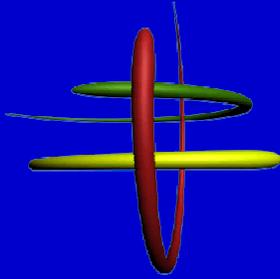


Tribunal de Contas do Estado  
de Pernambuco – TCE/PE

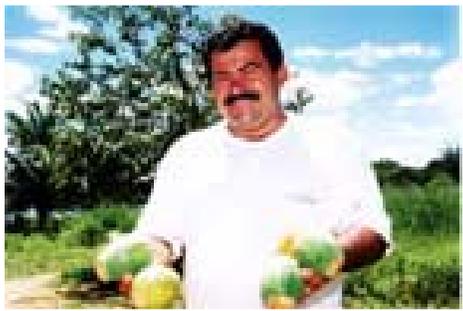


**RELATÓRIO CONSOLIDADO – ANOP**  
**1º e 2º Monitoramentos**  
(Processo TC nº 0501415-3)

**PROJETO DE COMBATE  
À POBREZA RURAL – PCPR II**

**Equipe:**

João Antônio Robalinho Ferraz  
Emerson Souza de Carvalho



OUTUBRO – 2005



## Lista de Siglas

ANOP – Auditoria de Natureza Operacional  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
MIS – Management Information System  
PCPR – Projeto de Combate à Pobreza Rural  
PIDL – Plano Integrado de Desenvolvimento Local  
RD – Região de Desenvolvimento  
SGPR – Sistema de Gestão do Projeto Renascer  
TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UTR – Unidade Técnica Regional



## Índice

|  | Pág. |
|--|------|
| 1. SUMÁRIO EXECUTIVO .....                                       | 04   |
| 2. INTRODUÇÃO .....  | 05   |
| 2.1. Antecedentes .....  | 05   |
| 2.2. Objetivos da auditoria e suas principais constatações ..... | 06   |
| 2.3. Equipe designada para o monitoramento .....                 | 07   |
| 2.4. Metodologia utilizada .....                                 | 07   |
| 3. ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES .....                | 08   |
| 3.1. Resultados do 1º Monitoramento – junho/2003 .....           | 08   |
| Recomendações implementadas .....                                | 08   |
| Recomendações em implementação .....                             | 12   |
| Recomendações que não mais se aplicam .....                      | 13   |
| Recomendações não implementadas .....                            | 14   |
| 3.2. Resultados do 2º Monitoramento – janeiro/2005 .....         | 15   |
| Recomendações implementadas .....                                | 15   |
| Recomendações não implementadas .....                            | 17   |
| Recomendação reavaliada .....                                    | 18   |
| 4. COMENTÁRIOS DO GESTOR .....                                   | 21   |
| 5. CONCLUSÃO .....   | 22   |
| 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....                              | 24   |



## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente trabalho pretende consolidar os monitoramentos das recomendações proferidas pela Decisão TC n° 0528/03 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE referente à Auditoria de Natureza Operacional – ANOP realizada no Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR II.

Este processo de acompanhamento visa a aferir o grau de implantação das recomendações monitoradas em duas fases: primeiro monitoramento – realizado em junho/2003; e o segundo e último monitoramento – realizado em janeiro/2005.

Para realização dos exames e finalização do Ciclo de Auditoria<sup>1</sup>, foram classificadas as recomendações conforme o estágio de implementação, onde foram constatados nos monitoramentos:

### PRIMEIRO MONITORAMENTO:

- oito recomendações foram implantadas pelo PRORURAL;
- três recomendações sem aplicação, entrando em desuso;
- três recomendações não implantadas.

### SEGUNDO MONITORAMENTO (das três recomendações não implementadas):

- duas recomendações foram implantadas pelo órgão;
- uma recomendação não implantada.

---

<sup>1</sup> Ciclo de Auditoria: atividades realizadas de planejamento e execução da auditoria e acompanhamento das recomendações e seus resultados – AUDITORIA e MONITORAMENTO.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. ANTECEDENTES

O Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE, através da Decisão TC nº 0528/03, promoveu o julgamento do Processo TC nº 0201513-4, referente à ANOP no PRORURAL, resultando em recomendações de cunho operacional. As recomendações proferidas pelo TCE-PE visaram à melhoria e ao aperfeiçoamento do PCPR II – firmado entre o Governo Estadual e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial).

As recomendações propostas pela ANOP tinham como intenção a salvaguarda dos objetivos básicos traçados pelo BIRD:

- a) Contribuir para a redução da pobreza no meio rural do estado e melhorar a qualidade de vida da população;
- b) Fortalecer o processo de organização e participação das comunidades, incentivando o associativismo nos municípios do estado; e
- c) Aumentar o capital social das comunidades rurais e dos municípios de pequeno porte e baixo nível de desenvolvimento econômico e social.

O presente relatório trata do processo de acompanhamento da implementação das recomendações prolatadas na Decisão supra mencionada. Os trabalhos de acompanhamento foram desenvolvidos em duas fases distintas:

- primeiro monitoramento realizado em junho/2003
- segundo monitoramento realizado em janeiro/2005

Na primeira fase do processo de acompanhamento foi constatado que 58% das recomendações já tinham sido implantadas, 21% não se aplicavam mais, entrando em desuso, e três recomendações ainda não tinham sido implantadas pelo PRORURAL.

O segundo monitoramento teve como objetivo o exame das três recomendações não implementadas durante o primeiro monitoramento. Constatou-se que duas recomendações foram implementadas e uma não.



## 2.2. OBJETIVOS DA AUDITORIA E SUAS PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

O objetivo da ANOP realizada em 2001 foi de contribuir para melhoria do desempenho do PCPR II. A auditoria procurou verificar se os processos de concessão e liberação dos recursos provenientes do BIRD estavam sendo aplicados conforme os objetivos traçados por este organismo; se o Management Information System – MIS desempenhava o papel de ferramenta gerencial de controle; e se as rotinas internas do processo de tramitação dos subprojetos estavam racionalizadas a ponto de responder rapidamente as demandas das associações rurais e dos conselhos municipais. Para tanto, foram examinados e avaliados os procedimentos operacionais para concessão e tramitação dos subprojetos e analisada a consistência e integralidade dos dados registrados no MIS.

