

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

MUNICIPAL: O caso de Jaraguá do Sul

NEWTON OSVALDO DE SOUZA

Florianópolis, Setembro de 2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Newton Osvaldo de Souza

**O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO
MUNICIPAL: O caso de Jaraguá do Sul**

**Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para aprovação na
disciplina CNM 5420 – Monografia.**

Orientador: Prof. Dr. Fernando Seabra

Florianópolis, Setembro de 2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO
MUNICIPAL: O caso de Jaraguá do Sul

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 para o aluno Newton Osvaldo de Souza na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:



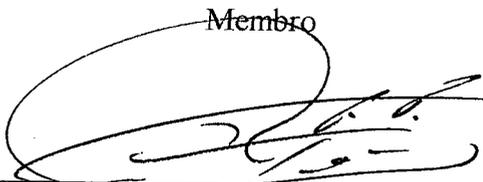
Prof. Dr. Fernando Seabra

Orientador



Prof. Dr. João Rogério Sanson

Membro



Economista Sr. Raul Fernando Fernandes Teixeira

Membro

DEDICATÓRIA

A minha companheira Tânia, amiga de todas as horas, assídua e presente, não poupando incentivos à romper mais este desafio. A minha mãe com quem sempre dividi minhas aflições não me faltando o apoio. Enfim a todos que de alguma forma contribuíram para mais essa jornada, o meu agradecimento pela paciência, dedicação e compreensão.

AGRADECIMENTOS

À Energia Cósmica Universal que nominamos por Deus.

A meu pai "*In memoriam*", incentivador e amigo.

Ao caro mestre e orientador Prof. Dr. Fernando Seabra, por sua paciência e dedicação para que este trabalho se desenvolvesse da melhor forma possível.

Aos professores do curso de Economia, fiéis colaboradores e facilitadores de nosso aprendizado, que muito contribuíram para o meu aprendizado.

Ao Prof. Dr. João Rogério Sanson e o Sr Raul Fernando Fernandes Teixeira, economista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, membros da banca.

A todos os colegas de jornada que ao longo do curso se transformaram em grandes amigos.

“Uma cidade saudável é aquela que coloca em prática, de modo continuado, a melhoria de seu meio ambiente físico e social, utilizando os recursos de sua comunidade, com o objetivo de permitir aos seus cidadãos uma aptidão mútua em todas as atividades humanas, que levem em conta a sua plena realização”

Duhl e Hancock, tradução livre

RESUMO

O planejamento no Brasil foi utilizado desde 1939 como instrumento para fomentar o desenvolvimento Nacional, atuando regionalmente em áreas estratégicas e fundamentais para o seu crescimento ordenado. Os resultados alcançados pelos vários planos no período de 1949 a 1990 variaram de sucessos a fracassos, porém permitiu ao país adquirir relativa experiência nesta área, além de terem desenvolvido obras de infra-estrutura básica, fundamentais para desenvolver a economia nacional e inseri-lo na economia mundial.

Na área municipal não existem muitos exemplos divulgados, porém esse trabalho apresenta uma experiência baseada no município de Jaraguá do Sul e procura demonstrar o quanto foi determinante para o seu desenvolvimento. O objetivo principal é demonstrar a importância do planejamento no setor público, em especial nas prefeituras, chamando a atenção para o fato que desenvolvendo o plano plurianual, instrumento do processo institucional de planejamento, pode se constituir numa ferramenta importante para produzir o desenvolvimento local, complementando o papel da União e do Estado.

Palavras – Chave: - Planejamento Municipal
- Desenvolvimento Municipal
- Eficiência de gastos municipais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação das Despesas por Categorias Econômicas	43
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Discrepância entre Índice de Eficiência Máxima e Índices Incorrido IAFD e IAER	36
Gráfico 2: Evolução das Despesas por Função nos anos 1999 a 2001.....	52
Gráfico 3: Indicadores Percentuais das Despesas por Função – 1999.....	53
Gráfico 4: Indicadores Percentuais das Despesas por Função – 2000	54
Gráfico 5: Indicadores Percentuais das Despesas por Função – 2001	55
Gráfico 6: Índice Médio de Acerto na Estimação da Receita e Fixação da despesa	56
Gráfico 7: Receitas e despesas orçadas e realizadas de 1995 a 2001	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Humano em 1999.....	47
Tabela 2: Índice de Desenvolvimento Humano em 2000	58
Tabela 3: Índice de Desenvolvimento Humano em 2001	59
Tabela 4: Saneamento Básico – Comparativo com vários Municípios do Estado	60

LISTA DE ANEXOS

1	ANEXO A - LEI Nº 1759/93 - Dispõe sobre o Plano PLURIANUAL do município de Jaraguá do Sul para o período de 1994 à 1997	64
2	ANEXO B - LEI Nº 2323/97 – Dispõe sobre o Plano PLURIANUAL do município de Jaraguá do Sul para o período de 1998 À 2001	65
3	ANEXO C - LEI Nº 2937/2001 – Dispõe sobre o Plano PLURIANUAL de governo do município de Jaraguá do Sul para o período de 2002 A 2005	67
4	ANEXO D - LEI Nº 3235/2002 – Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2003 e da outras providências	69
5	ANEXO E – Verificação do cumprimento das disposições da Lei Complementar Nº101/2000 – LRF Resolução TC 11/2000 Período de referência – Exercício 2000.....	85
6	Anexo F – Verificação do cumprimento das disposições da Lei Complementar Nº 101/2000 – LRF Resolução TC 11/2000 Período de referência – Exercício 2001.....	90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.2 OBJETIVOS	17
1.2.1 GERAL	17
1.2.2 ESPECÍFICOS	17
1.3 METODOLOGIA	17
1.4 ESTRUTURA	18
2 PLANEJAMENTO	19
2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS	19
2.2 PLANEJAMENTO NACIONAL	22
2.2.1 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO	22
2.2.2. EXPECTATIVA DE PLANEJAMENTO PÓS PLANO REAL	27
2.3 PLANEJAMENTO REGIONAL	29
2.4 PLANEJAMENTO MUNICIPAL	32
3 O PAPEL DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NAS RECEITAS PÚBLICAS	38
3.1 RAZÕES PARA PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	38
3.2 O ORÇAMENTO E OS ITENS DA RECEITA PÚBLICA	40
3.3 O ORÇAMENTO E OS ITENS DA DESPESA PÚBLICA	42
4 A EVIDÊNCIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM JARAGUÁ DO SUL	45
4.1 BREVE HISTÓRIA DO MUNICÍPIO	45
4.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL.....	46
4.3 O PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO	49
4.3.1 A ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL.....	49
4.3.2 APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL.....	51

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
ANEXO A	64
ANEXO B	65
ANEXO C	67
ANEXO D	69
ANEXO E	85
ANEXO F	90
6 BIBLIOGRAFIA	94

1 INTRODUÇÃO

O planejamento no Brasil iniciou sua história a partir de 1939 com o Plano de Reaparelhamento da Defesa Nacional. Apresentava em seus objetivos a criação de indústrias básicas, execução de obras públicas consideradas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional já que nesse período se desenrolava a 2ª Grande Guerra sendo que o país necessitava estar preparado para eventual necessidade da defesa nacional. Esse processo teve grande importância para o país na medida que permitiu a tomada das ações necessárias para a época face às necessidades prementes. Como instrumento estratégico gerou, desde o seu início até os anos 80, condições de crescimento nacional e desenvolveu os setores de transporte e saúde, promovendo a infra-estrutura necessária para alavancar a economia com o desenvolvimento de indústrias básicas, a substituição de importações, buscando a geração de emprego e distribuição de renda. Foi um mecanismo efetivo de distribuição seletiva de riquezas, com a finalidade de reduzir as concentrações regionais. Retornando um pouco no tempo, lembrando o período de 1929 quando ocorreu a queda dos preços de vários produtos no comércio internacional, causada pelo excesso de oferta, dentre eles cabe ressaltar o café, do qual o Brasil era o maior exportador. A causa imediata foi a redução da entrada de divisas ainda que se tenha aumentado a quantidade exportada, era insuficiente para fazer frente aos investimentos necessários. Através da iniciativa governamental e baseado em planejamentos específicos atuou em setores considerados altamente dispendiosos onde a iniciativa privada dificilmente investiria por conta da impossibilidade de retorno.

Sobre esse aspecto deve se ressaltar que até a década de 30, do século passado, os liberais clássicos rejeitavam o planejamento como alavancador da economia, dado o seu caráter intervencionista pelo governo, já que, segundo eles, ela deveria movimentar-se através das leis de mercado, sem qualquer interferência externa.

Durante a Grande Depressão de 1929, os países estavam com suas economias estagnadas, alto índice de desemprego, gerando baixas poupanças e conseqüente baixo nível de investimento. Do ponto de vista dos clássicos não era possível investir mais do que a poupança gerada, sendo este o elemento problemático para expandir a economia. Da forma que estava dificilmente se conseguiria movimentar qualquer economia, dada a baixa demanda agregada e o baixo nível de poupança, elemento fundamental para o investimento.

Keynes (1992), através de sua Teoria Geral, distinguiu a diferença entre poupança e investimento, pois considerava, sempre que as poupanças esperadas superassem os investimentos planejados haveria uma demanda agregada insuficiente e se teria recessão. Dessa forma defendia em condições de baixa demanda uma participação mais direta e ativa do governo na economia, aumentando os gastos, reduzindo os impostos ou investindo em obras aparentemente sem necessidade. Considerava, ainda, que em condições de demanda insuficiente o governo deveria não somente aumentar os investimentos, mas era necessário que aumentasse os gastos em obras públicas. Defendia esse papel do governo em flutuações cíclicas, para movimentar a economia ainda que gerasse algum desequilíbrio orçamentário, porém esta seria a melhor forma de colocar a economia nos trilhos para voltar a crescer.

Os governos passaram a desempenhar, a partir dessa época, seu papel na economia, baseados na Teoria Geral de Keynes, como agentes fomentadores de crescimento, com capacidade de aumentar o nível de emprego e conseqüentemente a demanda agregada.

No caso do Brasil, utilizou-se o planejamento ao longo do tempo, entre 1939 até 1988 sendo que ao todo foram treze planos utilizados para desenvolver o país de forma planejada.

Verificou-se porém, historicamente ao longo dos anos 80 e 90, estados e municípios efetuando dispêndios sem controle efetivo, em parte causado pela impossibilidade de preverem seus gastos devido à inflação que causava um hiato, entre receita e despesa, gerando grandes distorções orçamentárias, e a falta de mecanismos legais cobrando uma postura mais austera.

Ressalte-se a crise fiscal e financeira que o país passou nos anos 80, de um lado, pelo ajuste do choque da dívida externa de 1982. A decisão do governo em assumir grande parte do ônus da dívida pública por meio da venda de títulos causou grande dificuldade fiscal. A redução das linhas de financiamentos externos, onde as empresas estatais buscavam recursos para dar continuidade aos investimentos, serviam para ajudar a equilibrar a balança de pagamentos.

Haddad (1996), destaca as pressões advindas das eleições para governadores em 1982 (a primeira depois de 1962) tendo eles, iniciado ações políticas no sentido de ampliar as transferências de receitas federais aos Estados e Municípios.

O aumento das transferências federais, somando as transferências ao setor privado, ocorrido nos anos 80 pode ser resumido da seguinte forma: perdas de receitas resultantes da atribuição da competência tributária para Estados e Municípios e aumento de sua participa-

ção nas receitas do Governo Federal; incentivos fiscais e subsídios para o setor da agricultura que passou a ter crescente participação no PIB; redução real nos preços das tarifas, bens e serviços públicos; transferência ao Governo Federal do risco cambial com relação à dívida externa privada e ainda ajuda financeira a empresas privadas em dificuldades financeiras, através dos bancos oficiais. Todos esses fatos acabaram inviabilizando o governo financeiramente, levando tanto o Governo Federal, como os estados e municípios a deixarem de planejar seu futuro, por conta da instabilidade econômica e financeira que exigiam ações de curto prazo, ficando as de médio e longo prazo, característica de um sistema de planejamento, relegadas a segundo plano.

Essa situação começou a alterar-se em 1994 a partir da implementação do Plano Real, estabilizando a economia, o que inverteu a lógica dos gastos, pois se até aqui havia déficits correntes, dada à inflação presente, agora a receita passou a significar aumento real nos cofres públicos e as administrações públicas passaram a utilizar suplementações das despesas via autorização pelas câmaras para utilizarem o excedente de receita, porém os orçamentos se ajustaram, ou ficaram mais próximos da realidade arrecadada, por causa do aumento de arrecadação causado pela baixa inflação. O país passa a uma situação de déficit primário¹ até então para a de superávit, causado pela estabilização de preços.

Após a implementação do plano de estabilização do Real, trazendo a inflação a patamares aceitáveis, permitiu que os governantes passassem a ter uma noção real de suas receitas, sem corrosão inflacionária.

Ao abordar o problema do crescimento das despesas públicas, Peacock e Wiseman apud Giacomoni (2002) afirmam que: "o crescimento dos gastos totais do Governo, em determinado país, é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos que da expansão dos fatores que explicam o crescimento por demanda de serviços produzidos pelo Governo".

Apesar da estabilização de preços proporcionar condição para que os governantes tivessem a noção real da arrecadação, continuou a prática dos gastos sem controle, a qual passa à exigência legal em maio de 2000, a partir da edição e aprovação da Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Essa lei impôs regras para os gastos da administração Federal, Estadual e Municipal, os quais passaram a ter obrigações formais no trato das verbas públicas, com punições previstas no caso de descumprimento.

¹ Defasagem onde as despesas superam as receitas (incluem todas as receitas e despesas do governo menos os juros).

mento do previsto na lei. Com tal lei, os gestores públicos só poderiam gastar o que estivesse previsto nos orçamentos e não poderiam contrair gastos que superassem sua administração, pois toda dívida deveria ser finalizada ao término da gestão.

1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA

Vários municípios vêm demonstrando incapacidade organizacional e administrativa no sentido de implementar políticas estratégicas que proporcionem desenvolvimento e melhorem o nível de vida de seus habitantes.

O Orçamento Municipal é estruturado a partir do cumprimento institucional, os quais definem anualmente percentuais de receitas específicas para educação, saúde, transporte e despesas operacionais, estando portanto previamente alocadas, o que dificulta em grande parte sobrar parte delas para serem utilizadas à formação de poupanças para investimentos. Pode-se verificar que boa parte dos municípios de pequeno porte onde a receita é escassa, soma-se a ela a incapacidade administrativa por falta de pessoal qualificado, incapazes de programarem seus gastos de forma adequada, acabam deixando de receber verbas da União, muitas vezes por falta de emissão e envio de documentos específicos. Isto pode ser constatado todos os dias se for ouvido o programa “A Voz do Brasil”, onde é comum haver a citação de várias prefeituras com verbas pendentes por falta do envio de documentos pertinentes.

Nos anos 80, o Brasil experimentou inflações descontroladas, tornando-se quase impossível aos municípios ajustarem seus orçamentos à execução orçamentária, sem que houvesse déficits correntes. Se já era difícil a realização de orçamentos sem incorrer em desvios, planejar era muito mais difícil.

O planejamento foi o instrumento utilizado pelo país até esse período para implementar o desenvolvimento, acabou desmontado por decorrência circunstancial. Por longo período passou a ser elaborado para cumprir a exigência institucional, porém sem terem sido efetivamente aplicados, já que as ações após 1982 centraram-se no curto prazo, buscando resolver a incapacidade financeira do país em financiar seus déficits e controlar a inflação que se apresentava descontrolada.

Souza (1999), por outro lado, destaca que os estrangulamentos do desenvolvimento nacional ocorreram em boa parte pela dificuldade em diversificar e expandir as exportações, a excessiva concentração de renda, insuficiência de capital, fatores importantes que precisa-

vam ser resolvidos, sob pena de continuar bloqueando o crescimento da economia. Para resolver esses problemas, somente a partir de ações através da presença coordenadora de desenvolvimento do estado, visto que carecem de ações estruturais como investimento em infra-estrutura, políticas de distribuição de rendas, etc.

Dessa forma, observou-se no período em que o planejamento foi efetivamente utilizado, apresentou-se como instrumento importante para o desenvolvimento do Brasil, o que se procurará evidenciar durante o desenvolvimento do próximo capítulo.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 GERAL

Verificar a eficiência do planejamento das contas públicas municipais a partir do estudo de caso do Município de Jaraguá do Sul.

1.2.2 ESPECÍFICOS

- 1) A natureza e a amplitude das técnicas de planejamento adotadas no município em estudo.
- 2) O impacto do planejamento sobre o nível de desenvolvimento econômico e social do município em estudo.

1.3 METODOLOGIA

Neste estudo, são adotados dados levantados através de pesquisa efetuada no município de Jaraguá do Sul, no período compreendido entre 1999 e 2001. Informações secundárias foram obtidas no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), no Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), Programa Nacional de Desenvolvimento das Nações Uni-

das (PNUD), Secretaria da Fazenda Estadual (SEF-SC), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e internet no site da Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul.

A partir da identificação da metodologia aplicada no Município, através de planejamento estratégico, procura-se verificar a forma como é planejado o seu crescimento a longo prazo.

1.4 ESTRUTURA

A estrutura utilizada para analisar a funcionalidade do processo de planejamento está voltada à expectativa de sua existência no sentido de avaliar a eficiência nos gastos públicos municipais e o impacto na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

O presente trabalho está composto por cinco capítulos, de acordo com a natureza do seu conteúdo, subdividida em itens, conforme a diversidade e correlação das informações contidas.

O primeiro capítulo aborda a parte introdutória, onde se procura apresentar a justificativa, os objetivos, a estrutura e o método desse trabalho. Partindo da ótica que existe um problema, em que a aplicação do Processo de Planejamento ou a sua falta provoca a ineficiência na gestão dos Municípios no sentido de seu desenvolvimento.

O segundo capítulo apresenta embasamento teórico sobre planejamento, definições, funções, apresenta contexto histórico do planejamento em nível nacional, regional e finaliza com uma abordagem municipal.

