho lógico do Programa

Situação Programa	Proposta de intervenção - Programa	Impactos / Resultado esperados
Existência de limitações institucionais na SPU para a execução das ações de identificação e caracterização do parque imobiliário público	Componente I - Modernização dos processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União	Impacto: Potencial econômico e socioambiental dos bens imóveis da União melhor aproveitado.
Percepção de abandono e descaso com o patrimônio público	Modernização metodológica e de procedimentos	Resultados Esperados:
Desarticulação e fragmentação das políticas públicas associadas à gestão patrimonial	Padronização da Cartografia da SPU	Arrecadação incrementada
Perda da arrecadação patrimonial	Ampliação da escala de identificação	Identificação de imóveis ampliada
Fragilidade da gestão do patrimônio público	Certificação e depuração das bases existentes	Base de dados certificada e depuradas
Agravamento de conflitos fundiários e sociais	Componente II - Geração de conhecimento para a gestão patrimonial	Capacidade de realização de novos negócios fortalecida (**)
Ocupação desordenada e ilegal de áreas públicas.	Proposta de aperfeiçoamento da contabilidade patrimonial e regularização do registro cartorial dos bens imóveis da União	Prestação de serviços em linha incrementada
Elevado grau de obsolescência dos sistemas de informações utilizados pela SPU na gestão do Patrimônio da União	Proposta de novos modelos de negócios e estudo dos seus potenciais benefícios para o aproveitamento do uso dos bens públicos federais. (*)	
Inexistência de políticas de desenvolvimento de tecnologias	Estudos de metodologias de avaliação de bens públicos federais (*)	
Inexistência de políticas de modernização tecnológica	Estratégia de racionalização da utilização dos imóveis destinados à Administração Pública Federal – APF (*)	
	Componente III - Automatização dos processos de gestão do patrimônio da União	
	Plano de Gestão da Informação Patrimonial	
	Atualização do mapeamento de processos da SPU	
	Desenvolvimento do sistema informatizado	
	Digitalização de documentos	
	Implantação de tecnologias de comunicação	

(*) Atividades excluídas no primeiro aditivo contratual.

(**) Resultado a ser excluído devido às alterações do Primeiro aditivo contratual.

- 4.26. A partir da análise do desenho lógico apresentado anteriormente é possível confirmar que o Programa está estruturado de forma adequada para cumprir com o seu objetivo principal, qual seja: promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União, por meio do fortalecimento da capacidade de gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).
- 4.27. Verifica-se ainda que existe relação lógica entre a situação problema, as intervenções propostas e os resultados esperados do Programa. Desta forma, é possível afirmar que o desenho do Programa foi estruturado de forma adequada e consistente.
- 4.28. É importante ressaltar que apesar da primeira alteração contratual ter excluído atividades inicialmente previstas, o seu impacto sobre os resultados do Programa ficou restrito a um único indicador de resultado, ou seja, praticamente não ocorreu alteração na estrutura lógica do Programa.
- 4.29. A seguir será avaliada a estratégia de execução do Programa.

V. A estratégia de Execução do Programa

i. O Arranjo de execução do Programa

- 5.1. A estratégia de execução do Programa foi estabelecida no Contrato de Empréstimo do Programa, tendo a Secretaria do Patrimônio da União vinculada ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, com apoio administrativo, financeiro e de aquisições da Diretoria de Administração do próprio Ministério.
- 5.2. A coordenação estratégica do Programa está vinculada ao Grupo Estratégico de Gestão (GEG), que é responsável pela aprovação dos Planos Operativos Anuais (POA), Planos de Aquisições (PA), relatórios de execução e relatórios de avaliação do Programa.
- 5.3. A coordenação do Programa é de responsabilidade da Unidade de Coordenação do Programa, instituída pelo Secretário do Patrimônio da União, com designação de um Coordenador-Geral, de Coordenadores de Componentes e de um Coordenador Administrativo Financeiro.
- 5.4. O Coordenador Geral é o responsável pela interlocução com o Banco e preparará toda a documentação a ser submetida ao GEG e pela administração geral do Programa. O Coordenador Geral também é o responsável pela integração das ações, consolidação dos POA e dos PA e elaboração dos relatórios de monitoramento e avaliação.
- 5.5. O Coordenador de cada componente é o responsável pela elaboração das especificações técnicas e dos termos de referência (TDR). Com a supervisão e o apoio do Coordenador Geral do Programa, os Coordenadores acompanham a seleção e execução dos contratos do respectivo Componente e certificam o recebimento dos produtos ou serviços contratados conforme as especificações técnicas e os TDR.
- 5.6. O Coordenador Administrativo-Financeiro é o responsável pela articulação entre a SPU e a DIRAD, incluindo a solicitação dos pagamentos, monitoramento dos contratos, apoio aos