As principais constatações apontadas foram:

- ❑ Ausência de critérios objetivos para concessão de recursos aos municípios;
- ❑ Inconsistência de relatório gerencial gerado pelo MIS. Esta falha se encontra sanada, pois o departamento de informática foi alertado pela equipe de auditoria e tomou as devidas providências;
- ❑ Permissão de lançamento de datas pelo MIS fora da seqüência lógica da tramitação dos subprojetos. Após a recomendação de implantação de rotinas que restringissem o lançamento das datas, houve a correção do sistema pela equipe de informática do PRORURAL;
- ❑ Erro de extrações personalizadas de informações junto ao sistema durante a transferência de alguns dados;
- ❑ Campos do MIS referentes à liberação de parcelas suscetíveis de preenchimento sem a inclusão anterior de informações como dados bancários da associação e números dos empenhos emitidos pelo financeiro;
- ❑ Ausência de informações no MIS sobre o endereço e dados pessoais do responsável (presidente) pela associação beneficiária;
- ❑ Ausência de preenchimento de alguns campos pelo departamento jurídico junto ao MIS;
- ❑ Registros de pendências referentes aos subprojetos deletados do sistema após serem sanadas, eliminando o histórico dos subprojetos e consultas das pendências mais freqüentes; e
- ❑ Ausência de dados no MIS sobre os elaboradores de projetos e dos prestadores de assistência técnica, apesar de existência de módulo para cadastramento.



### 2.3. EQUIPE DESIGNADA PARA O MONITORAMENTO

Os Ofícios TC/DCE/GC n° 09/2003, de 16/04/2003, e TC/GP n° 0041/2005 designaram a equipe técnica responsável pela realização do primeiro e segundo monitoramentos para exame do grau de implementação das recomendações proferidas pela Decisão TC n° 0528/03. Os técnicos de auditoria designados foram:

| <i>Nome</i>                   | <i>Matrícula</i> | <i>Lotação</i> |
|-------------------------------|------------------|----------------|
| João Antônio Robalinho Ferraz | 1000             | CCE            |
| Emerson Souza de Carvalho     | 0784             | CCE            |

---

### 2.4. METODOLOGIA UTILIZADA

Para coleta das informações que auxiliaram o processo de monitoramento foram realizadas reuniões para avaliação em conjunto dos impactos das recomendações implantadas, testes para verificação do grau de implementação das recomendações e exame de documentos e relatórios gerenciais formatados pelo novo sistema corporativo do PCPR II, denominado Sistema de Gestão do Projeto Renascer – SGPR que substituiu o MIS.

O presente relatório foi dividido em duas partes que apresentam o grau de implementação das recomendações levantado no primeiro e no segundo monitoramento.



### 3. ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

A análise do grau de implementação das recomendações foi subdividida em quatro blocos distintos:

- (1) recomendações implementadas;
- (2) recomendações em implementação;
- (3) recomendações que não mais se aplicam; e
- (4) recomendações não implementadas.

Cada bloco expõe o grau de implementação das recomendações proferidas pelo TCE-PE e a avaliação da equipe de monitoramento.

#### 3.1. Resultados do primeiro monitoramento – junho/2003

##### RECOMENDAÇÕES IMPLEMENTADAS

---

##### Critério de seleção e concessão dos recursos PCPR II

---

##### **Recomendação – (item 3.1.1.a)**

Para reduzir a pobreza rural e melhorar a qualidade de vida da população rural é necessário adotar como critério de concessão dos recursos no PCPR II, não apenas o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do município, conforme foi informado a esta equipe, mas também a população rural do município a ser beneficiado. Estas variáveis serão importantes para composição dos indicadores de desempenho.

##### *Grau de implantação*

Os critérios recomendados foram implementados para definição dos recursos a serem liberados pelo PCPR II. O gestor agregou outras variáveis para seleção das comunidades elegíveis pelo PCPR que, na avaliação da equipe de auditoria, são relevantes e apropriadas para o aperfeiçoamento dos critérios a serem adotadas para as novas liberações. Os parâmetros utilizados para seleção e concessão dos recursos são: IDH do município (como referência principal), população rural, nível organizacional dos conselhos, unidades que não foram atendidas por outros projetos (PCPR I, PRONAF, Águas de Pernambuco, dentre outros), disponibilidade de ativos de infra-estrutura e condições de vida (escolaridade, taxa de mortalidade infantil e condições de moradia).



### *Avaliação*

A implementação da recomendação tornou mais clara a liberação dos recursos do PCPR II, frente aos objetivos traçados pelo BIRD, combatendo as ingerências políticas sobre o Projeto.

---

#### MIS – Management Information System

---

#### **Recomendação – (item 3.1.1.b)**

Corrigir as falhas de cálculo verificadas no relatório gerencial “Desembolso por Município”, formatado eletronicamente pelo MIS. Os valores dos subtotais apresentados nos demonstrativos da planilha não conferem com os somatórios reais.

#### *Grau de implantação*

Considera-se implementada a recomendação proposta pela auditoria. Esta falha de cálculo encontrada nos subtotais dos recursos liberados por microrregião foi alertada ao departamento de informática durante a execução da auditoria que, de imediato, tomou as devidas providências para regularizá-la junto à empresa responsável pela elaboração do sistema.

#### *Avaliação*

A correção das falhas do citado relatório gerencial assegura a qualidade e a confiabilidade dos dados apresentados, evitando interpretações errôneas, comprometendo o processo decisório da entidade.

#### **Recomendação – (item 3.1.1.c)**

Implantar rotina que restrinja o lançamento das datas efetuadas pelos departamentos, respeitando a seqüência lógica junto ao fluxograma de tramitação do subprojeto.

#### *Grau de implantação*

Considera-se implementada a recomendação proposta pela auditoria.

#### *Avaliação*

A lógica e proteção do fluxograma de tramitação dos subprojetos foram resguardadas pela implantação da rotina. O sistema não permite aos departamentos o registro de datas que estejam fora da lógica do processo de tramitação dos subprojetos (exemplo: assinatura de convênio com data posterior a liberação da 1ª parcela do subprojeto).