O terceiro capítulo comenta as finanças públicas, conceitos, apresenta uma rápida visão sobre tributação, a composição dos itens orçamentários da receita, e a despesa.

O quarto capítulo descreve a experiência de planejamento do Município de Jaraguá do Sul, os objetivos iniciais, o desenvolvimento e os resultados alcançados.

O quinto capítulo encerra o trabalho apresentando as considerações finais.

2 PLANEJAMENTO

Neste capítulo são apresentadas considerações sobre Planejamento Público, no contexto nacional reapresenta uma perspectiva histórica desde a elaboração do primeiro plano até a instituição do plano plurianual na Constituição Federal de 1988. No aspecto regional faz uma abordagem sobre os tipos de experiências regionais assimiladas ao longo dos anos. No âmbito municipal, busca ressaltar a importância de sua aplicação como instrumento efetivo de desenvolvimento, descrevendo a elaboração formal, finaliza com a apresentação de metodologia para avaliação da eficiência do planejamento.

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Numa economia capitalista competitiva, tanto os preços dos bens como o dos fatores de produção são definidos no mercado e denotam a relativa escassez dos recursos, ou seja, tornam a demanda igual à oferta. Como os empresários buscam maximizar o lucro e a medida que haja competitividade do produto, o preço acaba igualando-se ao custo de produção. O grande problema está em conseguir alocar os recursos com a maior eficiência.

Lafer (1975, p. 12) considera que, “[...] a alocação dos recursos será ótima, quando se chegar à situação conhecida como ótimo de Pareto”².

A necessidade de planejamento na economia dos países capitalistas surgiu da necessidade de alcançar determinados objetivos econômicos e sociais. Verificou-se que o livre jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de atingir os resultados esperados pela sociedade.

Após a primeira Grande Guerra com as economias mundiais quebradas economicamente, Keynes defendeu a tese de que a única forma de impulsionar a economia mundial seriam os governos investirem em obras de infra-estrutura que demandavam grande volume de mão de obra, e por outro lado injetariam grandes somas nos mercados e a partir do efeito multiplicador alavancariam novamente essas economias.

Porém Sandroni (2001) ressalta que até a década de 30 do século passado, o planejamento era considerado pelos liberais, incompatível com a economia de mercado, dado o

² Ótimo de Pareto – Os recursos de uma economia são alocados de tal maneira que nenhuma reordenação diferente possa melhorar a condição de qualquer pessoa sem piorar a de outra. (SANDRONI, 2001, PG. 437)

seu caráter intervencionista. Posteriormente as economias capitalistas passaram a utilizá-lo como instrumento de promoção do crescimento, baseando-se na tese de Keynes, visto que a iniciativa privada não estava disposta a investir em áreas onde não houvesse expectativa real de retorno do investimento. Na área de infra-estrutura onde os investimentos são vultosos e a utilização é pública, não havia qualquer interesse da participação privada, até porque elas estavam literalmente descapitalizadas em decorrência da Depressão de 1929. A partir dessa época o governo intervém na economia para prover as necessidades sociais que não geram a priori remuneração direta pelo uso.

Conceitualmente, o planejamento apresenta várias definições, Pereira (1999) define duas delas: a primeira o considera como “atividade orientada para a obtenção de um resultado racional”; a segunda define-o “como processo de decisão e como tal pressupõe que deve ser a prática de decidir antecipadamente”.

Quando o Estado decide quais os bens produzir ou serviços públicos serão demandados pela sociedade, necessita decidir antecipadamente a quantidade e a qualidade desses produtos, para incluir no orçamento do ano posterior. Para tal ele necessita recorrer à pesquisa buscando identificar quais bens ou serviços, dentre os de maior necessidade, a comunidade considera prioritário. Necessita identificar aqueles que podem produzir maior bem-estar ao povo e propicie o gasto mais racional e eficiente possível. Nesse contexto é necessário programar adequadamente as atividades para que se possa terminar e manter os serviços ora criado.

O desenvolvimento planejado de um país ou região permite avaliar e programar metas compatíveis e coerentes com a produção, no sentido de manter o sistema financeiro público estável. É um processo dinâmico que necessita ajustes ao longo de sua implantação, deve ser elaborado e acompanhado continuamente, verificando os resultados, efetuando as alterações necessárias para mantê-lo dentro da linha dos objetivos traçados.

Pereira (1999) enfatiza que a eficiência do planejamento está para quanto menos recursos forem alocados na manutenção de bens ou serviços, maior será a disponibilidade para novos investimentos.

Lafer (1975, p. 17) caracteriza que a técnica de planejamento: “consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção para atingir os objetivos básicos”.

Dentre os vários objetivos pode-se citar alguns: atingir certas taxas de crescimento do produto nacional bruto e do nível de emprego, alterar a distribuição de renda, diminuir as

desigualdades regionais, aumentar a arrecadação, fomentar a ocupação territorial, a integração e exploração dos recursos naturais, alcançar patamares adequados de segurança e bem-estar social.

Para que se possa atingir os objetivos definidos, é necessário rever as metas ao longo do período, novas etapas levam em conta novos dados e acontecimentos mais recentes, obrigando a que se produzam novas estratégias.

Analogamente, pode-se dizer que é como um avião em vôo com piloto automático, define-se a rota (objetivo) a atingir, porém ao longo do percurso em função das turbulências, condições climáticas torna-se necessário efetuar ajustes no rumo(meta) para que se atinja o destino pré-definido, caso contrário a nave sairá da rota, desviando-se de seu rumo inicial.

É pertinente comentar que o subdesenvolvimento apresenta como características, baixos índices nos indicadores dos níveis de vida, baixa renda per capita, alto índice de analfabetismo, difícil acesso à alimentação, saúde e saneamento, consequência da falta ou baixa aplicação dos recursos nesses setores.

Para que se proceda uma mudança no quadro de atraso em que se encontra muitas regiões pode-se utilizar a técnica do planejamento como instrumento para melhorar os aspectos sociais.

Em virtude do planejamento conter programas de ações estratégicas em função das proposições que apresentar o projeto, a implementação se dará ao longo de várias gestões e dependerá da vontade política, pois dependendo da forma que for implementado, ou descontinuidade no acompanhamento, poderão não surtir os efeitos esperados. Como os resultados dos objetivos contidos no programa de um processo de planejamento apresentam retorno a médio e longo prazo, muitas vezes os governantes podem não estar dispostos a esperar o tempo necessário, desejando ações de retorno, a curto prazo, que lhes dê mais prestígio político. Somente a vontade política apoiada numa cultura voltada para o desenvolvimento pode facilitar a sua implementação.

O planejamento tem as funções de: execução, controle e avaliação. Em virtude do planejamento ser um processo dinâmico em que as ações em relação às opções são coordenadas racionalmente, permitem a previsão, avaliação dos cursos de ação alternativos e futuros, proporcionando a possibilidade da tomada de decisões mais adequadas e racionais, com vistas a melhor eficiência na alocação dos recursos.

Pode-se observar ao longo da história brasileira considerável experiência na utilização do processo de planejamento o que foi determinante para o seu crescimento e desenvolvimento nos anos 60 e 70.

2.2 PLANEJAMENTO NACIONAL

2.2.1 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

Historicamente Giacomoni (2002) destaca os vários planos com características formais até o final dos anos 80, com a instituição dos Planos Plurianuais na Constituição Federal de 1988.

Comentando rápida e cronologicamente segundo Giacomoni (2002) os vários planos quanto a sua implementação tem-se:

O Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939 – 1944), considerado o marco inicial do planejamento no Brasil; foi a primeira tentativa de alocação de recursos, visando alcançar fins específicos, apesar de não ser considerada uma experiência de planejamento propriamente dita, pois teve muitas falhas em sua elaboração. Tinha como objetivos principais a criação de indústrias básicas, execução de obras públicas consideradas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional. Pode-se dizer que era mais uma lista de obras a se fazer. Cabe ressaltar preocupação com a soberania e a defesa nacional, o que se justifica dado o desenrolar à época da Segunda Guerra Mundial. Esse plano foi resultado direto da nova concepção de Estado que se criara no Brasil na década de 30, ou seja, o Estado como propulsor da economia e do desenvolvimento. Porém, a preocupação excessivamente econômica desse plano resultou em um êxito apenas relativo, haja vista que vários aspectos dos problemas nacionais não foram abordados. Porém há que se ressaltar a sua extrema importância, pois reafirmando-o como marco inicial do planejamento no Brasil, obteve alguns êxitos no desenvolvimento da economia. Como exemplo, pode-se citar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional.

Plano de Obras e Equipamentos (1944 a 1948), foi elaborado sob a égide do referencial técnico absorvido das missões norte-americanas. Na metodologia, podem ser observados notáveis avanços em relação ao plano anterior. Tinha como objetivos precípuos apoiar obras públicas e indústrias básicas. Esse plano teve vida curta em virtude da queda do Governo

Vargas, embora tenha sido efetivamente aplicado nos dois primeiros anos. Em 1946, devido a problemas econômicos, seu orçamento (diferenciado até então) foi incorporado ao Orçamento Geral da república.

Plano Salte (1950 a 1954), teve sua implantação no governo Dutra sob influência de técnicos do Departamento Autônomo de Saúde Pública (DASP), que convenceram o presidente da república das suas vantagens, já que ele não aceitava muito essa idéia. Foi a primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático. A discussão no Congresso Nacional sobre o plano abordava quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (as letras iniciais deram origem a sigla SALTE). O plano acabou fracassando. Aponta-se como causas do insucesso do plano: defasagem entre os recursos previstos e os aplicados, falta de controle e excessiva centralização de poderes da presidência. Manteve-se precariamente até 1954.

Programa de Metas (1956-1960), foi idealizado e implementado sob governo Juscelino Kubistchek tendo sido elaborado com apoio do Conselho de Desenvolvimento. Estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentação e indústrias de base. Este plano inicia no Brasil a utilização do planejamento indicativo (apesar de em pequena escala), ou seja, a distinção entre onde o governo vai atuar como agente econômico e onde deve haver apenas a indicação para o setor privado. Obteve êxito no plano de industrialização da economia e na superação de pontos de estrangulamento que impediam o desenvolvimento nacional, porém teve como conseqüências desequilíbrios na balança de pagamentos e aumento das taxas de inflação.

O Plano Trienal, foi uma tentativa na elaboração de planejamento dado a agitação política que marcou o breve governo de João Goulart. Em 1962 foi criado o Ministério Ordinário do Planejamento, sob o comando do economista Celso Furtado. Este plano procurou, pela primeira vez, soluções para os problemas estruturais do país, abordando de forma integrada a estrutura econômica e social do Brasil. Deu grande importância ao planejamento no processo de desenvolvimento econômico; caberia a ele antecipar as principais modificações estruturais desenvolvidas e indicar medidas a serem tomadas. Como objetivo propugnava a manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, e melhor distribuição de seus frutos assim como a redução das desigualdades regionais de níveis de vida. Estabelecia uma reforma de base de difícil implementação, pois estabelecia controles que não contavam com a simpatia popular, o que o levou a seu fracasso. Apesar de ter sido a primeira ex-

periência de planejamento que visava a objetivos não meramente econômicos, mas também sociais, o plano se manteve apenas cinco meses. Após seu malogro o Ministério do Planejamento foi extinto.

Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964 a 1966), foi instituído pelo governo Castelo Branco, já sob a ditadura militar que derrubou o antigo presidente eleito democraticamente, o PAEG enfatiza a viabilidade do modelo de planejamento dentro de uma economia de mercado. Tratava-se de uma tentativa clara de desvincular a imagem do planejamento das economias socialistas de então, e um modelo totalmente diferente do modelo adotado pelo Plano Trienal. Tinha como objetivos principais: acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos. Durante seu período de implementação, foi reativado o órgão do poder executivo encarregado do planejamento, sob o nome de Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Esse plano conseguiu relativo sucesso, embora não tenha atingido todos os objetivos previstos, acrescentou uma sensível melhora na situação econômica do país.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967 a 1976), é a primeira tentativa de planejamento a longo prazo no Brasil, sendo que sua duração previa 10 anos. Desenvolvido sob a influência do relativo sucesso do PAEG, buscou naquele plano suas inspirações para os objetivos a serem alcançados no período. Composto por vários órgãos e representantes de diversos Ministérios, órgãos regionais, estaduais e do setor privado. O objetivo era realizar estudos em termos de diagnósticos para a elaboração de um Plano Decenal a ser cumprido pela União de 1967 a 1976. Como a posse do novo governo coincidiu com a discussão preliminar do plano em março de 1967, a nova administração acabou descartando um plano de tão longo prazo.

Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968 a 1970), elaborado no governo Costa e Silva, tinha como objetivos acelerar o desenvolvimento econômico e conter a inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra. Pode-se observar uma continuidade dos objetivos desse plano em relação aos planos anteriores idealizados durante o regime militar; houve no entanto uma preocupação para evitar a comparação deste ao fracassado Plano Decenal, pois havia a necessidade de correção de certas distorções que se faziam sentir. No aspecto econômico, este

plano foi bem sucedido, ressalte-se as altas taxas de crescimento do produto interno bruto alcançadas no período, contudo deixou a desejar na área social.

Metas e Bases para Ação do Governo (1970 a 1972), não chegou a ser um plano, tratou-se mais de um documento de intenções do governo instituído pelo presidente Médici, dando seqüência aos objetivos traçados pelo PAEG, procurando inová-lo e corrigi-lo, sem descontinua-lo. Fixou como principal objetivo o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, através de políticas que proporcionassem crescimento expressivo do PIB, processo de desenvolvimento auto-sustentado integrado e crescimento dos setores de infra-estrutura.

Primeiro Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico - I PND (1972 a 1974), deu continuidade ao plano anterior de "metas e bases", e aperfeiçoa-o ao dividir o planejamento em duas grandes partes: modelo brasileiro de estratégia de desenvolvimento e implementação dessa estratégia. Esse fato demonstra preocupação com a colocação em prática dos objetivos do plano, dada a proliferação de tentativas não realizadas, da falta de realismo e ausência de objetividade de determinados programas. Estabelecia três grandes objetivos: colocar o Brasil, em uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia a um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%. Durante sua implementação, ocorreu a expansão da fronteira econômica, a consolidação do desenvolvimento no centro sul e as primeiras tentativas de industrialização do Nordeste. Observa-se a preocupação com a redução das disparidades regionais e com a integração nacional. Ocorreu uma relativa modernização da economia brasileira, e tentativa de redução da dependência externa. O I PND representou um período de crescimento econômico extraordinário no Brasil, junto a baixas taxas de inflação.

Segundo Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico - II PND (1975 -1979), foi implementado durante a primeira crise do petróleo, o que o influenciou diretamente. O sucesso que I PND obteve criou excesso de otimismo, pois se acreditava que o Brasil conseguiria superar a crise econômica internacional dada as características naturais, gerando uma superestimação da expectativa de crescimento econômico, refletida no II PND. Tinha como objetivos: 1. manter o crescimento acelerado dos anos anteriores, com taxas de aumento de oportunidades de emprego de mão-de-obra superiores às da década passada; 2. reafirmar a política de conexão da inflação pelo método gradualista; 3. manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos; 4. realizar políticas de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico; 5. preservar a estabilidade social e poli-

tica; 6. realizar o desenvolvimento sem deterioração de qualidade de vida, sem devastação de recursos naturais. Os problemas econômicos do período criaram obstáculos para sua implementação; durante sua vigência, recebeu duras críticas e teve sua credibilidade comprometida ao longo de sua execução. Na verdade, o II PND não foi uma resposta à altura da crise econômica mundial que então se afigurava.

Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - III PND, no período de sua elaboração em 1979 como o clima de euforia já havia passado, o país e o mundo atravessava uma grave crise econômica, o Plano acabou sendo elaborado mais para cumprir a norma legal, já que o governo optou por adotar estratégias de curto prazo, por meio de “pacotes” econômicos baixados em diversas ocasiões; O III PND não conseguiu atingir a nenhum de seus objetivos. Constituiu-se em um grande fracasso face à crescente crise econômica no país, ressaltou-se aqui a alta das taxas de inflação e o desequilíbrio na balança de pagamentos. O fracasso teve influência na descrença decorrente do relativo insucesso do plano anterior, bem como as dificuldades econômicas internacionais. O planejamento passou a partir daí a ser questionado quanto a sua importância como ferramenta de decisão governamental. Este plano marcou o fim do processo de planejamento como instrumento efetivo da política econômica financeira do país.

Segundo Haddad (1996), esses planos tiveram grande repercussão para o Brasil, pois permitiu-lhe desenvolver experiência no sistema de planejamento. Ressalte-se que os planejamentos desenvolvidos no período, além da experiência foram importantes para o País, na medida que possibilitou o desenvolvimento do mercado interno, fortaleceu o setor industrial e promoveu a infra-estrutura necessária para alavancar o desenvolvimento nacional.

Nos anos 80, o país entrou em recessão com inflação ascendente. A partir de então, o processo de planejamento passou por um desmonte institucional em face de fatores financeiros circunstanciais e doutrinários, decorrentes da falência financeira do Estado brasileiro e o avanço neoliberal no Continente Latino-Americano.

A crescente dominância nas decisões de curto prazo em detrimento das de médio e longo prazo típicas de um processo de planejamento, e a redução global de recursos financeiros, levou o país à perda da capacidade de captação de financiamentos externos para desenvolver programas e projetos através das Instituições multilaterais de fomento, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, etc).

Haddad (1996) reforça que em função da perda das fontes de financiamento proveniente das empresas estatais, dada a crise dos anos 80, o crescimento das transferências insti-

tucionais aos estados e municípios, comprometia até 70 % das receitas, ainda um regime de inflação crônica e recessão econômica levou as ações de médio e longo prazo serem consideradas sem importância, já que era necessário resolver os problemas de curto prazo.

Esses fatos colocaram o planejamento num plano irrelevante especificamente em 1982, premido pelas crises de caráter internacional apresentando no contexto latino-americano as suas agruras. Isso dirigiu o país às ações de curto prazo visando atender as necessidades prementes de cunho fiscal ou inflacionário para buscar uma estabilidade que só se configurou a partir de 1994.