processos de aquisições, desembolso dos recursos e prestação de contas, elaboração de relatórios financeiros e preparação das solicitações de desembolso.

- 5.7. A DIRAD do MP é encarregada da administração fiduciária da execução da operação, e é responsável pelas contratações e gerenciamento financeiro do Programa, incluindo a realização dos processos de aquisição, a provisão de recursos e pagamentos e apresentação de informações à auditoria.
- 5.8. A execução financeira do Programa é realizada diretamente pelo Sistema Integrado de Administração Financeira da APF (SIAFI), conforme as diretrizes de aceitação pelo Banco do uso de sistemas nacionais de gestão, desde que finalizado o processo de customização para geração de relatórios financeiros requeridos, nos termos acordados entre o Banco e o Mutuário.
- 5.9. É importante destacar ainda que para a execução de algumas atividades do Programa, a SPU optou por estabelecer uma parceria estratégica com o Exército Brasileiro.
- 5.10. Esta parceria foi estabelecida com o Ministério da Defesa por intermédio do Departamento de Engenharia e Construção - DEC do Exército Brasileiro por intermédio do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 40/2013, de 27 de dezembro de 2013. O objetivo desta parceria é o “Desenvolvimento da infraestrutura geoespacial do Programa de Modernização do Patrimônio da União”.
- 5.11. Conforme informações da UCP, o início desta parceria apresentou algumas dificuldades técnicas-operacionais, as quais também impactaram no cronograma de execução do Programa. As duas principais dificuldades consistiram no convencimento do Exército na execução da parceria e na contratação da equipe de trabalho e na aquisição de equipamentos para o próprio Exército.
- 5.12. A parceria está avançando de forma satisfatória, por isto, a UCP/SPU deseja ampliar esta parceria para outras atividades do Programa, as quais serão detalhadas no item específico.

ii. O Grupo Estratégico de Gestão – GEG

- 5.13. O Grupo Estratégico de Gestão – GEG tem funções estratégicas, ligadas ao grupo de comando da SPU. O GEG foi instituído pela portaria nº 313 SPU, de 27 de outubro de 2011. As competências atribuídas foram:
 - i) Definir as orientações gerais do Programa em respeito ao Contrato de Empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e às diretrizes do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e do Governo Federal;
 - ii) Acompanhar, monitorar e avaliar a implementação do Programa;
 - iii) Aprovar os Planos Operativos Anuais (POA), os Planos de Aquisições (PA), os Relatórios Semestrais de Execução e os Relatórios de Avaliação do Programa; e
 - iv) Aprovar as prestações de contas do Programa.
- 5.14. O Grupo Estratégico de Gestão é composto pelos seguintes membros: Secretária do Patrimônio da União; Secretários-Adjuntos do Patrimônio da União; Chefe de Gabinete da SPU; Diretor do Departamento de Caracterização do Patrimônio; Diretor do Departamento de Destinação Patrimonial; Diretor do Departamento de Incorporação de Imóveis; Diretor do Departamento de

Gestão de Receitas Patrimoniais; Coordenador-Geral de Gestão Estratégica; e Coordenador Geral do Programa.