**Recomendação – (item 3.1.1.d)**

Estabelecer rotina para que o sistema libere os campos sobre a 1ª parcela após o registro dos dados bancários e do empenho emitido pelo financeiro.

***Grau de implantação***

Esta rotina foi implantada pelo gestor de forma satisfatória.

***Avaliação***

A implementação da recomendação proporcionou uma maior consistência e segurança dos dados armazenados no MIS.

**Recomendação – (item 3.1.1.e)**

Exigir da associação o endereço residencial completo e dados pessoais do presidente da associação e registrá-lo no sistema. Estas informações são importantes para notificação do responsável quando identificados quaisquer irregularidades na execução dos recursos do convênio.

***Grau de implantação***

Considera-se implantada a recomendação proposta ao gestor.

***Avaliação***

A notificação do responsável pela associação beneficiada pelo PCPR II, quando identificadas irregularidades na execução do convênio, tornou-se mais ágil. Espera-se que o tempo despendido para atender às solicitações do TCE-PE sobre os dados pessoais dos responsáveis seja reduzido.

**Recomendação – (item 3.1.1.f)**

Cobrar do departamento jurídico o preenchimento dos campos referentes às datas de assinatura e publicação dos convênios, pois esses dados são necessários para futuras análises do tempo de tramitação dos subprojetos.

***Grau de implantação***

Considera-se implantada a recomendação proposta. Constatou-se que todos os novos convênios assinados a partir de 2002 têm seus campos de data de assinatura e de publicação preenchidos pelo departamento jurídico. Os dados referentes aos exercícios compreendidos entre 1997 e 2002 estão sendo levantados e registrados no MIS, prevendo seu término em julho do corrente ano.



### *Avaliação*

Os dados não registrados no sistema de responsabilidade do departamento jurídico começaram a ser lançados, tornando este mais completo, facilitando o levantamento, por parte da Gerência Geral e dos demais setores, do período em que os subprojetos ficam em tramitação ao longo das várias etapas do processo de concessão dos recursos.

#### **Recomendação** – (item 3.1.1.g)

Registrar na base de dados do MIS as informações referentes aos profissionais que elaboram e prestam assistência técnica constantes no cadastro manual.

### *Grau de implantação*

A recomendação proposta foi implementada. Os dados sobre os profissionais elaboradores de projetos e prestadores de assistência técnica estão disponíveis no sistema, podendo ser consultados no menu de opções “Consulta” e “Elaboradores”.

### *Avaliação*

A recomendação adotada racionaliza e agiliza a comunicação do órgão com os elaboradores de projetos. Os dados pessoais dos profissionais deixaram de ser arquivados fisicamente em pastas. As informações são registradas no banco de dados do sistema informatizado.

---

#### Processo de tramitação dos subprojetos

---

#### **Recomendação** – (item 3.1.1.h)

Incorporar o mapa de produtos do PCPR II como instrumento de apoio para configuração das novas rotinas de tramitação previstas para o Projeto sucessor do PCPR.

Disseminar e implantar junto à organização a filosofia de metas por objetivo, enfocando a gestão de produto através da avaliação dos resultados obtidos. O estabelecimento de metas no âmbito dos produtos gerados pelos departamentos auxilia o processo de comprometimento das diversas áreas e servidores envolvidos no fluxo de tramitação.

### *Grau de implantação*

Considera-se implantada a recomendação proposta. O órgão adotou formalmente em sua nova estrutura o fluxograma proposto pela auditoria, desenvolvido em conjunto com os setores envolvidos no processo de tramitação dos subprojetos. No Anexo 9 - *Fluxograma de Tramitação dos Subprojetos*, do Relatório de Monitoramento PCPR II – 2002 apresentado pelo gestor ao BIRD, constata-se a implantação da recomendação proposta para otimização das rotinas de tramitação e concessão.



### *Avaliação*

A nova estrutura proposta racionalizou todo processo de tramitação dos subprojetos, agilizando as rotinas do fluxo e descentralizando diversas atividades para as Unidades Técnicas Regionais – UTR. A descentralização ocorrida proporcionou a melhoria no atendimento e assistência às associações e aos conselhos municipais sob responsabilidade das UTRs distribuídas no estado.

### RECOMENDAÇÕES EM IMPLEMENTAÇÃO

---

#### Processo de tramitação dos subprojetos

---

##### **Recomendação** – (item 3.1.2.a)

Disponibilizar junto ao sistema um relatório gerencial de monitoramento e acompanhamento das decisões e informações inerentes ao processo de concessão. Neste relatório deve constar o fluxo de tramitação das informações entre as áreas envolvidas no processo, expondo suas entradas, saídas e tempo de permanência. O controle sugerido, associado com o já existente no MIS, proporcionará ao gestor instrumentos gerenciais de avaliação e de acompanhamento das atividades dos departamentos, facilitando a visualização da produtividade e eficiência das diversas áreas.

#### *Grau de implantação*

A recomendação encontra-se em fase inicial de implantação, estando prevista sua plena operacionalização em fevereiro de 2004. Os relatórios gerenciais serão disponibilizados através de módulo gerencial – Módulo de Gestão – que será implementado no MIS.

### *Avaliação*

O ponto proposto contribuirá para tomada de decisão colegiada pelas diversas áreas envolvidas no processo, redução do tempo de tramitação dos subprojetos e disponibilização de sistema de controle para avaliação do desempenho dos setores.

##### **Recomendação** – (item 3.1.2.b)

Implantar os indicadores de desempenho para mensuração do tempo médio de permanência dos subprojetos junto aos departamentos, desenvolvidos a partir do mapa de produtos do processo de concessão e tramitação do PCPR II. Os indicadores de desempenho podem ser gerados automaticamente pelo MIS.



### ***Grau de implantação***

Os indicadores recomendados foram acatados pelo gestor mas não estão disponíveis para análise. O Módulo de Gestão disponibilizará os indicadores citados.

### ***Avaliação***

Foram agregados ao processo decisório do gestor os indicadores que avaliam o tempo médio de permanência dos subprojetos nos setores envolvidos no processo de avaliação e concessão dos recursos.