Em nível regional não foi diferente pois que se o Governo Federal apresentava uma carência de recursos para fechar as contas, os Estados apresentavam condição igual ou até muito piores, se transportado para a esfera municipal, as dificuldades destes em controlarem as receitas disponíveis é maior, dada à carência de profissionais qualificados para analisarem o contexto financeiro.

Dalla Vecchia e Montoya (2002), destacam que ao longo dos anos 80 e 90 até 1994, a economia brasileira vivenciou um longo período inflacionário crescente e acentuado, criando uma cultura inflacionária, enraizada tanto nas pessoas quanto nas instituições públicas e privadas. A prática de planejamento perdeu a sua finalidade, como instrumento eficaz de desenvolvimento e controle, pelos gestores do orçamento público, dada a sua incapacidade na obtenção de recursos para investimentos.

O processo orçamentário passou nesse período, à uma atividade de “futurologia”, já que se tornava extremamente difícil definir previsões de receitas e estabelecer o contexto global das despesas, no âmbito público, fosse ele federal, estadual ou municipal, pois a corrosão dos valores ocasionados pela inflação galopante atuando sobre as despesas e o efeito “Tanzi”³ sobre as receitas tornava impossível qualquer previsão orçamentária.

2.2.2 EXPECTATIVA DE PLANEJAMENTO PÓS PLANO REAL

Após a implantação do Plano Real, em 1994, a inflação começou a recuar, vislumbrando-se uma crescente estabilidade nos preços, principalmente se compararmos com os níveis do Índice Geral de Preços – IGP-DI, experimentados em anos anteriores. Conforme

³ Relação entre a arrecadação tributária e as taxas de inflação. Como existe uma defasagem entre o fato gerador e a efetiva arrecadação, quanto maior a inflação no período, menor será a arrecadação real do Governo, em função da desvalorização da moeda na qual os impostos são pagos. (SANDRONI, 2001, P. 197)

publicada pela Revista Conjuntura Econômica (2000), que apresentou o IGP-DI em 1988 de 1.037,56 %, em 1989 de 1.782,89 % e no ano de 1990 de 1.476,71 %, chegando em 1993 em 2.708,17 %, ou seja, a um nível insuportável e incapaz de qualquer planejamento ou previsão futura, porém recuando no ano de 1995 para 14,78 % e 1998 em 6,32 %.

Segundo Giambiagi (2002), o setor público experimentou um efeito “*Tanzi as aves-sas*”, a partir de 1999, causado pelo fato da inflação ter recuado, as receitas não sofriam mais a corrosão inflacionária, passando a gerar nelas excedentes. Outro fato importante foi a criação da Lei complementar 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs aos estados e municípios uma restrição de gastos mais abrangente, forçando-os a um controle mais eficaz nas suas gestões.

Verifica-se a partir desse período, em função da exigência institucional da LRF e da Constituição que definia a forma e execução das receitas e despesas e sanções previstas no descumprimento. As administrações públicas passaram a cuidar mais dos endividamentos crescentes; sem contrapartida financeira que extrapolavam sua gestão e não estavam previstas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, os quais serão definidos adiante.

Cabe ressaltar antes da definição do Plano Plurianual que a característica de um plano com vigência de quatro anos, iniciou no I PND, pois havia a intenção de que o último ano do planejamento deveria coincidir com primeiro do sucessor permitindo que este elaborasse seu próprio plano e executasse no segundo ano de mandato, o que lhe garantia a continuidade. Porém com as crises por que passou o país nos anos 80, acabou caindo em desuso até a sua instituição formal na Constituição de 1988.

A Constituição Federal prevê e formaliza em seu artigo 165, que o processo de planejamento está contido no conjunto dos três elementos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA). Os três elementos devem manter a integração, o PPA estabelece regionalmente, para um período de quatro anos, as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal. É elaborado no primeiro ano de uma gestão, vigindo até o primeiro ano de mandato do sucessor, esta prática assegura a continuidade do processo ininterruptamente; a LDO deve conter as prioridades e metas da administração em consonância com o PPA, para o exercício financeiro subsequente, e orienta a elaboração da lei orçamentária anual. É o elo de ligação entre o PPA e a LOA. O orçamento anual é elaborado com a previsão das receitas e fixação das despesas atendendo o previsto na LDO. Este processo foi importante para o setor público em todas as esferas, Federal, Estadual e

Municipal, porém o PPA dependia de regulamentação, porém destaca-se a LRF em 2000 com vigência a partir de 2001 vindo resgatar o papel do planejamento no setor público e impor um controle financeiro mais austero dos gestores públicos. No aspecto da regulamentação do PPA, tramita no congresso projeto de lei neste sentido.

Portanto, percebe-se que a Constituição de 1988 deu grande importância à questão do planejamento público ao instituir o PPA, que deve estabelecer, "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal." Se o planejamento se apresenta como um programa plurianual, o orçamento público é o detalhamento de cada uma das suas etapas, estipulando as metas anuais de investimento.

"O orçamento pode ser aceito como um acordo especial entre o Estado e o contribuinte, sob a mediação do parlamento, visto tratar-se de um ato que materializa a origem e o montante de recursos a serem obtidos, paralelamente a natureza dos dispêndios a serem efetuados, por meio de atividades e projetos, que permitem a obtenção e o atingimento de metas". (PEREIRA 1999, p. 128)

Dessa forma, a ação planejada do setor público, seja na manutenção de suas atividades, seja na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento, pois é o instrumento que o Poder Público dispõe (em qualquer nível de atuação) para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos gastos a serem realizados.

2.3 PLANEJAMENTO REGIONAL

O planejamento regional é tão recente no Brasil quanto o planejamento em nível nacional. As primeiras tentativas, segundo Mendonça de Barros (1975), datam do fim da década de 50, particularmente através dos programas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Assim como a SUDENE, foram criadas posteriormente a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), tendo sido dotadas de equipes especializadas em projetos e planejamento que obtiveram bons resultados. Foram tentativas de estimular o desenvolvimento econômico e social em áreas mais pobres do território brasileiro. Observa-se que

o planejamento em nível regional procurou seguir o mesmo modelo de planejamento em nível nacional, ou seja, a otimização da alocação de recursos econômicos. A SUDENE caracterizou-se pela aplicação regular de planos regionais de desenvolvimento.

Segundo Haddad (1996), um exemplo de planejamento que obteve um excelente resultado, no âmbito estadual, foi o do Governo de Minas Gerais, com a colaboração do Instituto Latino americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que desenvolveu até três planos quinquenais que obtiveram sucesso a partir de 1970.

Entretanto, notam-se algumas peculiaridades: zonas geoeconômicas das regiões abrangidas pelos planos regionais muitas vezes não coincidem com as fronteiras territoriais. Isto explica porque a SUDENE tinha jurisdição também sobre o extremo norte de Minas Gerais; os instrumentos de política econômica são federais. Isso traz duas conseqüências principais: os efeitos das políticas gerais não se propagam eqüitativamente entre diferentes regiões; por outro lado, lideranças regionais têm pouca autonomia na alocação de créditos públicos. O plano regional deve, em tese, adequar-se aos objetivos nacionais. Dentro dessa ótica, é necessário adequar os objetivos de expansão do produto nacional com a redução das disparidades regionais. A coordenação entre os diferentes entes da federação é fundamental para a consecução desse objetivo.

Observa-se que o desenvolvimento regional ocorreu ao longo da história por decorrência da intervenção governamental, via superintendências regionais de desenvolvimento, que tiveram papel fundamental na programação e aplicação de programas visando promover o crescimento e reduzir os contrastes de renda verificado em nível nacional.

Haddad (1996) ressalta que o papel do planejamento foi instrumento de fundamental importância para diminuir as desigualdades regionais, característicos de um país com as dimensões do Brasil. Considera que as bases do êxito ocorrido no PAEG, foram sustentadas em nível regional por organismos de desenvolvimento do planejamento (superintendências), tendo em seu corpo funcional técnicos devidamente capacitados para desenvolver programas consistentes e necessários ao desenvolvimento, que atuavam efetivamente e instituições de financiamento para administrar os incentivos fiscais e financeiros, apoiados por um plano diretor de médio prazo.

Galvão (1996) afirma que o planejamento nos anos 70, no século passado, até entrar no período recessivo dos 80, foi o instrumento de coordenação de ações e ferramenta de superação de obstáculos ao desenvolvimento. Os efeitos observados após 30 anos de interven-

ção foram relativamente satisfatórios com diminuição e inversão da tendência de concentração da renda no pólo dinâmico do Brasil: A região Metropolitana de São Paulo. Promoveu naquela região um deslocamento visível de várias plantas industriais para a periferia, tornando factível a integração do mercado interno e a estruturação de uma relativa base industrial completa e diversificada. Cabe ressaltar dentre as ações adotadas no período: utilização de um modelo de planejamento indicativo; políticas que tinha por finalidade precípua a solução dos desequilíbrios sociais e a inserção internacional do sistema produtivo nacional de forma competitiva, situado nas mais variadas partes regionais ou sub regionais; investimento em infra estrutura seletivos de forma a permitir a ativação e desenvolvimento dos espaços sub-regionais. O desenvolvimento regional apresentou-se como alternativa em relação a possibilidade do desenvolvimento do País.

Mesmo nos anos 80, no aspecto social com a redemocratização do país, ainda que com dificuldades no plano econômico, apresentou sensível melhora em vários indicadores sociais, dentre eles a redução da mortalidade infantil e o decréscimo nas taxas de analfabetismo. Serviu para reduzir as taxas de crescimento populacional e diminuir o nível de migração às grandes metrópoles.

Na atual conjuntura em que o país passa por profundas transformações no campo político e econômico, as políticas regionais parecem confusas e complexas.

Haddad (1996) enumera três fatores básicos na expectativa de retomada da polarização: maior intensidade tecnológica do ciclo de expansão versus concentração da base técnico científica no Sul e Sudeste; a incapacidade financeira do Governo Federal; a localização estratégica destas regiões em relação ao Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), parecem inclinar-se à atração de capitais e investimentos privados, principalmente os externos, associada a absorção de novas tecnologias, permanece como ponto central das estratégias regionais.

Segundo Galvão (1996), o momento atual por que passa a economia nacional, com abertura do mercado interno, desregulamentação da economia, torna-se necessário que haja a retomada do processo de planejamento regional para coordenação e controle da tendência de reconcentração regional da renda.

Baer (1996) destaca que há uma tendência de concentração regional no Brasil dada a lógica da economia de mercado predominante na América latina, produzindo regiões mais dinâmicas como o Centro-Sul, que sobressai em relação as outras nas economias de escala, economias externas, dotações de capital humano e infra estrutura. É importante considerar

que a medida que o pensamento neoliberal firma suas bases, eficiência e equidade se contra-põe e acaba prevalecendo a primeira em detrimento da segunda. Dessa forma as regiões menos desenvolvidas sofrerão com a liberação das forças de mercado. Como alternativa a esta situação regional, a partir de políticas de compensação que num primeiro instante colocarão equidade a frente da eficiência, servirão no futuro para desenvolvê-las e inseri-las no contexto econômico.

Em tese, há quase unanimidade entre os autores estudados nesse trabalho: a saída para o desenvolvimento regional passa pela implementação de um planejamento onde se defina as ações necessárias a serem adotadas para reverter a tendência de reconcentração regional, porém dependerá exclusivamente de vontade política, a sua implementação o que se espera, ocorra.

2.4 PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Para que se entenda o funcionamento do processo de planejamento municipal e como ele se insere na economia de um Município, apresenta-se a base teórica no contexto do orçamento municipal.

Segundo Matias e Campello (2000), antes da Constituição de 1988, a Câmara Municipal era o órgão incumbido da fiscalização do Executivo, como também as tarefas de interferência e colaboração com a administração do Município.

Com a promulgação da nova Constituição, a Câmara de Vereadores ficou incumbida da responsabilidade de elaboração e promulgação da Lei Orgânica do Município.

Através desse documento ela passa a ter participação efetiva na gestão do executivo e torna-se co-responsável pelo estabelecimento de diretrizes e objetivos, pelo planejamento, pela execução dos planos e dos resultados pela aplicação das diretrizes e estratégias adotadas. A lei Orgânica estabelece as diretrizes globais que devem ser cumpridas pelo executivo e define diretamente a forma como essas funções serão exercidas, conforme destaca (MATIAS; CAMPELLO, 2000, p. 25):

- i. Longo prazo: a Câmara atua em dois processos que possuem impactos de longo prazo – a Lei orgânica do Município e o Plano Diretor. A Câmara é responsável pela elaboração da Lei Orgânica, Lei Maior do Município que tem caráter permanente, e na apreciação e aprovação do Plano Diretor do

- Município, o qual define as normas e diretrizes para o desenvolvimento e distribuição do espaço urbano do Município;
- ii. Médio prazo: a Câmara é responsável pela avaliação e aprovação de Projetos e Programas constantes do Plano Plurianual, o qual define as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital (e dela decorrentes), bem como para os programas de duração continuada;
 - iii. Curto prazo: a Câmara intervém em três momentos distintos, pois é responsável pela avaliação, análise e aprovação: da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual compreende as metas e prioridades da administração, traça diretrizes para a elaboração do Orçamento e dispõe sobre alterações na legislação tributária; da Lei do Orçamento, que define a decisão final de alocação e captação de recursos, estabelece projetos e atividades a serem executadas; da Aprovação das Contas do Executivo que, em última análise, refere-se ao acompanhamento e avaliação da execução do Orçamento e do exercício de suas funções

A Câmara Municipal assumiu a partir da Constituição de 1988 o papel de intervenor direto nas ações do executivo, na administração pública. As ações efetivas praticadas são fundamentais para o reconhecimento da vontade popular e para que o executivo direcione o Município na realização de suas potencialidades.

Na seqüência de novas obrigações, a Constituição de 1988, definiu de competência dos Tribunais de Contas dos Estados, à verificação da aplicação dos critérios estabelecidos pelas Leis de âmbito Estadual e Federal, se estão sendo seguidos efetivamente e anualmente, apreciar e emitir parecer sobre as finanças de cada Município, observando o estabelecido.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Lei Complementar nº 202 de 15-12-2000) define a competência do Tribunal de Contas, que, dentre outras funções, deve:

- Apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.
- Julgar as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
- Apreciar a legalidade dos atos relacionados a Pessoal.
- Realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.
- Avaliar a execução das metas previstas no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento anual.
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado.

O Tribunal de Contas do Estado tem a responsabilidade de fiscalizar externamente a administração municipal atuando na melhoria dos procedimentos administrativos, fornecendo as informações necessárias.

Matias e Campello (2000) sustentam que se os administradores municipais pudessem, através de consultoria específica, formular questões sobre suas dúvidas administrati-

vas e legais, ele ampliaria essa função educativa, possibilitando gestões mais eficientes e reduzindo incorreções frequentes no envio de informações.

Com relação aos poderes dos Tribunais de Contas dos Estados, a Constituição Federal (1988, Arts. 70 e 71) delegou as funções de controle externo as Câmaras Municipais, e essas apenas seriam auxiliadas por eles. Na prática o que se tem observado é a extrapolação dos seus poderes, através de instruções normativas e mesmo de normas internas dos Tribunais, que excedem suas funções de auxiliares do Legislativo no controle externo, estabelecendo limites e procedimentos que seriam de competência dos demais poderes constituídos exercerem.

Para avaliar a eficiência municipal através dos resultados de orçamento planejados e executados, Dalla Vecchia e Montoya (2002), apresentam um processo metodológico que será desenvolvido nesta etapa do estudo, descrevendo-o no sentido de possibilitar o entendimento quando aplicado sobre os dados do capítulo cinco.

Para efetuar a análise, leva-se em conta os seguintes critérios:

- a) grau de discrepância entre o montante da receita estimada e o montante da receita arrecadada;
- b) grau de discrepância entre o montante da despesa fixada ou autorizada e o montante da despesa empenhada ou realizada.

A partir da operacionalização desses critérios foram desenvolvidos vários indicadores que recebem a denominação de Índices de Eficiência do Planejamento Municipal:

- **Índice de Acerto na Fixação da Despesa (IAFD)**

$$IAFD_t = DE_t / DF_t$$

Onde:

DE_t representa o montante da despesa empenhada ou realizada no período t ;

DF_t é o montante da despesa fixada para o período t .

Este índice representa a eficiência no planejamento na área de estabelecimento das ações governamentais, plano de governo e mensuração dos custos para a implementação ou execução deste plano, que corresponde ao planejamento. Ele indicará o máximo de eficiência da função de planejar quando for igual a 1 (um). Quanto maior for a discrepância em relação a este parâmetro (um), mais ineficaz apresenta-se o planejamento nesta área. Quanto maior for a discrepância entre o montante da despesa empenhada,

ou realizada, do montante fixado ou autorizado, maior será a distância entre a previsão e a realidade. Quanto mais próximo for o montante da despesa empenhada, do montante da despesa fixada, mais eficaz será o planejamento. (DALLA VECCHIA E MONTOYA, 2002, p. 138)

- **Índice de Acerto na Estimação da Receita (IAER)**

$$IAFER_t = RR_t / RE_t$$

Onde:

RR_t representa o montante da receita realizada no período t ;

RE_t é o montante da receita estimada para o período t .

Este índice mostra a eficiência no planejamento na área da receita pública e indica o máximo de eficácia quando for igual a 1 (um), pois, traduzindo, representam que as estimações estavam corretas. Quanto maior for a discrepância em torno do parâmetro 1 (um), mais ineficaz se apresentará o planejamento nesta área, já que mostra um distanciamento entre as estimações e a realidade. (DALLA VECCHIA E MONTOYA, 2002, p. 139)

A aplicação destes índices foram efetuadas no período de 1989 abrangendo a alta inflação até 1994 e a baixa inflação posterior até 1997. A fonte dos dados foi a região do Planalto Médio do estado do rio Grande do Sul, com 66 municípios de até 50 mil habitantes, considerados minifúndios em relação a propriedade. Como não havia setor de planejamento nesses municípios, a função era desempenhada pelo contador responsável.