- 5.15. O Grupo Estratégico de Gestão do Programa é composto pela mesma estrutura (composição) da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da SPU, a qual exerce, entre outras, as funções de coordenar as atividades relacionadas à Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e da gestão estratégica da SPU.
- 5.16. Na análise dos documentos fornecidos pela UCP para a realização desta avaliação, verificou-se que o GEG somente se reuniu, formalmente, uma única vez, na data de 03 de julho de 2015, para discutir e deliberar sobre a seguinte pauta: i) Quadro geral da execução do Programa; ii) Alterações em negociação; iii) Riscos mapeados pela Controladoria-Geral da União – CGU e BID; iv) Propostas de estratégias para aceleração do programa; e v) Encaminhamentos finais.
- 5.17. Conforme informações da UCP, apesar de estar registrada uma única reunião formal, as demandas e temas relacionados ao Programa foram tratadas e deliberados nas reuniões da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da SPU.
- 5.18. No Relatório de Auditoria dos anos 2012, 2013 e 2014, datado de 28 de abril de 2015 (anexo V), realizado pela CGU, foi recomendado que o GEG, que exerce as atribuições de coordenação estratégica do Programa, envide esforços no sentido de estruturar a UCP com pessoal técnico qualificado e promova a integração do Programa com as demais áreas da SPU.
- 5.19. Na Ajuda Memória do Seminário de Gestão de Risco do Programa, ocorrida em 07 de maio de 2015 (anexo VI), foi identificado o risco de baixo envolvimento do corpo diretivo da SPU nas ações do Programa. Este risco pode ser amenizado com a realização de reuniões mensais do GEG.
- 5.20. Na sequência, foi verificada a Ata Deliberativa da reunião do Grupo de Gestão Estratégica – GEG ocorrida em 03 de julho de 2015 (anexo VII). Nesta reunião, o GEG deliberou, entre outras questões, por realizar reuniões ordinárias na primeira quarta-feira de cada mês. Tal medida tinha por objetivo promover maior interação com o Programa. Entretanto, este consultor não identificou junto aos demais documentos fornecidos pela UCP, outras Atas de reunião do GEG.

iii. A Unidade de Coordenação do Programa – UCP

- 5.21. O Grupo de Coordenação do Programa - UCP também foi instituído pela Portaria nº 313 - SPU, de 27 de outubro de 2011 e foi composta pelos seguintes membros: Coordenador Geral do Programa; Coordenador do Componente I; Coordenador do Componente II; Coordenador do Componente III; e Coordenador Administrativo-Financeiro. Neste mesmo instrumento foi designado um servidor para assumir a Coordenação Geral do Programa.
- 5.22. Com a celebração do Contrato de Empréstimo, ocorrida em março de 2012, a UCP foi efetivamente formalizada. Durante aquele ano, a UCP contou com a participação de três servidores designados que atenderam às demandas burocráticas do Programa e, principalmente, o

- estabelecimento das condições de elegibilidade, a qual foi reconhecida pelo Banco em setembro daquele ano.
- 5.23. Ainda naquele ano, a SPU sinalizou que a estrutura da UCP deveria ser composta por treze funcionários com dedicação exclusiva⁷. Para suprir tal demanda, a SPU indicou mais dois servidores (Diretores setoriais da SPU), que deveriam compor a UCP e atuar na coordenação dos componentes I e II.
 - 5.24. Simultaneamente, a Diretoria Colegiada da SPU iniciou um processo de negociação internas no Ministério do Planejamento com o objetivo de promover a contratação de profissionais temporários. Tal negociação foi concluída com a publicação da Portaria Autorizativa nº 557, de 20 de novembro de 2012, que autorizou a SPU iniciar o processo de seleção.
 - 5.25. O concurso para seleção de servidores temporários para o Programa foi concluído em dezembro de 2013 (ou seja, treze meses após o seu início), com a contratação de somente dois dos trezes profissionais previstos para o Programa. Apesar de todos os aprovados terem sido convocados, somente esses dois compareceram para assumir os cargos temporários.
 - 5.26. Aparentemente a estratégia utilizada para estruturação da equipe da UCP é estável e duradoura para todo o período de execução do Programa. Entretanto, tal fato não se concretizou. Especula-se que alguns fatores podem ter sido determinantes para tal situação.
 - 5.27. Acredita-se que por ser um concurso para servidores temporários, ou seja, sem vínculo permanente com o órgão, não gerou grandes expectativas naqueles aprovados. Tal situação agregada à ocorrência de outros concursos para servidores permanentes pode ter gerado desinteresse para este concurso.
 - 5.28. Alternativamente, a UCP poderia ter contratado uma empresa gerenciadora para prestar este tipo de serviço. Tal opção é mais rápida, por outro lado, de maior custo. Entretanto, não se visualizava a época, a possibilidade de que os aprovados no concurso perderem o interesse em assumir os cargos temporários.
 - 5.29. Durante o período de seleção desta equipe, três servidores (diretores setoriais e de componentes) que compunham a UCP solicitaram o desligamento de suas funções no Programa. Tal situação imputo a UCP e ao Programa, um hiato temporal de inanição, ou seja, praticamente não ocorreram avanços durante este período.
 - 5.30. É importante destacar ainda a ocorrência de elevada rotatividade entre os servidores que estavam envolvidos diretamente com a execução do Programa, ou seja, vinculados a UCP. Destaque em especial, para a coordenação do Programa, cuja elevada rotatividade gerou impactos sobre a execução do Programa.