## RECOMENDAÇÕES QUE NÃO MAIS SE APLICAM

---

### MIS – Management Information System

---

#### **Recomendação – (item 3.1.3.a)**

Solicitar ao responsável pela elaboração do MIS a identificação das causas que impedem a extração dos dados referentes aos 15 campos citados, que representam aproximadamente a 7% do total de campos.

Apesar de não serem informações que venham enriquecer o processo de gestão do órgão, por medida de precaução, sugere-se uma análise mais detalhada das demais rotinas do sistema.

### ***Grau de implantação***

A recomendação proposta entrou em desuso, não se aplicando como ponto de melhoria para aperfeiçoamento do sistema.

### ***Avaliação***

O sistema informatizado do órgão foi remodelado no exercício de 2002. Não é necessário avaliar a implementação da recomendação referente à rotina de extração de dados. O MIS foi substituído por um novo sistema corporativo SGPR – Sistema de Gestão do Projeto Renascer, que disponibiliza aos gerentes do órgão todos os dados registrados para extração.

#### **Recomendação – (item 3.1.3.b)**

Manter registrado em sua base de dados as pendências apresentadas nos subprojetos. Estes registros podem proporcionar uma visão mais clara sobre as carências e pendências mais frequentes ocorridas, apresentando-se como uma fonte importante de informações.



### ***Grau de implantação***

A recomendação proposta entrou em desuso, não se aplicando como ponto de melhoria para aperfeiçoamento do processo de avaliação das pendências mais frequentes ocorridas junto aos subprojetos.

### ***Avaliação***

Com a descentralização de diversas atividades e responsabilidades repassadas para as Unidades Técnicas Regionais – UTR (escritórios do órgão distribuídos no estado), os subprojetos deixaram de tramitar com pendências documentais. Estes apenas são aceitos e protocolados nos escritórios regionais quando a documentação básica exigível está completa.

A implantação dos escritórios regionais aproximou o PRORURAL às associações e conselhos municipais. Atualmente, as UTRs têm uma papel importante no processo de orientação, reduzindo significativamente as pendências documentais dos subprojetos tramitados.

### **Recomendação – (item 3.1.3.c)**

Implantar rotina que possa alertar automaticamente o recebimento dos dados junto aos terminais dos departamentos que fazem parte do fluxo de tramitação dos subprojetos do PCPR II. Esta recomendação pode reduzir o tempo de tramitação de processo, aumentando a produtividade dos departamentos do PRORURAL.

### ***Grau de implantação***

A recomendação proposta entrou em desuso, não se aplicando como ponto de melhoria para aperfeiçoamento do processo de comunicação do sistema.

### ***Avaliação***

Nos trabalhos do primeiro monitoramento foi constatado que o correio eletrônico interno do órgão desempenha esta função de comunicação. O sistema emite automaticamente uma mensagem eletrônica para o destinatário do subprojeto quando estes são tramitados pelo sistema cooperativo.

## **RECOMENDAÇÕES NÃO IMPLEMENTADAS**

---

### **Critério de seleção e concessão dos recursos PCPR II**

---

### **Recomendação – (item 3.1.4.a)**

Adotar um controle de concessões de modo que seja possível o acompanhamento das liberações para cada município de acordo com os critérios previamente estabelecidos.



### *Grau de implantação*

O sistema de controle para monitoramento e avaliação das concessões realizadas frente aos critérios previamente estabelecidos ainda não foi implantado pelo órgão. O gestor externou a necessidade e importância da ferramenta de controle que pudesse monitorar as liberações efetuadas através de indicadores de desempenho, facilitando a avaliação das concessões realizadas pelo PCPR II.

### *Avaliação*

A ausência de ferramenta de controle para monitoramento das concessões, frente a critérios objetivos, compromete o processo de avaliação das liberações. Sem a existência de controles, não podemos julgar se os municípios mais carentes do estado foram mais beneficiados, recebendo cotas proporcionais a sua pobreza rural.