Segundo Dalla Vecchia e Montoya (2002), a intenção do estudo era avaliar o orçamento e a eficiência do planejamento no período descrito e para tal foram construídos os índices sobre as variáveis orçamentárias da receita, da despesa e dos créditos adicionais.

Observou-se a indicação de que o acerto na fixação das despesas orçamentárias demonstraram, em geral, que as variáveis inflação e estabilização de preços não são determinantes para o planejamento e a elaboração e execução do orçamento, pois essas funções governamentais se realizam, plenamente, inter-relacionadas.

Constatou-se que no período estudado de alta inflação, as despesas orçamentárias se apresentaram sempre com dotações sub-avaliadas, ultrapassando a 1. Posteriormente após a estabilização as dotações das despesas aparecem superestimadas e inferiores a 1 ficando além da capacidade de efetuar despesas.

Com relação ao acerto médio na estimação das receitas como também das despesas, tanto no período inflacionário como o de estabilização de preços os problemas de discrepân-

cias são semelhantes apenas com trajetória oposta, conforme pode ser observado no gráfico 1.

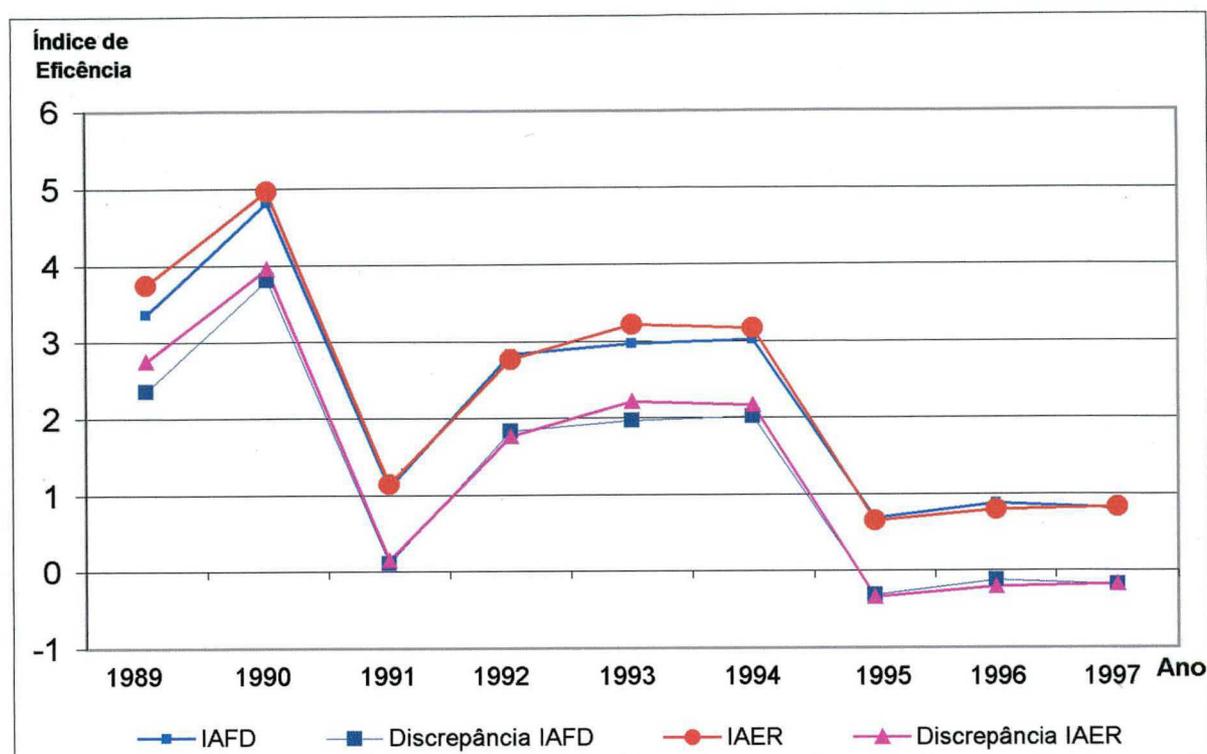


Gráfico 1 – Discrepância entre Índice de Eficiência Máxima e Índices Incorridos IAFD e IAER

Fonte: Dados com base nos balanços municipais disponíveis no TCE-RS.

O gráfico 1 demonstra a discrepância no período até 1994, realçando o que foi evidenciado da sub-avaliação na fixação das receitas e despesas. A trajetória oposta do gráfico, fica negativa com a superestimação das despesas e receitas após o plano Real com estabilização de preços.

Dalla Vecchia e Montoya (2002) ressaltam que a superestimação orçamentária observada após a estabilização dos preços, comparando-se o regime de caixa para a receita e o de competência para a despesa, percebe-se que a Gestão Orçamentária pode influenciar apenas a despesa, dependente de autorização legislativa para a sua realização. No caso da receita, a entrada vai depender do comportamento efetivo do mercado, quando o administrador não tem poder nem mecanismos para incrementar a arrecadação orçada. Isto demonstra que na elaboração dos orçamentos superestimados, a lei gera a possibilidade de se gastar mais do que se arrecada efetivamente, causando um déficit orçamentário em virtude do desequilíbrio

entre compromissos assumidos e os efetivos ingressos, criando também um déficit financeiro.

No período de inflação alta, os municípios apresentaram superávit em função da subavaliação orçamentária por outro lado no período de estabilização de preços foram deficitários, caracterizados pela realização de despesas bem acima da capacidade de receita. Esse aspecto evidencia a ineficiência na elaboração dos orçamentos demonstrando em quase todos os municípios, carência no planejamento e ausência de ligação com os orçamentos.

Isto segundo Dalla Vecchia e Montoya (2002), ocorreu em parte pela cultura inflacionária enraizada em nossa sociedade, o que levava os administradores a lançar mão das dotações suplementares, trabalhando sempre com orçamentos fora da realidade. Ficou evidente a ineficácia nos orçamentos, por parte dos gestores, em relação à elaboração, discussão e aprovação das leis orçamentárias nesses municípios.

Nesta breve abordagem, é possível observar historicamente que o planejamento é um instrumento que apresenta mecanismos capaz de fazer frente às necessidades prementes do país, desde que devidamente acompanhado, criando condições para o desenvolvimento da nação, levando em conta suas dimensões continentais.

As considerações apresentadas pelos vários autores, dá a noção de que para distribuir renda, reduzir as desigualdades, diminuir as concentrações regionais e prover condições mínimas de qualidade de vida, passam por um sistema planejado em nível regional. A globalização tem a característica de alocar recursos em regiões onde apresente eficiência em detrimento da equidade no tratamento regional. Somente ações pontuais podem mudar essa situação, pelo menos num primeiro momento, para que se possa criar condições de capacitar regiões menos desenvolvidas a participarem efetivamente do processo econômico nacional.

3 O PAPEL DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NAS RECEITAS PÚBLICAS

O presente capítulo inicia com uma abordagem sobre as falhas de mercado, as externalidades e funções do governo. Descreve o papel do setor público na vida cotidiana do cidadão e as formas que o governo tem para promover a receita, via tributação. Na seqüência, apresentam-se os itens institucionais das receitas e despesas, partes integrantes do orçamento público, federal, estadual e municipal. Encerra-se o capítulo com considerações sobre os itens institucionais da despesa.

3.1 RAZÕES PARA PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Segundo Rezende(2001), mercados de competitividade perfeita são raros, existindo as falhas de mercado que tornam necessária a presença do governo. As falhas de mercado são fenômenos que impedem a economia de alcançar o ótimo de Pareto, ou seja, o estágio de welfare economics, ou estado de bem-estar social através do livre mercado, sem interferência do governo.

Os exemplos mais comuns de falhas de mercado são a existência de bens públicos, de monopólios naturais e de externalidades.

Pindyck e Rubinfeld (1999), definem essas falhas de mercado da seguinte forma:

- bens públicos: bens que são consumidos por diversas pessoas ao mesmo tempo (exemplo: rua). Os bens públicos são de consumo indivisível e não excludente. Assim, uma pessoa utilizando um bem público não tira o direito de outra de utilizá-lo também;
- monopólios naturais: monopólios que tendem a surgir devido ao ganho de escala que o setor oferece (exemplo: água, energia). O governo acaba sendo obrigado a assumir a produção ou criar agências que impeçam a exploração dos consumidores;
- externalidades: uma fábrica pode poluir um rio e ao mesmo tempo gerar empregos. Assim, a poluição é uma externalidade negativa porque causa danos ao meio ambiente e a geração de empregos é uma externalidade positiva por aumentar o bem estar e diminuir a criminalidade. O governo deverá agir no sentido de inibir atividades que

causem externalidades negativas e incentivar atividades causadoras de externalidades positivas.

A ação governamental é de vital importância para promover o desenvolvimento, emprego e estabilidade econômica, principalmente nas economias em desenvolvimento, no sentido de gerar crescimento econômico, criar postos de trabalho e de buscar a estabilidade econômica.

Segundo Filellini (1990), o governo apresenta as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras:

- função alocativa: relaciona-se à alocação de recursos por parte do governo a fim de oferecer bens públicos (exemplo: rodovias, segurança), bens semi-públicos ou meritórios (exemplo: educação e saúde), desenvolvimento (exemplo: construção de usinas), etc.;
- função distributiva: é a redistribuição de rendas realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais. Um exemplo é a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao serviço público de saúde, serviço o qual é mais utilizado por indivíduos de menor renda.
- função estabilizadora: é a aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos.

Rezende (2001), define a tributação da seguinte forma: pelo conceito da equidade - cada indivíduo deve contribuir com uma quantia justa; pelo conceito da progressividade, as alíquotas devem aumentar à medida que são maiores os níveis de renda dos contribuintes; pelo conceito da neutralidade - a tributação não deve desestimular o consumo, produção e investimento; e, por fim, pelo conceito da simplicidade - o cálculo, a cobrança e a fiscalização relativa aos tributos devem ser simplificados a fim de reduzir custos administrativos.

Impostos são tributos cobrados cujo valor arrecadado não tem um fim específico. As contribuições são tributos cujos recursos devem ser legalmente destinados a finalidades pré-estabelecidas. Taxas são tributos para manutenção do funcionamento de um serviço dirigido a uma comunidade de indivíduos.

Do ponto de vista da eficiência dos tributos, o imposto de renda é uma tributação direta e considerada muito eficaz. Segundo dados históricos, o imposto de renda pessoa física (IRPF) tem apresentado características de progressividade ao longo do tempo, por outro lado

o imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), não tem alcançado a mesma eficácia. Além de inibir a produção ele pode causar perda de competitividade do produto nacional frente ao produto importado, pelo o que se observa. O imposto sobre o patrimônio, como o IPTU e o IPVA, são de fácil cobrança e controle e tendem a penalizar os indivíduos com maior poder aquisitivo.

Entretanto, o IPTU, por exemplo, é considerado falho no momento em que o inquilino de um imóvel paga o imposto de um estabelecimento comercial, o que encarece seus produtos, embutindo tal imposto nos preços. O imposto sobre as vendas, embora muito utilizado, não é o mais indicado por questões de progressividade. Além disso um bem com maior número de etapas de produção é mais penalizado do que os demais.

Sobre o gasto público, embora muito se tenha ouvido dizer sobre redução de gastos governamentais e redução do tamanho do Estado, a sua participação na economia é de extrema importância, e inúmeras são as funções desempenhadas. Cabe ao Governo decidir a política de gastos quando da elaboração do orçamento, onde serão feitos os investimentos ou cortes: se na saúde, educação, segurança, justiça ou, enfim, no investimento econômico-social.

3.2 O ORÇAMENTO E OS ITENS DA RECEITA PÚBLICA

As receitas orçamentárias públicas podem ser classificadas sob três óticas principais: da captação de recurso; da origem dos recursos; e da vinculação ao orçamento.

Sob a ótica da captação de recursos, as receitas são qualificadas como próprias ou de transferências. As receitas próprias são as arrecadadas pelas entidades locais, como exemplo o ISSQN, IPTU, ITBI⁴ é um tributo cobrado pela administração pública municipal e pertence integralmente ao município; as receitas de transferências são as provenientes de repasse do Estado ao município, exemplo o Imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS), e o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPM), receita essa transferida da União aos Estados e Municípios.

⁴ ISSQN – imposto sobre serviços de qualquer natureza; IPTU – imposto predial e territorial urbano; ITBI – imposto sobre a transmissão de bens imóveis.

A classificação adotada quanto à origem do recurso são estabelecidas seis principais categorias de receitas:

- a) *tributária*, considera as receitas definidas como tributos pelo Código Tributário Nacional, que são: os impostos, taxas e contribuições de melhorias;
- b) *de contribuições*, contempla as contribuições sociais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Contribuição do Salário-Educação, Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social, etc.);
- c) *patrimonial*, cobrada daqueles que usufruem diretamente da exploração do patrimônio, divide-se em receitas imobiliárias (aluguéis, arrendamento, taxas de ocupações de imóveis, etc.), receitas de valores imobiliários (juros, dividendos, remunerações de depósitos bancários, etc) e receitas de concessões e permissões (autorização dos serviços de telecomunicações, de radiodifusão, de serviços de transporte, etc.);
- d) *industrial*, originada da venda de mercadorias ou serviços com relação direta as atividades de natureza empresarial, inclusive a receita da indústria de transformação e da construção;
- e) *agropecuária*, proveniente da produção vegetal e da produção de animais e derivados;
- f) *de serviços*, inclui a prestação de serviços geral dentre eles, os serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação, de saúde, etc.

Sob a vinculação do orçamento, existem as receitas do orçamento da seguridade social e as receitas do orçamento fiscal. As receitas de seguridade social, são as contribuições definidas no artigo 195 da Constituição Federal, abaixo transcrita, e as arrecadadas diretamente pelos órgãos de seguridade social. As receitas do orçamento fiscal são compostas pelas receitas de impostos, de contribuições econômicas e outras receitas dos órgãos que não tem ligação com a seguridade.

Artigo 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

As receitas próprias e de transferências podem ser classificadas em correntes e de capital, considerando a existência ou não de pré-requisito para aplicação da receita, e do caráter recorrente ou não do ingresso. Dessa forma, as receitas correntes são definidas na Lei 4320/64, como “o conjunto das receitas tributária, patrimonial, de serviços, industrial e diversas, mais os recursos obtidos mediante transferências para aplicação em despesas correntes”. As receitas de capital são de fluxos mais irregulares, incluindo-se operações de créditos, o resultado na alienação do patrimônio, e as transferências previamente vinculadas a despesas de capital. Pode-se observar que nem sempre existe uma associação perfeita entre receitas e despesas correntes, receitas e despesas de capital. Na realidade a diferença entre a receita e despesa corrente, ou seja o saldo em conta corrente, constitui-se numa das fontes de financiamento das despesas de capital.

Rezende (2001), ressalta que operações de crédito não estão obrigadas a financiarem despesa da mesma categoria.

3.3 O ORÇAMENTO E OS ITENS DA DESPESA PÚBLICA

As despesas públicas são classificadas sob três aspectos:

- a) da finalidade da despesa;
- b) da natureza do dispêndio;
- c) e do agente encarregado da execução da despesa.

Da finalidade, as despesas são classificadas em funções, programas e subprogramas, variando pelo grau de agregação utilizado. A metodologia adotada atualmente é do tipo funções/subfunções. Essa classificação é necessária para a implantação da técnica orçamento-programa, e tem o objetivo de aumentar a eficiência e a eficácia na programação dos gastos públicos.

Da natureza do dispêndio, normalmente, se identificam duas categorias econômicas e cinco grupos da despesa: de Custeio (Pessoal e Encargos Sociais), Transferências Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. A Contabilidade Nacional estabelece esquema no qual utiliza esse tipo de categoria econômica com a finalidade de mensurar a participação dos gastos governamental nos principais agregados da análise macroeconômica, distribuídos conforme quadro 1.

Quadro 1 - Classificação das Despesas por Categorias Econômicas

Categorias econômicas	Grupos
DESPESAS CORRENTES	1. Despesas de Custeio 2. Transferências Correntes
DESPESAS DE CAPITAL	3. Investimentos 4. Inversões Financeiras 5. Transferências de Capital

Fonte: Lei 4320/64, artigo 12.

Despesas Correntes servem a produção de bens e serviços correntes. São destinadas para a manutenção de bens ou serviços existentes.

Despesas de Capital concorrem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, bem como as despesas relacionadas à amortização da dívida consolidada. Estas despesas são utilizadas com a finalidade de criar novos bens de capital ou adquirir bens de capital em uso, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, que constituirão, em último caso, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial.

A distribuição das despesas por categorias demonstra parcialmente a finalidade do gasto. Cada tipo de programa necessita de ênfase maior em determinado tipo de dispêndio. Programas na área de infra-estrutura viária, requerem a realização de despesas de investimento; por outro lado, programa voltado à Segurança Pública, no caso dos Estados, irão utilizar grande demanda de recursos de mão de obra, e terão impacto muito maior sobre as despesas de Custeio.

Rezende (2001, p. 68), argumenta que “em termos agregados, a distribuição por categoria de gasto depende da distribuição funcional da despesa”. Em tese, quanto maior for o valor destinado à produção de bens públicos e semi-públicos, maior será o impacto nas despesas com pessoal, no orçamento. De outra forma, se os gastos ocorrerem em programas de melhoria ou expansão de infra-estrutura econômica, terão maior participação no orçamento, do lado das despesas de Capital, nos investimentos. Isto chama a atenção na hora de se efetuar a análise dos gastos, visto ser comum incorrer em erros, caso não se tenha pleno conheci-

mento dos fatos. Para efetuar a avaliação de forma mais correta, é necessário que se tenha domínio de forma clara das despesas consolidadas.

A matéria sobre o setor público apresenta grande complexidade, mas os tópicos desenvolvidos até este capítulo são suficientes para a compreensão do assunto que será abordado no capítulo quatro.