⁷ Vide Anexo V Relatório Auditoria, pag. 10.

- 5.31. Nos primórdios de 2014, foi integrado a UCP, um servidor para exercer, de forma definitiva, a Coordenação Administrativa e Financeira do Programa.
- 5.32. Entretanto, foi somente a partir de 2015, que a SPU intensificou as ações de fortalecimento da UCP. Naquele ano, foi designada uma servidora em tempo integral para assumir a Coordenação do Componente I. Um novo coordenador geral também foi designado e encontra-se até a presente data em atuação.
- 5.33. Algumas ações institucionais também foram realizadas de forma a promover maior integração da UCP com as demais áreas estratégicas da SPU. A principal articulação interna consistiu no estabelecimento de parcerias entre a UCP e a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação – CGTEC da SPU.
- 5.34. Assim, durante os anos de 2015 e 2016 a UCP foi sendo fortalecida. A figura a seguir apresenta a situação atual.

Figura 4 - Composição atual da UCP

Função	Servidor Designado	Instrumento/ data
Coordenador-Geral	Claudson Moreira Santos	Portaria SPU nº 120, de 25/06/2015
Coordenador Administrativo-Financeiro	Hélio Costa Ferreira Júnior (*)	Portaria nº 15, de 10/01/2014
Coordenadora do Componente I	Cárita da Silva Sampaio	Portaria SPU nº 195, de 4/11/2015
Coordenadora do Componente II	Andrea Cassoli Araújo (***)	Portaria SPU nº 17, de 7/03/ 2016
Coordenador do Componente III	Marcelo Fernandes de Lima (*)	Portaria SPU nº 17, de 7/03/2016
Servidores Permanentes	Barbara Marina de Oliveira	
	Wagneide Rodrigues (Geógrafa).	
	Juarez Sustena	
	Ricardo de Almeida Paula	
	Maria de Fátima Santos Camargo (**)	
Profissionais Temporários	Felix Pessoa Neto	Processo Seletivo Simplificado. – Dezembro/2013
Secretária	Maria de Fátima Fonseca da Cruz	-

(*) Servidores que atuam de forma parcial na UCP e encontram-se fisicamente em outro local.

(**) Servidores a ser alocada na UCP até o fim de setembro/2016.

(***) Em horário parcial

- 5.35. É importante registrar que este consultor foi informado de que as ações dos Componentes II e III estão sendo efetivamente supervisionadas, em conjunto, com o Coordenador Geral da UCP.
- 5.36. Assim, até o segundo semestre de 2015, verifica-se uma elevada rotatividade dos membros da UCP, principalmente da coordenação geral e dos coordenadores de componentes. Estes, quando indicados, exerciam uma dedicação parcial no Programa. Adicionalmente é perceptível o pouco envolvimento da direção geral da SPU com a execução do Programa.
- 5.37. Tal situação imperou até o segundo semestre de 2015, quando a SPU passou a promover o fortalecimento institucional da UCP. Esta alteração de postura é decorrente das recomendações dos relatórios de auditoria da CGU, do esforço do Banco e da UCP em fortalecer o Programa e

inclui-lo na pauta dos dirigentes da SPU e da percepção da importância estratégica do Programa atribuída pela atual direção geral do Órgão⁸.