## **3.1.2. Resultados do segundo monitoramento – janeiro/2005**

### RECOMENDAÇÕES IMPLEMENTADAS

---

#### Processo de tramitação dos subprojetos

---

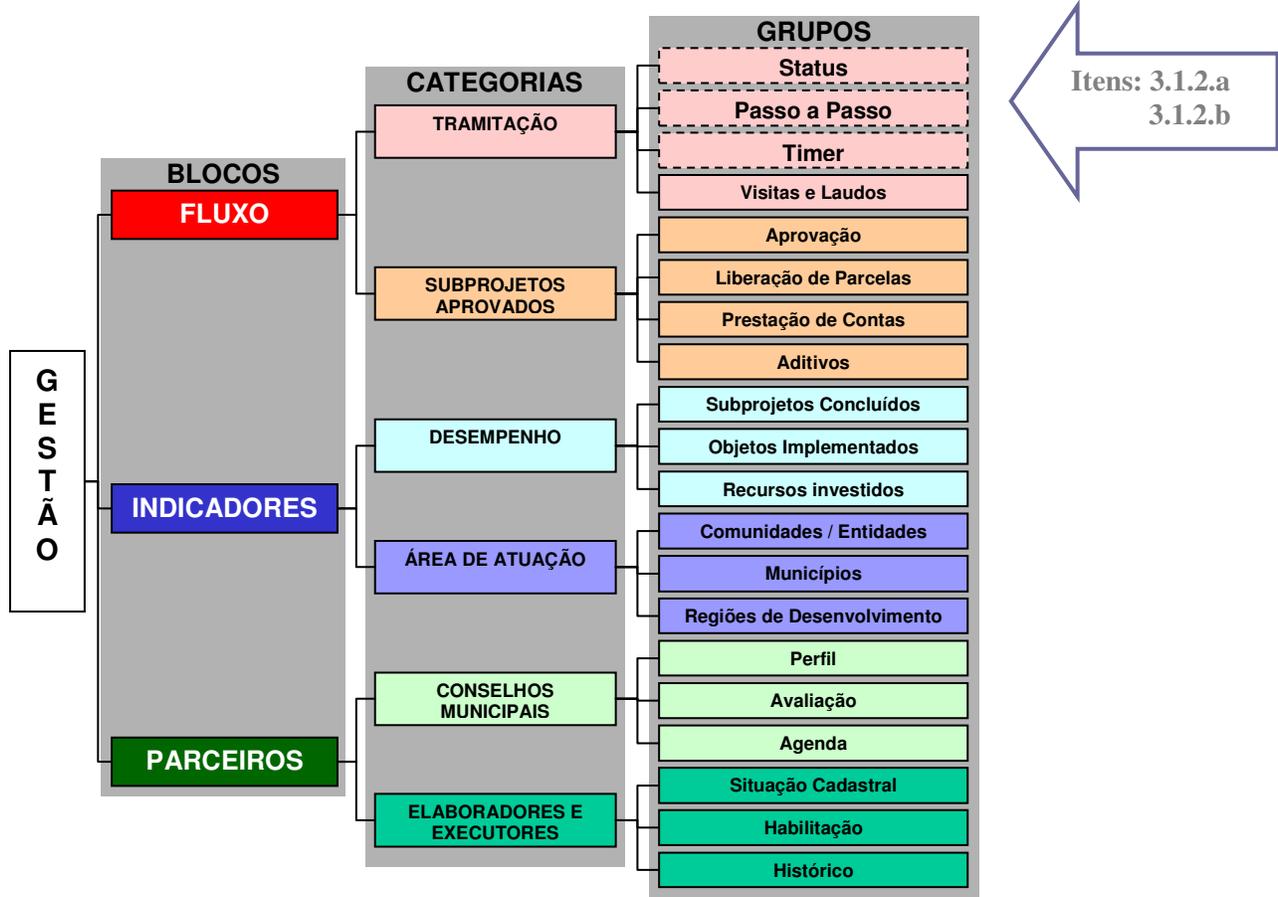
#### **Recomendação – (item 3.1.2.a)**

Disponibilizar junto ao sistema um relatório gerencial de monitoramento e acompanhamento das decisões e informações inerentes ao processo de concessão. Neste relatório deve constar o fluxo de tramitação das informações entre as áreas envolvidas no processo, expondo suas entradas, saídas e tempo de permanência. O controle sugerido, associado com o já existente no MIS, proporcionará ao gestor instrumentos gerenciais de avaliação e de acompanhamento das atividades dos departamentos, facilitando a visualização da produtividade e eficiência das diversas áreas.

### *Grau de implantação*

Esta recomendação foi implementada de forma satisfatória. O PRORURAL substituiu o MIS pelo SGPR – Sistema de Gestão do Projeto Renascer. O novo sistema cooperativo disponibilizou diversas ferramentas gerenciais para auxiliar a tomada de decisões dos gerentes do órgão. O diagrama representado na figura 1 apresenta a arquitetura do SGPR. Constatou-se que a categoria “Tramitação” do módulo de “GESTÃO” proporciona mecanismos para acompanhamento do fluxo de informações do processo de tramitação dos subprojetos. O sistema contém informações sobre a situação atual dos processos que deram entrada nas UTRs e no PRORURAL, situação dos processos que tramitam no órgão e o tempo de permanência dos processos nas várias etapas do macrofluxo.

Figura 1 – Arquitetura do SGPR



### *Avaliação*

O sistema corporativo SGPR apresenta avanços como ferramenta gerencial de apoio. Apesar da recente implantação, a arquitetura adotada proporciona relatórios que facilitam o acompanhamento dos subprojetos, fornece diversas informações para avaliação do desempenho organizacional e disponibiliza ao BIRD, via internet, as prestações de contas do PCPR II.

### **Recomendação** – (item 3.1.2.b)

Implantar os indicadores de desempenho para mensuração do tempo médio de permanência dos subprojetos junto aos departamentos, desenvolvidos a partir do mapa de produtos do processo de concessão e tramitação do PCPR II. Os indicadores de desempenho podem ser gerados automaticamente pelo MIS.



### ***Grau de implantação***

Esta recomendação foi implementada de forma satisfatória. O SGPR disponibilizou no módulo de “GESTÃO” informações referentes ao tempo de tramitação dos processos nas várias etapas do macrofluxo. Os indicadores de tempo médio foram disponibilizados no grupo “Timer”, categoria “Tramitação”, bloco “Fluxo” do sistema.

### ***Avaliação***

Apesar dos indicadores de desempenho constarem no SGPR, ainda não foram disponibilizados para os gerentes do órgão. A base de dados do MIS ainda não foi totalmente migrada para o novo sistema cooperativo do PRORURAL.

## RECOMENDAÇÕES NÃO IMPLEMENTADAS

---

### Critérios de seleção e concessão dos recursos do PCPR II

---

#### **Recomendação – (item 3.1.4.a)**

Adotar um controle de concessões de modo que seja possível o acompanhamento das liberações para cada município de acordo com os critérios previamente estabelecidos.

### ***Grau de implantação***

Esta recomendação não foi implantada pelo órgão.

### ***Avaliação***

O monitoramento constatou que os critérios adotados para o planejamento do desembolso do PCPR II estão sujeitos a alterações durante o período de vigência do Projeto. Estas modificações dos parâmetros de liberação promovidas pelo órgão decorrem do redirecionamento das ações e políticas públicas do governo estadual sob as regiões de desenvolvimento do estado. A implantação de mecanismos automatizados que permitam o acompanhamento das liberações frente aos critérios previamente estabelecido fica comprometida.



## RECOMENDAÇÃO REAVALIADA

---

### Critério de seleção e concessão dos recursos PCPR II

---

#### **Recomendação** – (item 3.1.1.a)

O segundo monitoramento do TCE-PE constatou que os critérios utilizados para liberação dos recursos do PCPR II foram modificados pelo órgão executor do Projeto, impactando a recomendação do *item 3.1.1.a*, classificada como implementada no primeiro monitoramento.