4 A EVIDÊNCIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM JARAGUÁ DO SUL

Esse capítulo apresenta o Município num contexto histórico, sua fundação, posição geográfica e principais aspectos econômicos. Na seqüência traz uma abordagem da história do planejamento desde sua implementação, apresentando vários tópicos do IDH municipal de 1991, referenciado a outros municípios do Estado. Define a elaboração institucional do PPA no município para confrontá-lo com a aplicação do Planejamento Estratégico e sua ligação com o PPA. Apresenta dados e informações para buscar evidenciar a eficiência do planejamento e os resultados obtidos no período estudado. Finaliza com a apresentação e comentário sobre a evolução do IDH de 1991 comparado a 2000.

4.1 BREVE HISTÓRIA DO MUNICÍPIO

Jaraguá do Sul foi fundada em 25 de julho 1876, inicialmente denominada Jaraguá e posterior seu nome foi alterado para Jaraguá do Sul em 31 de dezembro de 1943, pelo Decreto-Lei estadual n. 941, pois existia outro município mais antigo com o mesmo nome, localizado no estado de Goiás.

Conta atualmente com uma população de 108.489⁵ mil habitantes, é o terceiro parque industrial do Estado de Santa Catarina.

Situado num vale coberto de verde, e entre dois rios, o rio *Itapocu* e *Jaraguá*, oferece várias atrações, como o *Parque Malwee*, com uma área de 1,2 milhão de metros quadrados. A região ainda conta com o rio *Molha*, onde fica localizada a *Gruta de Nossa Senhora de Lourdes*, e o *Pico do Jaraguá*⁶, de onde pode ser avistada a Serra do Mar e o Oceano Atlântico.

É o principal pólo da microrregião da Associação dos Municípios do Vale do Itapocu, (AMVALI) e tem se destacado na área de desenvolvimento de recursos humanos.

Possui um parque industrial com empresas fabricando malhas, confecções, chapéus, gêneros alimentícios, motores elétricos, geradores, componentes eletrônicos e de informática.

⁵ Censo IBGE ano 2001.

⁶ Informações do município extraídas na internet do site do Município de Jaraguá do Sul.

No setor de exportação, aproximadamente 30 empresas exportam confecções em malha, malhas em rolo, chapéus e bonés, botões e elásticos, bebidas, produtos alimentícios (entre eles essências, condimentos, temperos, café, balas e arroz), máquinas, motores elétricos e estofados.

4.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Jaraguá do Sul, aprovou na Câmara de Vereadores no dia 05 de Abril de 1990, a Lei Orgânica do Município que trazia, ainda que não fosse o local mais adequado, em seus anais metas com tempo definido de 10 anos para o seu cumprimento, típicas de um planejamento. Dado o grande volume de informações contidas na lei e impossíveis de serem aqui apresentadas, optou-se transcrever aqueles considerados pertinentes ao trabalho, conforme segue:

[...] incentivar o turismo local como fator de desenvolvimento social e econômico; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos; condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer.

O Município destinará recursos para o desenvolvimento das atividades correlatas ao esporte e lazer, cujo investimento prioritário será a construção de unidades esportivas e de lazer na periferia, implantação e manutenção de cursos de iniciação esportiva e realização de eventos esportivos e lazer comunitário, com envolvimento de toda a população.

O Município incentivará o lazer, como forma de promoção social.

O Município promoverá o seu desenvolvimento econômico, agindo de modo que as atividades econômicas realizadas em seu território contribuam para elevar o nível de vida e o bem-estar da população local, bem como, para valorizar o trabalho humano.

O município promoverá programas de habitação popular destinado a melhorar as condições de moradia da população carente do Município; executar programas de saneamento em áreas pobres, atendendo à população de baixa renda, com soluções adequadas e de baixo custo para o abastecimento de água e esgoto sanitário.

Nos 10 (dez) primeiros anos da promulgação da Constituição Federal, o Município desenvolverá esforços com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal, para o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental como determina o artigo 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Lei Orgânica de Jaraguá do Sul. 1991)

Em 1991, após aprovação da Lei orgânica com uma população de 76.968 habitantes, o Município apresentava os seguintes índices de desenvolvimento Humano:

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano em 1991

LOCAL	Ano	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (%)	Taxa bruta de frequência escolar (%)	Renda per capita (em R\$ de 2000)	Índice de longevidade (IDHM-L)
Florianópolis	1991	72,11	93,74	82,06	471,31	0,785
São José	1991	73,07	93,01	72,95	306,34	0,801
Balneário Camboriú	1991	70,06	94,17	68,75	396,25	0,751
Blumenau	1991	73,61	95,90	68,33	374,00	0,810
Jaraguá do Sul	1991	73,52	95,64	66,78	340,05	0,809
Joinville	1991	70,65	94,37	65,11	301,47	0,761
Santa Catarina	1991					0,732

Continuação

	Ano	Índice de educação (IDHM-E)	Índice de renda (IDHM-R)	Índice de Desenv. Humano Municipal (IDH-M)	Classificação na UF	Classificação Nacional
Florianópolis	1991	0,898	0,800	0,828	1	4
Blumenau	1991	0,867	0,762	0,813	3	9
São José	1991	0,863	0,728	0,798	5	23
Jaraguá do Sul	1991	0,860	0,746	0,805	4	16
Balneário Camboriú	1991	0,857	0,771	0,793	6	29
Joinville	1991	0,846	0,726	0,778	11	73
Santa Catarina	1991	0,808	0,681	0,740		

Fonte: Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento – PNUD/ONU – 2002

A tabela 1 demonstra comparativamente a outros municípios, baixo índice na frequência escolar no ano de 1991. Nos demais indicadores apresenta alguns índices superior em relação aos municípios comparados, porém com possibilidade de melhora significativa, desde que fosse implementado, em princípio, os programas propostos na Lei orgânica. Isto é o que se procurará evidenciar a partir da análise dos dados apresentados a seguir, demonstrando que essa lei foi o ponto de partida para a consecução e continuidade dos objetivos rumo ao desenvolvimento.

Dando seqüência aos seus objetivos apregoados na Lei Orgânica e buscando cumprir o artigo 4º da mesma lei, parágrafo 7 (elaborar seu plano diretor). Iniciou os trabalhos a partir do seminário em setembro de 1990, no Centro Empresarial de Jaraguá do Sul (CEJAS), onde surgiu a idéia do Projeto Jaraguá 2010, fórum de discussão da realidade local e suas perspectivas, que gerou a "Carta de Jaraguá" assinada pelo Centro Empresarial, Centro dos Profissionais Liberais, pela FERJ e Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul, contendo as metas de desenvolvimento urbano e alguns tópicos de cunho social, com ano-horizonte de 2010, periodicamente recicladas. Os trabalhos foram desenvolvidos a partir da identificação das necessidades pelas comunidades, com equipe constituída de profissionais locais, contou com a participação e consultoria da Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná

(FAMEPAR), em convênio com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de SC (SEDUMA), inserida no Programa Catarinense de Desenvolvimento Urbano, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Cidades de Pequeno Porte (PROURB) apoiado financeiramente pelo Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Mundial).

Após levantamentos aerofotogramétricos, sucessivas discussões com as comunidades sobre os temas polêmicos, necessidades explicitadas pelo povo, foi promulgada a Lei municipal 1.766/93, de 09/12/93 que instituiu o código de zoneamento de uso e ocupação do solo (Plano Diretor). O município passou a investir maciçamente desde então, na área de Infra estrutura para mudar o perfil do trânsito da cidade e buscar sua humanização através da construção de praças, calçadas, centros de lazer, etc.

Haddad (1996) considera que a ocupação de terras em Municípios sem um plano diretor, geram inúmeros conflitos, dado que o uso desta terra é feito sem qualquer norma ou limites que impeçam as pessoas de desrespeitarem limites, reserva de espaços às calçadas, recuo mínimo, etc. Com a instituição da lei de zoneamento físico territorial essas regras são bem delimitadas e impedem que se cometam abusos ou excessos na utilização do solo.

No escopo dessa lei haviam, reiterando que ainda que não fosse o local mais adequado, itens reafirmados ou complementares ao da Lei Orgânica, referentes ao desenvolvimento social e econômico do Município. Como exemplo além de toda normalização quanto ao uso e ocupação do solo, ela trazia em seu bojo tópicos, dentre eles cabe citar o artigo 5º alínea 'c' a definição quanto ao atendimento de vagas em número suficiente para a educação aos habitantes em idade escolar, na área de saúde a delimitação de oito leitos/ 1000 hab., 150médicos/100.000 hab. e outros artigos que tem a mesma conotação social.

O compromisso assumido pela gestão em exercício à época foi desenvolvido gradativamente pelos sucessores no sentido de prover condições de crescimento.

Em 1995 foi apresentada a primeira edição de Jaraguá em Dados, com várias versões posteriores. Esses documentos foram inéditos, ofereceram sustentação para a definição de estratégias quanto ao nível de crescimento e servem ainda hoje de base para importantes decisões no município.

Em 1997 foi lançado em Jaraguá do Sul o Planejamento Estratégico no Centro Empresarial de Jaraguá do Sul (CEJAS) com a participação da Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul, Fundação Educacional Regional Jaraguaense (FERJ) e Centro Integrado dos Profissionais Liberais (CPL).

Naquela data segundo Schuster (1997)⁷ verificou-se que chegara o momento de lançar as bases para a Agenda 21 Local, voltada, com o envolvimento de toda a comunidade, para um futuro mais próspero e seguro.

No ano seguinte, em 28 de outubro de 1998 foi lançada a Agenda 21 local, com a concordância e apoio do ex-prefeito Geraldo Werninghaus, novamente com as mesmas parcerias do ano anterior, iniciando os estudos para desenvolver o novo projeto.

Dois anos após o lançamento foi apresentada a população de Jaraguá do Sul o programa da Agenda 21 o qual assimilou conteúdos do planejamento Estratégico e incluiu temas ambientais, necessários ao crescimento sustentado do município com o intuito de controlar a agressão aos recursos naturais. No dia da apresentação do programa da AGENDA 21, Schuster (2000) manifestou-se dizendo:

Todo o trabalho desenvolvido nos tornou mais conscientes ambientalmente e certamente fará com que a cada passo a sustentabilidade seja procurada, impondo-nos limites e ações voltadas ao amanhã.

Nosso município continuará crescendo acima da média e, assim, o conteúdo dos 40 capítulos da Agenda 21 Global, fruto dos estudos e sugestões das mentes mais brilhantes do século, nos servirá como rumo para o desenvolvimento sustentado. Lançada, a Agenda 21 Jaraguá do Sul não deverá ser entendida como restrita a determinados níveis de poder ou instituições. Deverá ser instrumento de base e ação para uma cidadania mais responsável e participativa. Todos nós somos a Nação.

Que continue sendo debatida amplamente e mereça as sugestões e adições que novos tempos nos apresentarão.

Agora, finalmente, temos os pressupostos para que o Planejamento Estratégico seja uma realidade constante, que levará a uma continuidade administrativa em níveis não experimentados até aqui. (Werner Schuster . 2000)⁸

4.3 O PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO

4.3.1 A ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

A Constituição Federal instituiu em 1988 o sistema de planejamento que se compõe do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Apesar da exigência da elaboração do PPA, havia a necessidade de edição de lei complementar que viesse definir as regras para o cumprimento dos objetivos programados no

⁷ Werner Schuster - Representante da Prefeitura Municipal na Agenda 21 Jaraguá do Sul.

⁸ Fragmento do discurso de Werner Schuster na apresentação oficial do programa da AGENDA 21 em maio de 2000.

plano. Dessa forma observou-se estados e municípios elaborando o PPA no sentido de cumprir a Constituição porém não apresentavam metas e objetivos claros que pudessem ser avaliados na LDO e LOA. O que se observou foi Sistemas de planejamento sem integração alguma. Isso pode ser verificado no anexo a este trabalho da LDO. Essa situação só se alterou com a edição da Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada em 2000 entrando em vigor em 2001. Essa lei define que todo investimento deve estar previsto no PPA, na LDO deve constar a fonte de receitas para os investimentos propostos e deve ser incluída na LOA para aprovação e autorização, no caso do município, pela câmara de vereadores. Ficou proibido aumento salarial em final de mandato, ou contração de dívidas que venham extrapolar o período de administração, a não ser aqueles previamente programados no PPA. Isto permitiu que uma gestão que inicia o mandato receba as finanças devidamente em dia, sem dívidas anteriores. Estabelece índices percentuais máximos que uma administração poderá atingir para cada tipo de despesa, porém não pode ultrapassá-lo sob pena de responder juridicamente pelo descumprimento.

Quando um governante assume o mandato, deve cumprir o previsto no PPA elaborado pelo antecessor. A esse caberá elaborar no primeiro ano de seu mandato o planejamento para os próximos quatro anos, coincidindo o seu final com o primeiro ano do sucessor. Isso dá um caráter de continuidade ao planejamento, se bem aproveitado e explorado no sentido de identificar os investimentos prioritários, pode-se programar o desenvolvimento de longo prazo, traçar os objetivos e metas a alcançar, orientando o município no sentido de sua real vocação. No entanto observou-se cada Município utilizando uma forma própria, quando na realidade deveria ser elaborado com a mesma metodologia, que permitisse efetuar a ligação entre o PPA, LDO e LOA.

No caso do município em estudo, pode-se verificar os PPA's nos anexos A, B e C, onde o PPA de 1994 a 97 apresenta apenas uma página com texto simples e poucas informações. Já o anexo B, de 1998 a 2001 se apresenta mais elaborado com volume maior de informações. O anexo C, de 2002 a 05 apresenta de maneira mais elaborada, as diretrizes e a forma como elas serão viabilizadas, permitindo-se visualizar melhor os objetivos do planejado para o município no período de abrangência desse PPA.

4.3.2 A APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Apesar da falta de ligação no sistema de planejamento institucional, anterior a 2001, o planejamento realizado por Jaraguá do Sul não é invalidado, muito pelo contrário. Pode-se constatar durante o período em que foi executado, o desenvolvimento de uma cultura política de continuidade do planejado ao longo dos anos, onde cada Prefeito ao assumir a administração mantém o trabalho da gestão anterior, independente de ideologia partidária, permitindo-lhe atingir os objetivos comprometidos no passado.

Cabe registrar que o período compreendido de 1990 até o presente, governaram o município quatro partidos diferentes, sem no entanto haverem interrompido os objetivos definidos na lei orgânica.

Com o objetivo do desenvolvimento municipal em pauta, após 1990 as administrações geriram os orçamentos evidenciando a determinação seletiva de gastos, buscando atingir os objetivos preconizados na Lei Orgânica do Município e corroborados pelo Planejamento Estratégico em 1997, tendo como base de investimentos, a educação, saneamento básico, infra-estrutura e habitação.

As LDO's de 1999, 2000 e 2001 determinavam as alocações de recursos na LOA buscando cumprir as exigências institucionais de no mínimo de 25 % das verbas especificada na Constituição Federal para educação, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental; aplicação do mínimo de 10 % nos programas da área de saúde, e limitou os gastos da administração direta e indireta no valor máximo de 65 % das receitas correntes. Definindo, receita corrente, como o somatório dos ingressos financeiros da Administração Direta e Indireta, excluídas as receitas de capital e as oriundas de convênios.

Porém, nos orçamentos consolidados de 1999, 2000 e 2001 o que se observa é o município aplicando mais de 50 % das receitas específicas, situando-se em torno de 37 % da receita global, muito superiores ao definido na LDO e institucionalmente, nas áreas de Educação e Cultura, Saúde e Saneamento e Habitação e Urbanismo, demonstrando a determinação em cumprir os objetivos firmados.

No setor de Habitação já vinham sendo efetuados investimentos, através do FRO-HAB - Fundo Rotativo Habitacional do Município de Jaraguá do Sul, criado em 1993 em conjunto com a Secretária de Habitação, com a finalidade de investir em habitações à população de baixa renda. Desenvolveu-se cursos de capacitação profissional, nos centros comunitários, como alternativa de renda e inclusão econômica.

A seletividade de gastos pode ser observado no gráfico 2.

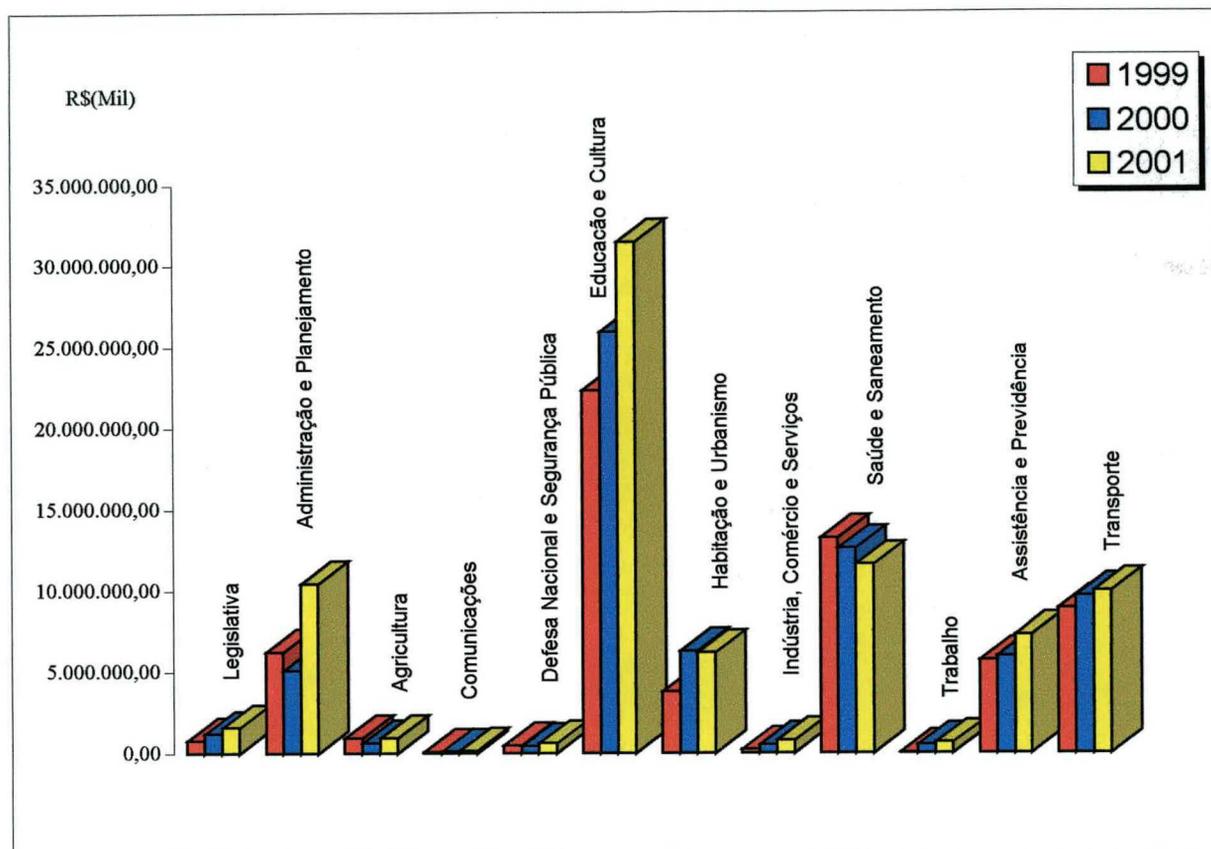


Gráfico 2 - Evolução das Despesas por Função nos anos de 1999, 2000 e 2001

Fonte: Dados brutos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

O gráfico 2 dá uma noção real da dimensão dos gastos aplicados nas áreas estratégicas diretamente voltadas ao alcance das metas indicadas em 1990, com a intenção de mudar o quadro social do Município na melhoria da qualidade de vida nos dez anos seguintes.