- 5.38. Por fim, é necessário destacar o atual esforço da SPU na estruturação da UCP. Recentemente foram designados servidores para exercerem atividades específicas e temporárias na UCP, também foram estabelecidas parcerias internas para potencializar as ações do Programa.
- 5.39. Vale destacar que o atual coordenador geral da UCP tem exercido um papel fundamental neste processo, pois tem envidado esforços para estabelecer estas parcerias.

iv. Diretoria de Administração - DIRAD⁹

- 5.40. A DIRAD é o órgão encarregado de realizar a administração fiduciária do Programa, ou seja, é responsável por efetivar as atividades de contratação e gerenciamento financeiro do Programa, incluindo os processos de aquisição e provisão de recursos e pagamentos.
- 5.41. Durante as entrevistas com os membros da UCP foi relatada a este consultor, a existência de dificuldades na celeridade (ou priorização) dos processos de aquisição do Programa. Tal situação é decorrente dos trâmites internos da DIRAD, que não tem uma unidade específica para atender as demandas do Programa. Todos os processos enfrentam as rotinas internas e padronizadas da DIRAD.
- 5.42. No que tange às questões financeiras não foram verificadas dificuldades operacionais em relação à DIRAD.

v. Sustentabilidade institucional – Primeiro Comentários

- 5.43. A partir das observações apresentadas neste relatório é possível estabelecer os primeiros apontamentos sobre a sustentabilidade institucional do Programa. Entretanto, esta análise somente será completa quando for realizada a avaliação da matriz de risco do Programa.
- 5.44. Normalmente, a ideia de sustentabilidade está ligada à manutenção das atividades e resultados ao longo do tempo. Para tanto, é necessário que as ações executadas no âmbito do Programa sejam devidamente internalizadas pelos órgãos vinculados.
- 5.45. É possível verificar que desde 2015 existe um maior envolvimento das áreas afins da SPU com o Programa, o que sinaliza para uma internalização das ações em curso e, conseqüentemente, dos resultados do Programa. Esta questão torna-se bastante clara quando observado o processo de desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão. A área finalística da SPU está diretamente envolvida na construção destes sistemas

⁸ Tal situação é perceptível com o incremento orçamentário do Programa em mais de 50,0% para 2017, em comparação com o ano de 2016.

⁹ Antiga Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA

- 5.46. Entretanto, esta relação deverá resultar em processos de formalização e instituição de grupos de trabalho, parcerias e a normatização de procedimentos.
- 5.47. Outra questão importante a ser destacada consiste na dificuldade da SPU em assegurar recursos financeiros suficientes para garantir a implementação das ações em curso e da continuidade destas ao longo do tempo.
- 5.48. A parceria entre a SPU e o Exército Brasileiro tem-se mostrado eficaz, entretanto, devido à concentração de atividades complexas em um único executor, sugere-se manter a supervisão e o monitoramento das atividades constantes até o fim dos trabalhos, a fim de evitar possíveis descontinuidades.
- 5.49. Cabe destacar que, neste momento, as atividades com o Exército estão em curso normal. Entretanto, as questões burocráticas para a celebração da parceria e o efetivo início dos trabalhos foram determinantes para o atraso na execução do Programa.
- 5.50. A SPU deverá estabelecer mecanismos para promover a transferência e internalização de tecnologias referentes às atividades desenvolvidas pelo Exército Brasileiro.
- 5.51. Por fim, questões fundamentais a serem destacadas consistem na necessidade de manter o quadro atual da equipe da UCP, formalizar as deliberações do GEG e, por fim, ampliar o envolvimento das demais áreas da SPU na execução do Programa.
- 5.52. Essas três questões são centrais para se garantir a efetividade do Programa e a internalização das ações na SPU.

vi. Ameaças e Oportunidades referentes ao desenho do Programa

- 5.53. Para identificar as fragilidades e as oportunidades do desenho do Programa foi realizada uma avaliação da sua estrutura lógica, ou seja, dos problemas, ações e resultados esperados, além da realização de entrevistas com membros da UCP.
- 5.54. A figura a seguir apresenta as principais ameaças e oportunidade identificadas.