A partir da diretriz do governo estadual, o PRORURAL aprofundou em 2003 o planejamento de suas ações, focalizando os municípios de menor IDH do estado, onde foram definidos como critérios de inclusão para o PCPR II:

- a. 11 municípios de mais baixo IDH inseridos nas Regiões de Desenvolvimento do Agreste Meridional e do Sertão do Moxotó beneficiados pelo Plano Integrado de Desenvolvimento Local – PIDL<sup>2</sup>;
- b. os municípios com IDH menor que 0,632; e
- c. os municípios que não tinham recebido recursos do PCPR II com IDH maior que 0,632 e com Conselho Municipal Renascer/Fumac com desempenho considerado regular e desenvolvido.

E como exclusão:

- a. os municípios sem Conselho Municipal Renascer/Fumac;
- b. os municípios que receberam recursos do PCPR II e outros programas superiores a um milhão de reais; e
- c. os municípios que possuem Conselhos Municipais Renascer/Fumac com desempenho considerado incipiente.

O governo estadual a partir de 2004 revisou os critérios de atendimento aos municípios. Todos voltaram a receber recursos do Projeto, sendo que os municípios que registravam IDHs superiores a 0,632, o montante de recursos disponibilizados a estes seria o correspondente a metade dos que estavam sendo estabelecidos para os que possuíam IDH abaixo de 0,632.

Diante das alterações constatadas, foram solicitadas ao órgão informações referentes ao planejamento do desembolso do PCPR II em 2004 e as liberações financeiras dos subprojetos aprovados em 2004.

A tabela 1 apresenta o planejamento de desembolso do Projeto do exercício de 2004 para os 11 municípios do PIDL e de 6 Regiões de Desenvolvimento – RD que apresentam os menores IDHs do estado. O gestor destinou em seu plano R\$ 11.618.262,00 para financiar subprojetos de 53 municípios das supracitadas RDs. A disponibilidade de desembolso para cada município foi definida através de pesos dados a estes. Os municípios com IDH acima de 0,632 receberam Peso

---

<sup>2</sup> PIDL – plano que integra 11 municípios contíguos de menor IDH do Estado, integrantes das Regiões do Agreste Meridional e Sertão do Moxotó, as quais congregam 3 aglomerados urbanos / rurais distintos. O plano foi concebido com o objetivo de ampliar a estratégia de descentralização e participação, contida no Plano Plurianual 2004-2007 do Estado, por meio do Programa Governo nos Municípios, tomando como referência a proposta dos Planos Regionais de Inclusão Social presentes no PPA. A sua execução conta com a participação de diversas Secretarias do Governo do Estado, dentro do escopo de uma experiência piloto sugerida pelo Projeto Prorural / Renascer ao Banco Mundial.



1, e abaixo, Peso 2. Para os municípios com Peso 1 foi disponibilizado em média no planejamento R\$ 150.000,00 para cada, e R\$ 300.000,00 para os classificados com Peso 2.

**Tabela 1 – Planejamento do desembolso do PCPR II em 2004**

**Total de recursos disponíveis para financiamento de subprojetos em 2004 ..... R\$ 24.200.000**

1. Percentual de recursos comprometidos a 2ª parcela e novos convênios do calendário de 2003 ..... R\$ 3.581.738
2. PIDL – 11 municípios contíguos de mais baixo IDH no estado ..... R\$ 9.000.000
3. Municípios de 6 RDs ..... **R\$ 11.618.262**

**53 municípios**

|                                 | <b>Total p/ RD (distribuição linear)</b> | <b>Total p/ RD (focalizando o IDH &gt; 0,632)</b> |
|---------------------------------|--|---|
| RD Sertão do São Francisco (07) | 1.534.487,43                             | 1.375.846,82                                      |
| RD Sertão de Itaparica (07)     | 1.534.487,43                             | 1.375.846,82                                      |
| RD Sertão do Araripe (10)       | 2.192.124,91                             | 2.751.693,63                                      |
| RD Sertão Central (08)          | 1.753.699,92                             | 1.222.974,95                                      |
| RD Sertão do Pajeú (17)         | 3.726.612,34                             | 4.127.540,45                                      |
| RD Sertão do Moxotó (04)        | 876.849,96                               | 764.359,34  |
| <b>Total (53 municípios)</b>    | <b>11.618.262,00</b>                     | <b>11.618.262,00</b>                              |

**Pesos**

Municípios c/ IDH > 0,632 = Peso 1 ..... R\$ 152.871,87  
Municípios c/ IDH < 0,632 = Peso 2 ..... R\$ 305.743,74

**53 municípios das RDs do Sertão**

30 municípios com IDH > 0,632  
23 municípios com IDH < 0,632

Fonte: Projeto Renascer - PRORURAL

Para avaliar a implementação dos critérios preestabelecidos pelo órgão, foram analisadas as liberações de recursos do PCPR II por município, referente aos subprojetos aprovados em 2004. Para facilitar os exames e conclusões do monitoramento, foi levantada a média de recursos liberados por município e classificados nos seguintes grupos:

- ❖ Grupo 1 – 23 municípios com IDH abaixo de 0,632 espalhados nas 6 RDs do planejamento;
- ❖ Grupo 2 – 30 municípios com IDH acima de 0,632 espalhados nas 6 RDs do planejamento;
- ❖ Grupo 3 – demais municípios que não fazem parte das 6 RDs do planejamento e do PIDL; e
- ❖ Grupo 4 – 11 municípios contemplados pelo PIDL.

A tabela 2 apresenta a média de recursos liberados por município em cada grupo. Verificou-se que os municípios do Grupo 1 receberam em média 27% acima que os do Grupo 2, e 33% em relação aos do Grupo 3. Apesar da média de R\$ 185.484,00 de recursos repassados para os municípios do Grupo 1 tenha permanecido abaixo do planejado, R\$ 300.000,00, estes municípios obtiveram uma média maior em relação aos demais grupos.



**Tabela 2 – Média por grupo**

---

| Média por Município<br>(\$) |         | Grupo 1 |
|-----------------------------|---------|---------|
|                             |         | 185.484 |
| Grupo 2                     | 146.149 | 27%     |
| Grupo 3                     | 139.121 | 33%     |
| Grupo 4                     | 416.611 | -55%    |

Fonte: Apêndice do Relatório de Monitoramento

---

Os resultados apresentados revelam que o critério de menor IDH influenciou de forma positiva as liberações dos recursos repassados para os municípios do estado pelo PCPR II em 2004.