Os gráficos 3, 4 e 5 distinguem percentualmente nos anos de 1999, 2000 e 2001, o nível de gastos em cada área, destaque para educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, demonstrando a programação efetuada pelo município no sentido de buscar cumprir as metas planejadas desde 1991.

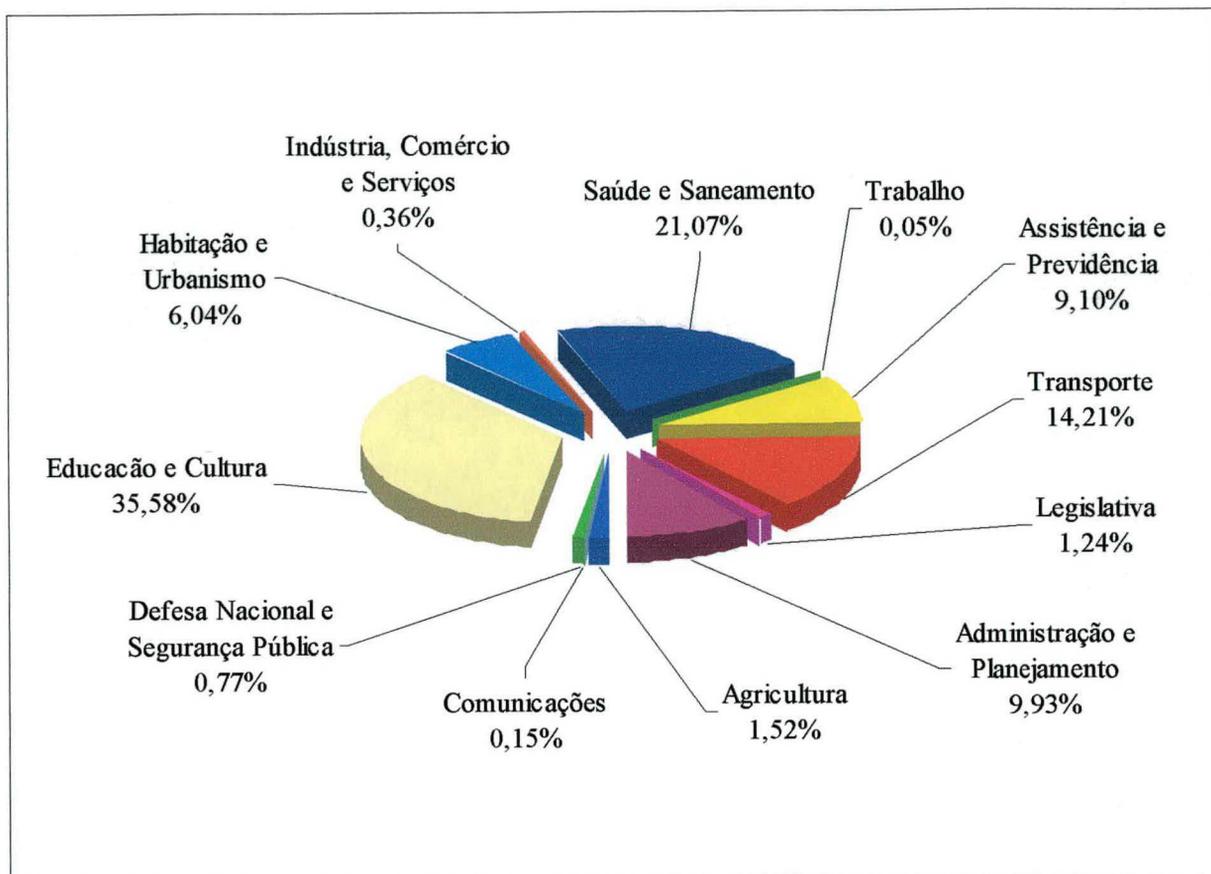


Gráfico 3 - Indicadores percentuais de Despesas por Função – 1999.

Fonte: Dados brutos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Em 1999 os setores de educação e cultura, saúde e saneamento e habitação e urbanismo absorveram em torno de 62 % do orçamento anual. Cabe ressaltar que o nível de investimento em saneamento foi bastante significativo, corroborando a afirmação do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD); a maior incidência de doenças está diretamente voltadas a falta de saneamento básico. Cabe ressaltar que o município tem desenvolvido de maneira sistemática o desenvolvimento de atividades esportivas e culturais. O esporte mantém o jovem cidadão ocupado e isto tem reflexos diretos no baixo índice de criminalidade, conforme se constata no nível de gastos em segurança, visto que a falta de atividade e renda são os grandes causadores do aumento de infratores. A cultura, por sua vez, tem caráter complementar a educação, na medida em que se resgata a auto estima do povo e cria um sentimento regional mais forte.

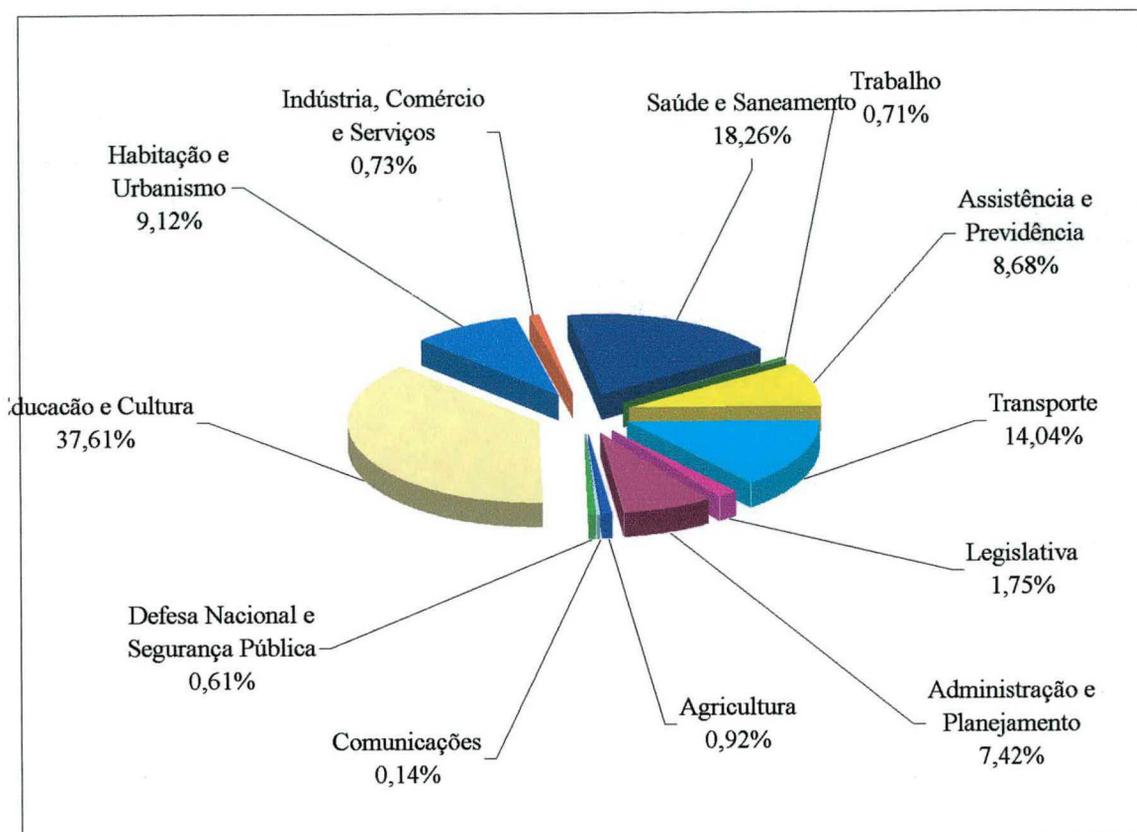


Gráfico 4 - Indicadores percentuais de Despesas por Função – 2000.

Fonte: Dados brutos: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Em 2000 foram aplicados 64.99 % da receita total nos setores de educação, saneamento e habitação ressaltando-se, acima do definido pela Constituição, porém o que chama a atenção é índice de gastos na área de administração e legislativa. Se por um lado o município investe grandes somas em áreas consideradas estratégicas, por outro efetua um controle estrito na área de pessoal conforme já foi evidenciado, proporcionando a liberação de verbas que podem ser aplicadas nas áreas planejadas

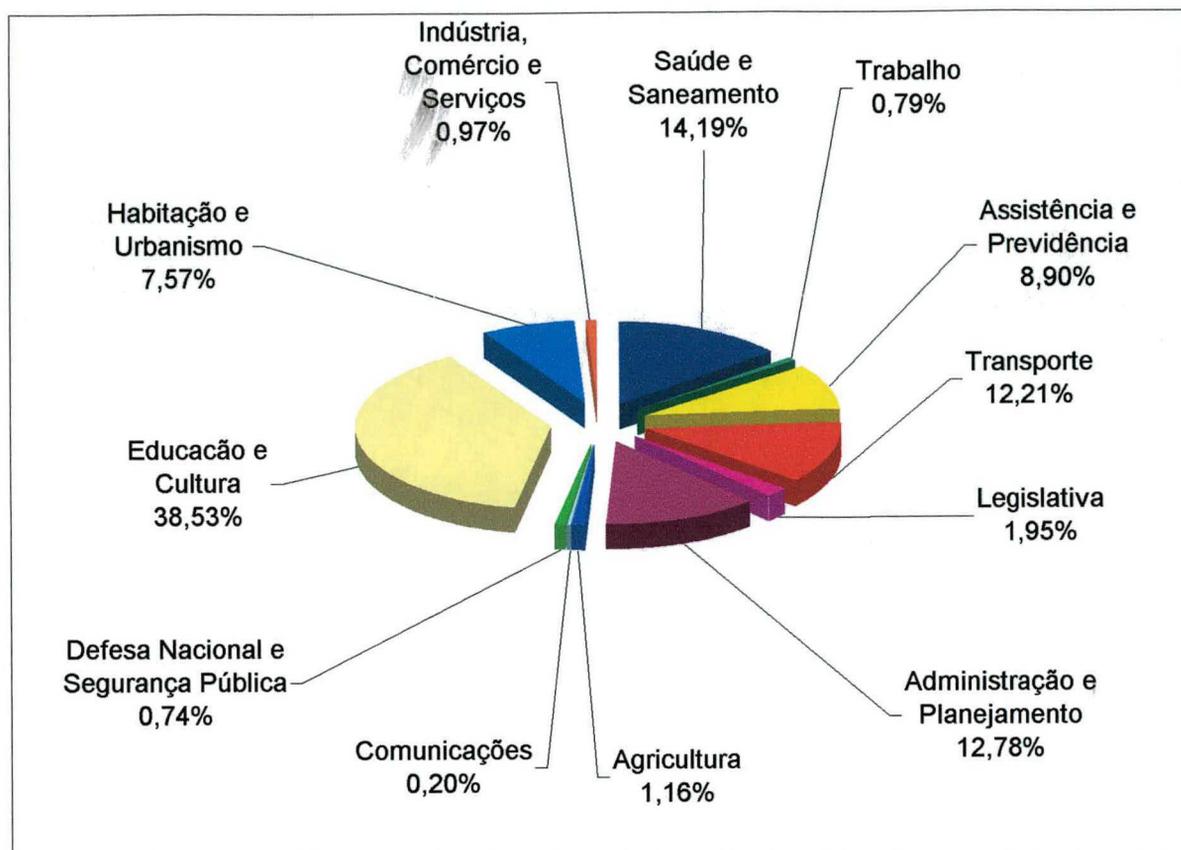


Gráfico 5 - Indicadores percentuais de Despesas por Função – 2001.

Fonte: Dados brutos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Em 2001, foram aplicadas 62,99 % da receita global nas áreas especificadas. Pode-se observar a existência da aplicação dos recursos de forma sistemática, onde havia o comprometimento com a melhoria dos indicadores sociais, ressaltando-se Educação, Habitação e Saneamento buscando melhorar o nível de qualidade de vida da população do Município.

O que se procura evidenciar é a preocupação dos vários gestores que administraram o Município, desenvolvendo uma cultura política voltada ao desenvolvimento municipal, observando o estrito controle sobre os orçamentos. Isto não quer dizer que não houvesse problemas, analisando os dados, encontrou-se algumas distorções entre os valores orçado e realizado, nos anos em que ainda não existia a LRF, porém o Município ainda que apresentasse tais variações, sempre fechou suas contas obedecendo a legislação vigente.

Para identificar essas distorções aplicou-se as fórmulas de Dalla Vecchia e Montoya (2002), apresentados no capítulo 2 item 2.4, da eficiência do Município no acerto na Estimativa da Receita e na fixação das Despesas, encontrou-se os resultados apresentados no gráfico 6.

Pode-se observar que os orçamentos apresentam-se, nos períodos estudados, superestimados em relação à real capacidade de arrecadação do Município, em consequência, muito além da capacidade da realização das despesas orçadas inicialmente.

Pode-se observar que tanto a fixação da receita como a despesa, os anos 2000 e 2001, são os que apresentam maior eficiência, ou menor distorção nas contas do Município. Cabe lembrar que quanto mais próximo do índice 1 maior a eficiência do planejamento.

Ressalte-se nesse sentido, que após 1994 até 1999 como as receitas não sofriam mais da corrosão inflacionária, o município apresentou ineficiência ao planejar, com tendência em supervalorizar as receitas e despesas que não se configurava na prática, criando uma distorção orçamentária. Essa distorção era praticada no sentido de tentar programar acima da capacidade real, superestimando a receita e despesa, que caso consolidada permitia ao município maior margem de manobra financeira, porém criava muitas vezes aumento no endividamento local, visto que até então não havia mecanismos de cobrança mais eficiente. No caso de Jaraguá do Sul, apesar de apresentar orçamentos acima do consolidado até 2000, no entanto dispendeu seus recursos dentro da efetiva arrecadação, respeitando a capacidade de endividamento do município, mantendo o equilíbrio entre receita e despesa conforme demonstra o gráfico 6.

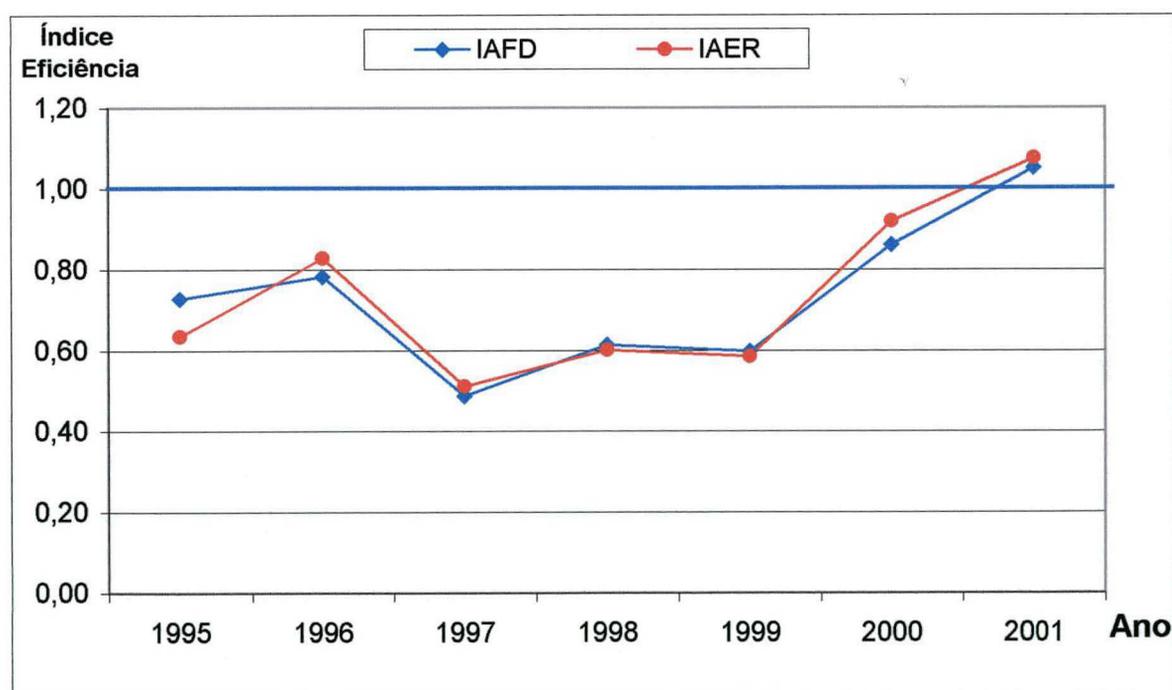


Gráfico 6 - Índice Médio de Acerto na Estimativa da Receita e Fixação da Despesa

Fonte: Dados brutos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

No gráfico 7 pode-se observar a discrepância entre o orçamento nos anos de 1995 a 1999. Observa-se tendência ao equilíbrio do orçamento e consolidado em 2001, ano de vigência da LRF.