Figura 5 – Ameaças/Fragilidades – Oportunidades/Forças

Ameaças/Fragilidades		Oportunidades/Forças	
1	O mecanismo de estruturação da UCP (contratação de servidores temporários por concurso público) promoveu atrasos no início da execução do Programa.	1	A estrutura lógica do Programa foi adequada para enfrentar os problemas identificados quando da preparação do Programa.
2	Até o ano de 2015, o Grupo Estratégico de Gestão (GEG) não realizou reuniões formais para acompanhamento do Programa, mas foram realizadas reuniões informais, não	2	O aditivo contratual para readequação de valor e redução de escopo não teve maiores impactos sobre a realização do Programa. As principais atividades e produtos foram mantidos. A estrutura

	registradas em atas.		lógica do Programa foi preservada. Ademais, possibilitou focar nas ações prioritárias do Programa.
3	A estrutura atual da UCP deverá ser mantida até o fim do Programa, de forma a evitar sobrecarga aos demais membros, e consequentemente, impactos negativos sobre a execução do Programa.	3	O Programa busca promover a modernização de sistemas, integração e modernização das bases de dados na SPU. Esta intervenção é fundamental para promover as condições básicas de modernização dos serviços prestados pela SPU.
4	A operacionalização do Programa tem grande dependência da DIRAD do MP. Tal situação pode gerar atrasos na execução das atividades de seleção e contratação de serviços.	4	A interação da UCP com o setor de tecnologia da informação da SPU tem gerado maior suporte técnico no desenvolvimento dos sistemas de gestão em curso. Esta estratégia deverá ser ampliada para os demais setores afins da UCP.
5	A UCP deverá estruturar mecanismos de internalização das atividades resultantes da parceria com o Exército Brasileiro a fim de garantir a sustentabilidade das ações na SPU.	5	

VI. Conclusões preliminares

- 6.1. As conclusões apresentadas neste item são preliminares e referem-se à análise do desenho e do arranjo de implementação do Programa.
- 6.2. **Desenho**: O desenho do Programa foi constituído de forma adequada para enfrentar aos desafios identificados na SPU quando da preparação do Programa. Buscou-se fortalecer a infraestrutura para gestão de informações e de base de dados do Órgão. Tal intervenção busca promover a integração das diversas bases de dados e desenvolver sistemas de gestão integrada de informações.
- 6.3. **Alteração contratual**. A alteração contratual buscou estabelecer foco prioritário nas ações de maior relevância do Programa e repactuar os valores inicialmente previstos. O ganho cambial foi expurgado do Programa.
- 6.4. **Estruturação da UCP**. O modelo de estruturação da UCP mediante contratação de servidores temporários por concurso público gerou atrasos no “*start*” inicial da execução do Programa. Em decorrência deste fato foi necessário promover o aditamento contratual por mais um ano. Acredita-se ainda que seja necessário promover novo aditivo de prazo de execução contratual para conclusão das atividades em curso.
- 6.5. **Internalização do Programa**. Até o princípio do ano de 2015 o Programa não tinha sido internalizado pela SPU. As áreas setoriais pouco contribuíam com a sua execução. Entretanto, a partir do segundo semestre de 2015 este quadro está sendo alterado, pois existe maior proximidade com as demais áreas da SPU, principalmente, com a área de Tecnologia da Informação. Entretanto, ainda é necessário promover maior divulgação das ações do Programa para os demais servidores da SPU, de forma a evitar possíveis resistências decorrentes da implantação dos novos sistemas de gestão.

VII. ANEXOS

Anexo I – Contrato e TDR para elaboração do Relatório de Avaliação Intermediária

Anexo II – Contrato de Empréstimo

Anexo III – Primeiro Termo Aditivo Contratual

Anexo IV – Ofício nº622/2015/GAB/SPUMP, de 16 de julho de 2015.

Anexo V – Ajuda Memória Seminário de Gestão de Risco do Programa, 07/05/2015.

Anexo VI - Relatório de Auditoria dos anos 2012, 2013 e 2014, 28/04/2015

Anexo VII - Ata Deliberativa reunião do Grupo de Gestão Estratégica – GEG, 03/07/2015.

Documento entregue!


Rodrigo Speziali de Carvalho
Economista: CRE 5725