## 4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Através do Ofício TC GC07 nº ANOP 144/2005, de 07/07/2005 (fl. 75), foi encaminhado versão preliminar deste relatório ao PRORURAL, solicitando o pronunciamento sobre as questões contidas nos Resultados do 1º e 2º Monitoramento. Em resposta, a Sra. Brenda Braga, Gerente Geral do Projeto Renascer, enviou o documento (fls. 78 à 80), protocolado em 04/10/2005, com os comentários sobre o Relatório Preliminar do 1º e 2º Monitoramento da Auditoria de Natureza Operacional, Processo T.C. 0501415-3. A seguir são apresentados os comentários do gestor.

### **“Resultados do 1º Monitoramento junho de 2003**

Item 3.1.1.a – A UNITEC mantém o procedimento e o está aperfeiçoando. Para a próxima etapa do PCPRII, o mesmo estará formalizado no próprio Acordo de Empréstimo.

Item 3.1.1.b – Management Information System – MIS. A UNITEC atendeu a recomendação da equipe de auditoria no primeiro momento e, posteriormente, desenvolveu um novo sistema (SGPR) baseado no fluxo operacional, que exige o cumprimento de cada etapa para que se prossiga a etapa seguinte.

Item 3.1.1.c – Conforme já mencionado no item anterior, o novo sistema impede que se prossiga para a etapa seguinte, sem que a anterior tenha sido cumprida. Desta forma, o sistema não aceita inversões de data, como exemplo, não é possível registrar um pagamento em data anterior ao seu empenho.

Item 3.1.1.d – Sugestão já atendida, sem comentários a acrescentar.

Item 3.1.1.e – Não temos comentários ao que está colocado no relatório de auditoria. Entendemos que o contido reflete a posição da UNITEC e é suficiente.

Item 3.1.1.f – O próprio Relatório Preliminar dos 1º e 2º Monitoramentos de Auditoria de Natureza Operacional, considera tal recomendação como implantada. Este item, especificamente, refere-se ao preenchimento no sistema MIS dos campos pertinentes às datas de assinatura e publicação dos convênios. No Relatório, foi destacado que os dados referentes aos convênios assinados a partir de 2002 estavam sendo preenchidos pelo jurídico, restando serem preenchidas as datas dos convênios de 1998 a 2002.

Todos os convênios compreendidos no período de 1998 a 2001 tiveram suas datas preenchidas. Entretanto, no que diz respeito especificamente aos convênios celebrados no ano de 2002, um número de 26 (vinte e seis) convênios não tiveram suas datas preenchidas devido a dificuldades técnicas no que diz respeito à inserção de dados no Sistema MIS. Entretanto, todos estes campos serão preenchidos no prazo máximo de 30 (trinta) dias, quando a base de dados do MIS que foi migrada para o SGPR estará completamente atualizada, conforme dito no item 3.1.2b mencionado adiante.

Item 3.1.1.g – Nada a acrescentar ao Relatório de Auditoria.



Item 3.1.1.h – O Relatório de Auditoria demonstra bem a situação atual, bem como, o acatamento pela UNITEC da proposta apresentada pela equipe de auditoria. Acrescentamos o aspecto, já mencionado antes, do novo Sistema – SGPR ter sido complemento desenhado em cima do fluxograma e possuir dispositivos que facilitam e exigem que as informações sejam fielmente implementadas.

Item 3.1.2.a – A sugestão foi adotada e implantada através do novo Sistema.

Item 3.1.2.b – Novos relatórios de acompanhamento estão sendo implantados. Estas providências permitem não só acompanhar adequadamente o processo, como adotar procedimentos para melhorar o resultado do processo, uma vez que as ferramentas que permitem medi-lo estão implantadas.

Item 3.1.3.a – Consideramos desnecessário fazer qualquer comentário em relação a este grupo de recomendações, em especial, pelo fato de que o novo sistema corrigiu as principais falhas apontadas. O Relatório de Auditoria expressa bem a situação atual.

Item 3.1.4.a – Esta sugestão foi considerada fortemente no desenho da segunda fase do PCPR II e incorporada a proposta apresentada ao Banco, a qual deverá ser incluída no próprio Acordo de Empréstimo. Portanto na segunda fase do PCPR II, a sugestão será condição contratual.

### **Item 3.1.2. - Resultado do 2º Monitoramento – janeiro/2005**

Item 3.1.2.a – Em nossa opinião, o Relatório de Auditoria retrata com clareza o resultado desejado pela UNITEC ao implantar o SGPR, dispensando maiores comentários.

Item 3.1.2.b – Entendemos que o Relatório de Auditoria expressa bem a situação atual. No entanto, acrescentamos que dentro dos próximos 30 dias a base de dados do MIS que foi migrada para o SGPR estará completamente depurada e atualizada, permitindo atender em sua totalidade a recomendação dos auditores.

### **Recomendações não Implementadas**

Item 3.1.4.a – O Estado de Pernambuco adotou como política dar prioridade aos municípios de maior concentração de pobreza, objetivando reduzir as desigualdades intra-municipais e inter-regiões. Neste sentido, o PPA 2004/2007 tem como tema o Desenvolvimento com Inclusão Social, indicando como estratégia de enfrentamento da pobreza nas regiões do Sertão do Moxotó e Agreste Meridional, o Plano Integrado de Desenvolvimento Local - PIDL. Seguindo esta diretriz, o PCPR II passou a dar prioridade a esses municípios. Este posicionamento foi reconhecido e incorporado para a segunda fase do PCPR II, que se encontra em negociação com o Banco Mundial, na qual os 69 municípios mais pobres do Estado passarão a fazer parte de uma categoria específica do Acordo de Empréstimo, que será contemplada com maior parcela de recursos e implementação de ações articuladas e integradas com outros programas e projetos governamentais. ”

Examinado os comentários apresentados pela gestora, verifica-se que as avaliações e a recomendação apresentadas pelo presente relatório foram acatadas pela direção do Projeto. Desta forma, permanecem na íntegra as apreciações constantes no relatório preliminar.