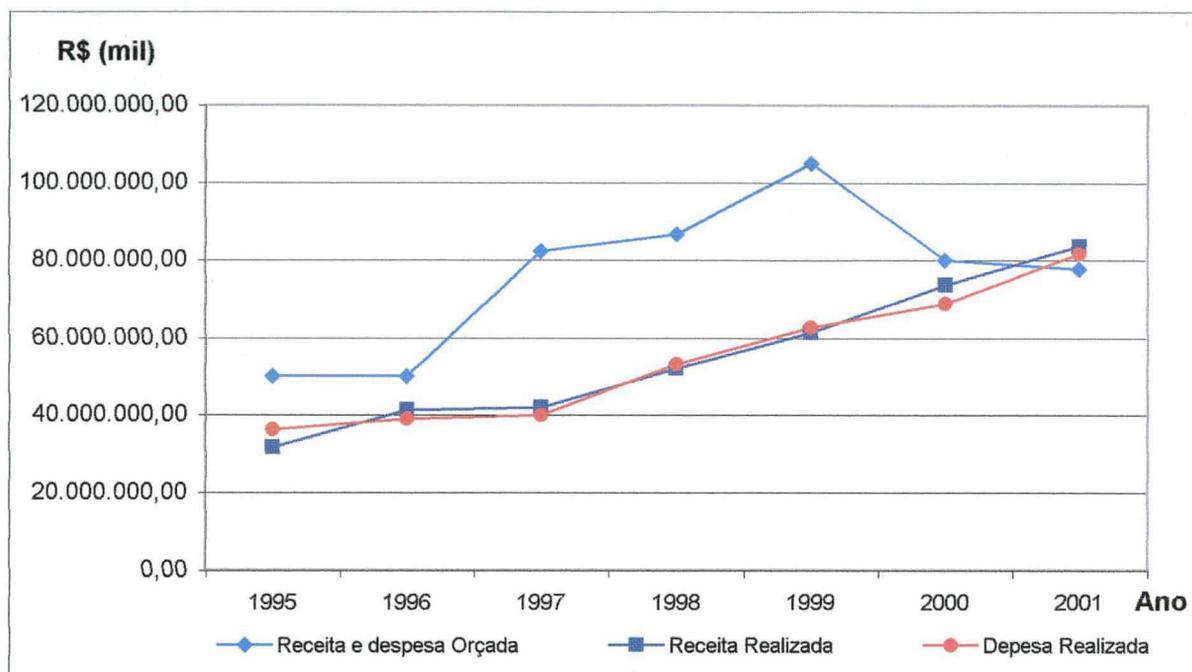


Gráfico 7 - Receitas e Despesas Orçadas e Realizadas de 1995 a 2001.

Fonte: Dados brutos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Ao analisar-se o gráfico 7, pode-se verificar a receita e despesa orçada com valores iguais. Isto ocorre porque a elaboração do orçamento obedece ao princípio contábil de receita e despesa equilibrada exigido pelo Tribunal de Contas. Desta forma, observa-se que a receita e despesa orçada nos anos de 1995 até 1999 são sempre superestimadas. O que não se consegue evidenciar é o fato de apesar do município ter à época da elaboração do orçamento, conhecimento da receita passada, já que essa deve ser a referente ao exercício anterior acrescido de fator de correção inflacionário, errar num nível tão alto, ele só tende ao equilíbrio em 2000 e 2001 onde atingem seu maior nível de eficiência na estimação das receitas e despesas. Em tese é possível identificar que tal fato ocorreu com a entrada em vigor da LRF, regulando os procedimentos financeiros e fiscais quanto ao controle efetivo das finanças públicas.

No tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município cumpriu os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal que são: aplicar no mínimo 25 % das receitas de transferências em Educação, 10 % em saúde e os gastos com pessoal não pode ultrapassar a 60 % da receita corrente líquida.

Conforme documento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no anexo E, o Município no ano 2000, quanto ao gasto com pessoal empenhou 38,54 %; para o Legislativo havia um limite máximo de 6 % de gastos com pessoal e empenhou 0,68 %, perfazendo um total de 39,22 %, mantendo-se dentro do limite estabelecido de 60 %. As despesas com inativos e pensionistas (Art.2º, §1º e 2º da Lei nº 9.717/98), estabelece o limite de 12 % das receitas líquidas correntes, sendo que foi empenhado 1,65 % dessas receitas.

No ano 2001, quanto ao gasto com pessoal empenhou 41,54 %, para o Legislativo havia um limite máximo de 6 % de gastos com pessoal e empenhou 1,34 %, perfazendo um total de 46,75 %, mantendo-se dentro do limite estabelecido de 60 %. As despesas com inativos e pensionistas (Art.2º, §1º e 2º da Lei nº 9.717/98), estabelece o limite de 12 % das receitas líquidas correntes, sendo que foi empenhado 1,65 % destas receitas. Na análise das contas municipais por parte do TCE-SC, ao atendimento da LRF, o Município de Jaraguá do Sul cumpriu todas as exigências fiscais e orçamentárias.

Para poder-se avaliar o exposto até este ponto, apresenta-se o resultado do IDH divulgado em 2002 pelo Órgão de Divulgação das Nações Unidas demonstrando o crescimento dos indicadores em relação ao ano de 2001.

Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano em 2000

	Ano	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (%)	Taxa bruta de frequência escolar (%)	Renda per capita (em R\$ de 2000)	Índice de longevidade (IDHM-L)
Florianópolis	2000	73,88	96,44	95,22	701,42	0,815
Jaraguá do Sul	2000	74,19	97,35	90,94	414,14	0,820
Blumenau	2000	74,50	97,21	89,16	462,28	0,825
Balneário Camboriú	2000	73,25	97,00	88,14	670,28	0,804
Joinville	2000	76,61	96,59	87,66	407,60	0,860
São José	2000	75,38	95,53	86,30	427,58	0,840
Santa Catarina	2000					0,762

(Continuação)

	Ano	Índice de educação (IDHM-E)	Índice de renda (IDHM-R)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Classificação na UF	Classificação Nacional
Florianópolis	2000	0,960	0,867	0,881	1	4
Jaraguá do Sul	2000	0,952	0,779	0,850	9	32
Blumenau	2000	0,945	0,797	0,856	5	20
Balneário Camboriú	2000	0,940	0,859	0,868	2	9
Joinville	2000	0,936	0,776	0,857	4	14
São José	2000	0,925	0,784	0,849	11	35
Santa Catarina	2000	0,906	0,750	0,806		

Fonte: Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento – PNUD/ONU – 2002

Observando a tabela 2 é possível detectar que Jaraguá do Sul conseguiu atingir plenamente seus objetivos, visto que conseguiu melhorar o índice relativo a frequência escolar e melhorou bastante nos demais comparativamente ao ano de 1991.

Isso pode ser melhor observado na tabela 4 onde se apresenta as alterações nos vários indicadores municipais, dos dados referente a 1991 e 2000 apenas do Município.

Tabela 3 - Indicadores de Jaraguá do Sul nos anos de 1991 e 2000.

	Ano	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (%)	Taxa bruta de frequência escolar (%)	Renda per capita (em R\$ de 2000)	Índice de longevidade (IDHM-L)
Jaraguá do Sul	1991	73,52	95,64	66,78	340,05	0,809
Jaraguá do Sul	2000	74,19	97,35	90,94	414,14	0,820

Continuação

	Ano	Índice de educação (IDHM-E)	Índice de renda (IDHM-R)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Classificação na UF	Classificação Nacional
Jaraguá do Sul	1991	0,860	0,746	0,805	4	16
Jaraguá do Sul	2000	0,952	0,779	0,850	9	32

Fonte: Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento – PNUD/ONU – 2002

Em termos relativos, a classificação na unidade federativa (UF) e na classificação nacional, observa-se uma piora no posicionamento municipal, porém como não é o foco deste trabalho investigar as causas gerais deste comportamento, mas sim buscar evidenciar a melhora dos indicadores em termos absolutos, ou seja em relação ao próprio município.

Neste sentido, comparando os dados da tabela 3 de 1991 e 2000, somente do município, observa-se o crescimento de todos os indicadores, demonstrando os reflexos positivos dos investimentos feitos, de forma discriminada, no setor educacional, habitação e saneamento que proporcionaram condições reais de melhoria social no âmbito municipal. Ressalte-se a taxa de Frequência escolar passando de 66,78 % em 1991 para 90,94 em 2000; o IDHM-E referente a educação melhorou sensivelmente, bem como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal saindo de 0,805 para 0850. A educação é importante em si mesma e tem fortes reflexos na mortalidade infantil e no rendimento profissional.

A implantação e melhoria do saneamento básico foi um dos pontos atacados pelo governo local. A tabela 4 apresenta vários municípios do Estado, onde Jaraguá do Sul ocupa posição de destaque em relação a outros municípios do estado.

Tabela 4 - Saneamento Básico - Comparativo com vários municípios do Estado.

DOMICÍLIOS LIGADOS À REDE GERAL DE ÁGUA E ESGOTO E QUE POSSUEM COLETA DE LIXO - ANO 2000							
Municípios	Domicílios Cadastrados	Água	Part./Total %	Esgoto	Part./Total %	Lixo	Part./Total %
Florianópolis	103.820	93.092	89,7	49.726	47,9	102.748	99
São José	49.972	48.149	96,4	15.357	30,7	48.873	97,8
Balneário Camboriú	10.930	8.244	75,4	3.809	34,8	10.240	93,7
Blumenau	77.208	67.930	88	10.634	13,4	76.542	99,1
Jaraguá do Sul	30.610	24.975	81,6	3.021	9,9	29.807	97,4
Joinville	120.631	113.838	94,4	23.947	19,9	119.717	99,2
Santa Catarina	1.498.742	1.117.430	74,6	292.268	19,5	1.244.660	83

Fonte: IBGE

No relatório publicado em 2002, o PNUD reafirma que a falta de saneamento básico verificado, em vários países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento tem sido uma das causas importantes do alto índice de doenças, tendo reflexo direto na qualidade e longevidade de vida das pessoas. Nesse sentido o Município trabalhou bem, melhorando sensivelmente esses indicadores.

Conforme se pôde observar, o Município após sucessivos programas de investimentos nas áreas que reconhecidamente eram deficitárias no atendimento a população, conseguiu empreender esforços conjuntos e continuados chegando a posição de destaque que ocupa hoje no âmbito social, no Estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se verificar no planejamento de Jaraguá do Sul a intenção de resolver questões prioritárias como: definir os destinos do município e a tendência econômica e social a ser desempenhada. Nesse sentido deu o primeiro passo com a elaboração da Lei Orgânica em 1990, trazendo em seu texto questões como a postura municipal no aspecto territorial, saneamento básico e aumento da qualidade educacional a atingir nos anos seguintes. Elaborou o Plano Diretor da cidade em 1991 com a finalidade de definir zoneamentos geográficos de ocupação e traçar normas buscando dirimir ao mínimo os conflitos decorrentes das disputas de terras, normal em municípios que não dispõem deste plano. Trazia ainda em seus anais diretrizes e metas de desenvolvimento urbano e social reafirmando compromissos sociais delineados na lei orgânica.

O Plano Diretor é um instrumento básico de planejamento da expansão urbana (não o único) na política de desenvolvimento urbano e exigido em municípios com mais de 20 mil habitantes. “Tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (Constituição Federal art.182).

Esse não seria o local mais indicado para definir ações estratégicas de desenvolvimento, porém na falta de instrumento mais adequado e dada a necessidade premente de ações, visando promover o seu crescimento, concentrou investimentos significativos nas áreas de educação, habitação saúde e saneamento básico, acima da exigência institucional no firme propósito de reverter os baixos índices do IDH apresentados pela ONU em 1990.

Ao longo do estudo foi possível verificar a natureza democrática e participativa do planejamento empreendido em Jaraguá do Sul, com ampla participação da comunidade, empresários, enfim todos aqueles que direta ou indiretamente participavam ativamente da vida econômica do município. Ficou caracterizado uma vontade política muito forte na sua implementação, fato evidenciado pela continuidade dos planejamentos subsequentes, sempre procurando atender novas carências, porém reafirmando aquelas comprometidas no passado que ainda não haviam alcançado os objetivos iniciais programados.

Relembrando o que comenta Pereira (1999), a aplicação de um planejamento é uma atitude política e deve ter continuidade pelas novas gestões, independente de ideologia política, sob pena de se perder todo um esforço em prol do bem comum, e como se sabe todo objetivo apregoado em sistema planejado demanda tempo e correções para que se chegue aos

resultados desejados. Esse deve ser na prática o motivo principal de qualquer gestor de um município, que pensa a qualidade de vida como uma constante no cotidiano da população.

A melhoria da qualidade de vida ficou evidenciada a partir dos dados estudados, sendo observada como característica marcante dos administradores municipais ao longo do tempo, pois suas estratégias transitaram sempre por ações de caráter econômico e social, visando desenvolver a economia local, reduzindo as desigualdades e investindo continuamente nas atividades culturais.

A cultura é um tipo de investimento que proporciona retorno social significativo pois a partir das atividades culturais, se resgata a identidade regional, aumenta a auto-estima de um povo, além de reduzir em grande parte o índice de criminalidade, principalmente a infanto-juvenil. Na medida que se desenvolvem atividades esportivas, de dança, música, ou qualquer outra que envolva ou desperte o interesse da criança e do adolescente, deixam esses de perambular desocupadamente pela cidade desestimulando a delinquência.

Quanto ao planejamento no aspecto institucional, o PPA até 2001 não trazia em sua redação metas e objetivos claros a serem alcançados pelo município e que pudessem ser confrontados com a LDO e LOA, era impossível conseguir encontrar ligação entre eles. A elaboração do PPA era incompleta do ponto de vista formal, conforme evidenciado nos anexos A e B, ao final do trabalho. Relembrando que o sistema de planejamento oficial está previsto na Constituição Federal num contexto mais amplo que incluem o Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais devendo ser apresentados com clareza de tal forma que se possa identificar a integração e interligação entre eles, prevendo ainda a participação da sociedade civil.

Até 2000 a elaboração do PPA era executada como mera obrigação formal institucional, para cumprir as exigências para aprovação pelo TCE. A LDO e LOA eram elaborados de acordo com o previsto na lei, no entanto há que se destacar que estes dois são instrumentos de curto prazo, com periodicidade anual. É no PPA que a administração traça as metas de longo prazo.

Porém mesmo o município não tendo elaborado o PPA da maneira correta, ou pelo menos dentro dos parâmetros oficiais até 2001, não invalidou os planejamentos estratégicos elaborados paralelamente e a execução dos objetivos programados para o seu desenvolvimento que se pode constatar nos índices alcançados do IDH entre 1991 e 2000, quanto à frequência escolar.

Em sentido geral a cidade mudou o perfil sócio-econômico ao longo da aplicação dos planejamentos estratégicos durante o tempo desse estudo, ficando evidente os resultados decorrentes de administrações que pautaram pela continuidade das ações desenvolvidas com ampla participação popular.

No aspecto de controle das finanças municipais, a LRF em seu artigo 19º e 20º, define gastos com pessoal (poder executivo, legislativo, inativos e pensionistas) em 60 % da receita corrente líquida (RCL). Em 2000 o município empenhou, conforme consta no anexo E, 40,87 % de RCL de R\$ 93.577.078,46 (noventa e três milhões quinhentos e setenta e sete mil e setenta e oito reais com quarenta e seis centavos) e em 2001, consta no anexo F, 46,75 % de uma RCL de R\$ 88.526.992,34 (oitenta e oito milhões quinhentos e vinte e seis mil novecentos e noventa e dois reais com trinta e quatro centavos), ficando bem abaixo do estipulado na LRF. Considerando que em 2000 o município poderia gastar R\$ 56.146.247,07 e gastou R\$ 38.244.951,97, essa ação disponibilizou recursos da ordem de R\$ 17.901.295,11 para investimentos. O mesmo raciocínio é empregado para o ano de 2001 e se confirma a disponibilização de recursos por conta do controle administrativo nos gastos com pessoal. Esse é um resultado excepcional, pois na medida que gasta muito menos do que a lei permite com pessoal, cria-se uma disponibilidade de recursos que podem financiar os investimentos nas áreas planejadas.

Dessa forma pode-se observar como o papel do planejamento é fundamental na alocação eficiente dos recursos municipais possibilitando desenvolver as suas potencialidades.

O presente estudo permitiu ainda demonstrar que o planejamento sendo elaborado de forma programada, estudando os problemas locais e definindo ações a serem desenvolvidas ao longo de tempos estabelecidos para seu alcance, pode ser um instrumento de promoção econômica e social com amplas possibilidades de distribuir melhor as riquezas locais, diminuir concentrações de renda e orientar o município para suas reais vocações.

Se os municípios passarem a elaborar o PPA corretamente, não apenas para cumprir obrigação institucional, mas antes disso centrarem seus esforços numa avaliação de prioridades definindo adequadamente as estratégias a serem adotadas, poderão vislumbrar a certeza de aplicarem seus recursos da maneira mais eficaz e eficiente nesses tempos modernos, tempos de carências de recursos, onde cada centavo gasto eficientemente pode produzir resultados significativos e mudar todo o perfil sócio-econômico de uma região.

ANEXO A

LEI Nº 1759/93

DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL PARA O PERÍODO DE 1994 À 1997.

Art.1º - O Plano Plurianual do Município de Jaraguá do Sul, para o período de 1994 à 1997, constituído pelos anexos constantes desta Lei, será executado nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício e do Orçamento Anual.

Art.2º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício financeiro indicará os programas prioritários a serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária.

Art.3º - O Poder Executivo poderá aumentar ou diminuir as metas estabelecidas a fim de compatibilizar a despesa orçada com a receita estimada em cada exercício.