## 5. CONCLUSÃO

Ao final do processo de acompanhamento do primeiro e segundo monitoramentos foi levantada a situação de implementação das recomendações proferidas pelo TCE-PE. Os resultados apurados são apresentados na tabela 3 a seguir.

**Tabela 3** – Situação analítica da implantação das recomendações proferidas pelo TCE-PE

| Recomendações<br>Decisão TC n° 0528/03 | Situação     | Recomendações<br>Decisão TC n° 0528/03 | Situação                |
|--|--------------|--|-------------------------|
| 3.1.1.a                                | Implementada | 3.1.1.h                                | Implementada            |
| 3.1.1.b                                | Implementada | 3.1.2.a                                | Implementada            |
| 3.1.1.c                                | Implementada | 3.1.2.b                                | Implementada            |
| 3.1.1.d                                | Implementada | 3.1.3.a                                | Deixou de ser aplicável |
| 3.1.1.e                                | Implementada | 3.1.3.b                                | Deixou de ser aplicável |
| 3.1.1.f                                | Implementada | 3.1.3.c                                | Deixou de ser aplicável |
| 3.1.1.g                                | Implementada | 3.1.4.a                                | Não Implementada        |

Fonte: Relatório do Primeiro Monitoramento Desempenho Operacional / PIDL – Plano Integrado de Desenvolvimento Local / Documentos Internos

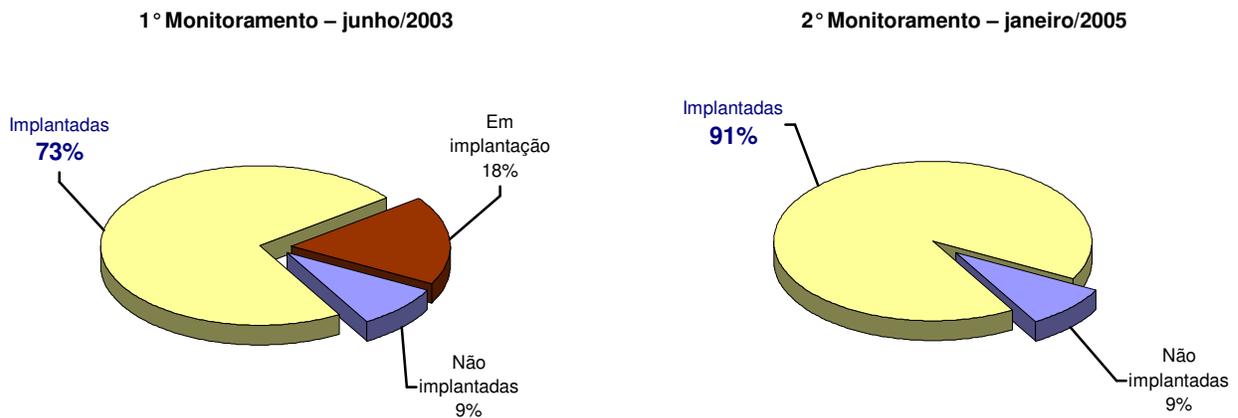
Constatou-se ao final do segundo monitoramento que das quatorze recomendações proferidas pela Decisão do TCE-PE onze permaneceram válidas e três deixaram de ser aplicáveis pelo órgão, entrando em desuso. Das recomendações válidas pela auditoria, dez foram implantadas, representando 91% do total, e uma não foi implementada pelo órgão, conforme resumo sintético apresentado na tabela 4 e graficamente na figura 2 a seguir.

**Tabela 4** – Situação sintética da implantação das recomendações válidas proferidas pelo TCE-PE

| SITUAÇÃO DAS<br>RECOMENDAÇÕES | Situação em Maio/03<br>% | Situação em Janeiro/05<br>% |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Implantadas                   | 72,7                     | 90,9                        |
| Em implantação                | 18,2                     | -                           |
| Não implantadas               | 9,1                      | 9,1                         |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>100,0</b>             | <b>100,0</b>                |

Fonte: Relatório do Primeiro Monitoramento Desempenho Operacional / PIDL – Plano Integrado de Desenvolvimento Local / Documentos Internos

**Figura 2 – Situação da implantação das recomendações**



Fonte: Monitoramento Quadro Resumo (1) – Apêndice III

O segundo monitoramento constatou-se que apenas uma das recomendações válidas não foi implementada pelo órgão. O gestor ainda não criou mecanismos de controle que permitam a avaliação do planejamento dos desembolsos do PCPR II frente aos critérios de liberação estabelecidos pelo órgão.

Recomenda-se ao PRORURAL a criação de mecanismos de controle que permitam a avaliação do planejamento dos desembolsos dos recursos do PCPR II, de modo que seja possível o acompanhamento dos resultados e impactos das liberações para cada município de acordo com os critérios previamente estabelecidos pelo órgão.

Diante do quadro encontrado, onde 91% as recomendações válidas foram implementadas, entendemos que o Ciclo de Auditoria encontra-se finalizado, não havendo mais necessidade de novos monitoramentos.



## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Propõe-se o encaminhamento do presente relatório preliminar que consolida os monitoramentos das recomendações proferidas pela Decisão TC n° 0528/03, referente à Auditoria de Natureza Operacional, ao Conselheiro Relator para que seja:

- Recomendado ao PRORURAL que:

Crie mecanismos de controle que permitam a avaliação do planejamento dos desembolsos dos recursos do PCPR II, de modo que seja possível o acompanhamento dos resultados e impactos das liberações para cada município de acordo com os critérios previamente estabelecidos pelo órgão.

- Encaminhada cópias da decisão e do relatório de monitoramento ao PRORURAL.
- Encaminhada cópias da decisão e do relatório de monitoramento para o Departamento de Controle Estadual para subsidiar o julgamento da prestação de contas do PRORURAL, conforme artigo 8° da Resolução TC n° 002/05.

Recife, 25 de outubro de 2005.

**João Antônio Robalinho Ferraz**  
Técnico de Auditoria das Contas Públicas

**Emerson Souza de Carvalho**  
Técnico de Auditoria das Contas Públicas