Art.4º - Esta Lei entrará em vigor em 1º de janeiro de 1994, revogadas as disposições em contrário.

Jaraguá do Sul, 07 de dezembro de 1993.

DURVAL VASEL
Prefeito Municipal

ANEXO B

LEI Nº 2323/97

DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL PARA O PERÍODO DE 1998 À 2001.

O PREFEITO MUNICIPAL DE JARAGUÁ DO SUL, no uso das atribuições que lhe são conferidas, FAZ SABER a todos os habitantes deste Município que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

Art.1º - O Plano Plurianual do Município de Jaraguá do Sul, para o período de 1998 à 2001, constituído pelos anexos constantes desta Lei, será executado nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício e do Orçamento Anual.

Art.2º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício financeiro indicará os programas prioritários a serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária.

Art.3º - O Poder Executivo poderá aumentar ou diminuir as metas estabelecidas a fim de compatibilizar a despesa orçada com a receita estimada em cada exercício.

Art.4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 01 de janeiro de 1998, revogadas as disposições em contrário.

Jaraguá do Sul, 15 de outubro de 1997.

GERALDO WERNINGHAUS
Prefeito Municipal

PLANO DE INVESTIMENTOS - PERÍODO 1998

01 - CÂMARA MUNICIPAL

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

02 - GABINETE DO PREFEITO

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

03 - CHEFIA DE GABINETE

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

04 - GABINETE DO VICE-PREFEITO

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

05 - PROCURADORIA JURÍDICA

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

06 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Compra de Equipamentos de Informática.

- Aquisição de Linhas Telefônicas.

07 - SECRETARIA DA FAMÍLIA

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Construção da Sede da Ação Social.

- Construção e Ampliação de Centros Sociais.

- Construção da Sede da Casa do Adolescente.

08 - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Construção e Ampliação de Creches.

- Construção e Ampliação de Unidades Escolares.

- Construção e Ampliação de Quadras de Esportes nas Escolas.

09 - SECRETARIA DE CULTURA, ESPORTE E LAZER

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Construção e Ampliação do Parque Municipal de Eventos.
- Construção de Centros Esportivos.

10 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Construção de Casas Populares.
- Diversas Desapropriações.
- Construção de Portais Turísticos e de Um Mirante.

11 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Construção do Centro Administrativo Municipal.
- Abertura de Ruas e Obras de Arte.
- Construção de Pontes, Estradas, Abrigos de Ônibus e do Terminal Rodoviário Urbano.
- Desapropriações.
- Pavimentação, Drenagem e Canalização de Ruas.
- Construção e Ampliação de Ciclovias, Calçada e Passarelas.
- Implantação e Extensão de Linhas de Energia Elétrica.
- Implantação e Extensão de Linhas de Eletrificação Rural.
- Ampliação e Melhoria na Rede de Iluminação Pública.
- Construção e Ampliação do Sistema de Esgotos e Galerias Pluviais.
- Aquisição de Veículos e Máquinas.

12 - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

13 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Construção de Praças, Jardins e Parques.
- Ampliação das Instalações do Horto Florestal.
- Construção de Galpão para Triagem e Armazenamento.
- Implantação do Aterro Sanitário e de Cemitérios.

14 - SECRETARIA DE SAÚDE

META 1998 - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente.

- Diversas Desapropriações.
- Aquisição de Veículos e Ambulâncias.
- Construções e Ampliações de Unidades Sanitárias.

15 - ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO

META 1998 - Amortização da Dívida Pública - BADESC

- Amortização da Dívida Pública - INSS

PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL - 1998 / 2001

ANEXO C

LEI Nº 2937/2001

DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL PARA O PERÍODO DE 2002 A 2005.

O PREFEITO MUNICIPAL DE JARAGUÁ DO SUL, no uso das atribuições que lhe são conferidas,

FAZ SABER a todos os habitantes deste Município que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual do Município de Jaraguá do Sul, para o período de 2002 a 2005, em cumprimento ao disposto no artigo 135, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, na forma dos Anexos I e II desta Lei.

Art. 2º O Poder Executivo Municipal ajustará as metas aos valores aprovados pela Câmara Municipal para cada ação em que houver necessidade.

Art. 3º As codificações de programas e ações deste Plano serão observadas nas leis de **diretrizes** orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nos projetos que os modifiquem.

Art. 4º Os valores constantes dos Anexos estão orçados a preços de Maio de 2001 e poderão ser atualizados em cada exercício de vigência do Plano Plurianual, no mês de Maio, por Decreto do Chefe do Poder Executivo, com base na variação acumulada dos índices do mercado setorial/financeiro dos últimos doze meses.

Art. 5º Os Anexos que compõem o Plano Plurianual, referidos no artigo 1º desta Lei, serão estruturados em programas, diagnóstico, **diretrizes**, objetivos, ações, produto, quantidade/unidade de medida, meta, valor e fonte de recursos.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, considera-se:

I - Programa: O instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos, que implicam na solução dos problemas ou demanda social;

II - Diagnóstico: A identificação da realidade existente, de forma a permitir a caracterização e a mensuração dos problemas e necessidades da comunidade;

III - Diretrizes: O conjunto de critério de ação e decisão que deve disciplinar e orientar a atuação governamental;

IV - Objetivos: Os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;

V - Ações: O conjunto de procedimentos e trabalhos governamentais com vistas à execução do programa;

VI - Produto: Os bens e serviços ou resultados produzidos em cada ação governamental realizados através da manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das atividades/projetos do governo.

Art. 6º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novos programas serão propostos pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei específico, observado o disposto no artigo 8º desta Lei.

Parágrafo único. O projeto conterà, no mínimo, na hipótese de:

I - inclusão de programa:

- a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;
- b) indicação dos recursos que financiarão o programa proposto;

II - alteração ou exclusão de programa, exposição das razões que motivaram a proposta.

Art.7º As alterações deste Plano Plurianual poderão ser promovidas mediante Lei específica.

Art.8º A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas, quando envolverem recursos do Município ou operações de crédito do orçamento fiscal ou de seguridade social, poderão ocorrer por intermédio da lei das **diretrizes** e lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá, mediante autorização legislativa:

I - efetuar a alteração de indicadores de programas;

II - incluir, excluir ou alterar outras ações e respectivas metas, exclusivamente nos casos em que tais modificações não envolvam recursos municipais, convênios, acordos, contratos com outras esferas de governo ou entidades privadas.

Art.9º As prioridades e metas da Administração Municipal em cada exercício serão definidas até o limite da estimativa de receita a ser arrecadada, extraídas dos Anexos desta Lei, e que serão transportadas à Lei de **Diretrizes** Orçamentárias e incluídas na Lei Orçamentária Anual.

Art.10. O Poder Executivo enviará à Câmara Municipal, até o dia 30 de junho de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual.

Parágrafo único. O relatório conterá no mínimo:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das diferenças verificadas entre os valores previstos e realizados;

II - demonstração, por programa, da execução física e financeira do exercício anterior e acumulada;

III - demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior, comparado com o índice final previsto, no que couber;

IV - avaliação por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas.

Art.11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Jaraguá do Sul, 03 de dezembro de 2001.

IRINEU PASOLD
Prefeito Municipal

ANEXO D

LEI Nº 3235/2002

DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2003 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE JARAGUÁ DO SUL, no uso das atribuições que lhe são conferidas, FAZ SABER a todos os habitantes deste Município que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art.1º São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no artigo 165, § 2º, da Constituição Federal, e em consonância com o artigo 4º, da Lei Complementar Nº 101, de 04/05/2000, as diretrizes estabelecidas nesta Lei, para elaboração do Orçamento do Município para 2003, compreendendo:

- I - as prioridades e metas da administração pública municipal, extraídas do Plano Plurianual 2002/2005;
- II - a estrutura e organização dos orçamentos;
- III - as diretrizes para elaboração e execução do orçamento do Município e suas alterações;
- IV - as disposições relativas à arrecadação;
- V - as disposições sobre operações de crédito e dívida pública municipal;
- VI - as disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais;
- VII - as disposições sobre alterações na legislação tributária do Município; e
- VII - as disposições gerais.

CAPÍTULO I

DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Art.2º Em consonância com o artigo 165, § 2º, da Constituição e correlato na Lei Orgânica do Município, artigo 135, § 2º, as metas e as prioridades para o exercício financeiro de 2003 são as especificadas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei, as quais terão precedência na alocação de recursos na Lei Orçamentária de 2003, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.

§1º Na elaboração da proposta orçamentária 2003 e durante a sua execução, o Poder Executivo poderá aumentar ou diminuir as metas estabelecidas nesta Lei a fim de compatibilizar a despesa fixada à receita estimada, em virtude de reprogramação das receitas e despesas, de forma a assegurar o equilíbrio das contas públicas.

§2º O Município define como Meta Fiscal o montante do valor que se pretende atingir, no exercício orçamentário, a título de receita, despesa e resultado primário e nominal.

§3º Terão prioridade sobre novas ações de expansão ou novos projetos: as despesas com pessoal e encargos sociais, a manutenção das atividades, os projetos em andamento e o pagamento do serviço

da dívida.

§4º O Município aplicará no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido nos artigos 212 e 213, da Constituição Federal.

§5º O Município deverá aplicar nos programas de saúde, o montante, conforme estabelece o artigo 149 da LOM, consignando as disposições da Constituição Federal, artigo 198.

§6º O Município terá como prioridade sobre novas ações do governo o término de projetos em andamento do ano anterior.

§7º Durante a execução dos orçamentos, poderá haver compensação de eventual frustração da meta dos orçamentos fiscal e da seguridade social por excedente do resultado apurado no programa - projeto/atividade.

§8º Fica vedada a adoção, pelo Poder Executivo, durante a execução orçamentária, de categorias de prioridades que não estejam contempladas no Anexo referido no caput deste artigo, salvo deliberação em contrário da Comissão Permanente de Finanças e Orçamentos, na audiência pública prevista no artigo 9º, §4º, da Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, em que o Órgão Central do Sistema de Planejamento Estratégico e Orçamento justificará a necessidade e os critérios adotados na definição das novas prioridades.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

Art.3º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos;

II - Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III - Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; e

IV - Operação Especial, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

§1º Cada programa identificará as ações necessárias para atingir os seus objetivos, sob a forma de atividades, projetos e operações especiais, especificando os respectivos valores e metas, bem como as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

§2º Cada atividade, projeto ou operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.

§3º As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas, atividades, projetos ou operações especiais.

§4º Os programas e as atividades com a mesma finalidade de outras já existentes deverão observar o

mesmo código, independentemente da unidade executora.

Art.4º O orçamento fiscal e de seguridade social discriminará a despesa por unidade orçamentária, detalhadas por categoria de programação com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, a modalidade de aplicação, a fonte de recursos, e os grupos de despesa conforme a seguir discriminados:

- 1 - pessoal e encargos sociais;
- 2 - juros e encargos da dívida;
- 3 - outras despesas correntes;
- 4 - investimentos;
- 5 - inversões financeiras, incluídas quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas; e
- 6 - amortização da dívida.

Parágrafo único. As unidades orçamentárias serão agrupadas em órgãos orçamentários, entendidos como sendo o de maior nível da classificação institucional.

Art.5º As metas físicas, de cada programa, serão agregadas segundo os respectivos projetos e atividades.

Art.6º Os orçamentos fiscal e de seguridade social compreenderão a programação dos Poderes Legislativo, Executivo, seus Fundos, Autarquias e Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, considerando a Estrutura Organizacional da Prefeitura, e suas alterações.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as empresas que recebam recursos do Município sob a forma de:

- I - participação acionária;
- II - pagamento do fornecimento de bens e pela prestação de serviços; e
- III - pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos.

Art.7º A Lei Orçamentária discriminará em categorias de programação específicas as dotações destinadas:

- I - às ações relativas à saúde e assistência social;
- II - ao pagamento de benefícios da previdência dos servidores municipais;
- III - ao atendimento às ações de alimentação escolar;
- IV - às despesas com o desenvolvimento do ensino fundamental;
- V - ao pagamento de precatórios judiciais.

Art.8º O projeto de lei orçamentária que o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal de Vereadores e a respectiva Lei serão constituídos de:

- I - texto da Lei;
- II - quadros orçamentários consolidados;

III - anexo dos orçamentos fiscal e de seguridade social, discriminando a receita e a despesa na forma definida nesta Lei.

§1º Os quadros orçamentários a que se referem os incisos II e III deste artigo, incluindo os complementos referenciados no artigo 22, inciso III, da Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964, e alterações através da Portaria 163, de 04 de maio de 2001, e posteriores, e da LC 101/2000, são os seguintes:

I - evolução da receita do Município, segundo as categorias econômicas e seu desdobramento em fontes;

II - evolução da despesa do Município, segundo as categorias econômicas e grupos de despesa;

III - resumo das receitas orçamentárias fiscal e de seguridade social, isolada e conjuntamente, por categoria econômica e origem dos recursos;

IV - resumo das despesas orçamentárias fiscal e de seguridade social, isolada e conjuntamente, por categoria econômica e origem dos recursos;

V - receita e despesa orçamentárias fiscal e de seguridade social, isolada e conjuntamente, segundo categorias econômicas, conforme o Anexo I da Lei Nº 4.320, de 1964, e suas alterações;

VI - receitas orçamentária fiscal e de seguridade social, isolada e conjuntamente, de acordo com a classificação constante do Anexo III da Lei Nº 4.320, de 1964, e suas alterações;

VII - despesas orçamentárias fiscal e de seguridade social, isolada e conjuntamente, segundo Poder e órgão, por grupo e fonte de recursos;

VIII - despesas orçamentárias fiscal e de seguridade social, isolada e conjuntamente, segundo a função, sub-função, programa, categoria econômica de despesa e grupo de natureza de despesa;

IX - demonstrativo da despesa por órgãos e funções, conforme Anexo IX da Lei Nº 4.320/64;

X - Programa de Trabalho de Governo - despesa por funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais;

XI - Programa de Trabalho, conforme adendo V da Portaria SOF/SEPLAN N(8/85.

§2º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária conterá:

I - avaliação das necessidades de financiamento do governo municipal, explicitando receitas e despesas, bem como indicando os resultados primário e nominal implícitos no projeto de lei orçamentária para 2003, os estimados para 2002 e os observados em 2001, evidenciando a metodologia de cálculo de todos os itens computados nas necessidades de financiamento e os parâmetros utilizados;

II - justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa;

III - Demonstrativo da estimativa de renúncia de receita de natureza tributária, com premissas e metodologia de cálculo, considerada no orçamento da receita para 2003, nos termos do artigo 12, da LC Nº 101/2000;

IV - Demonstrativo dos tributos lançados e não arrecadados - Estoque da Dívida Ativa;

V - Demonstrativo de compatibilização da programação dos orçamentos com a Lei de Diretrizes Or-

çamentárias e com o Plano Plurianual;

VI - Demonstrativo das medidas de compensação para aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, se for o caso.

§3º O Poder Executivo disponibilizará até vinte dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, podendo ser por meios eletrônicos, demonstrativos contendo as seguintes informações complementares:

I - o resultado nominal do orçamento corrente;

II - o detalhamento dos principais custos unitários médios utilizados na elaboração dos orçamentos, para os principais serviços e investimentos;

III - a memória do cálculo da estimativa de gasto com pessoal e encargos sociais para o exercício de 2003;

IV - a situação observada no exercício de 2001 em relação aos limites e condições de que trata o artigo 167, inciso III, da Constituição Federal;

V - memória de cálculo das estimativas das receitas segundo as rubricas da Lei Orçamentária, das alterações da legislação e dos demais fatores que contribuam para as estimativas;

VI - os pagamentos, por fonte de recursos, relativos aos Grupos de Despesa "juros e encargos da dívida" e "amortização da dívida", da dívida interna e externa, realizados no ano de 2001, sua execução provável em 2002 e o programado para 2003;

VII - memória de cálculo da reserva de contingência, elaborado nos critérios definidos nesta Lei;

VIII - memória de cálculo do montante de recursos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, a que se refere o artigo 212, da Constituição Federal, bem como o montante de recursos para aplicação em saúde, nos termos do artigo 149, da Lei Orgânica Municipal, e correlato na Constituição Federal.

§4º Os valores constantes dos demonstrativos previstos no parágrafo anterior serão elaborados a preços da proposta orçamentária, explicitada a metodologia utilizada para sua atualização.

§5º O Poder Executivo enviará à Câmara de Vereadores os projetos de lei orçamentária e dos créditos adicionais com sua despesa discriminada, no caso do projeto de lei orçamentária, por elemento de despesa.

§6º Os demonstrativos e informações complementares exigidos por esta Lei identificarão, logo abaixo do respectivo título, o dispositivo a que se referem.

§7º O projeto de lei orçamentária conterá a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, considerando os acréscimos de receitas resultantes do crescimento da economia e da evolução de outras variáveis que implicam aumento da base de cálculo, bem como de alterações na legislação tributária, e demonstrará sua utilização por programa.

§8º No projeto de lei orçamentária e nos anexos de metas e prioridades do governo será atribuído código sequencial para indicar cada programa do governo municipal.

§9º Os códigos do programa do governo constantes do Plano Plurianual sofreram recodificação de seis dígitos para quatro dígitos para adequar-se a Portaria Nº 163/2001, publicada pela STN, sendo

que constará como anexo da Lei Orçamentária.

§10. O Orçamento das Autarquias Municipais, das Fundações Públicas e dos Fundos Especiais, no que couber, evidenciarão suas receitas e despesas conforme o disposto no § 1º deste artigo.

Art.9º Para efeito do disposto no artigo 8º, o Poder Legislativo encaminhará ao Órgão Central de Planejamento Estratégico e Orçamento do Município, até 30 de setembro de 2002, suas respectivas propostas orçamentárias, observados os parâmetros e diretrizes estabelecidos nesta Lei, para fins de consolidação do projeto de lei orçamentária.

CAPÍTULO III

DAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO E SUAS ALTERAÇÕES

Art.10. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução orçamentária de 2003 deverão ser realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas, bem como considerar a obtenção dos resultados previstos no Anexo de Metas Fiscais que integra a presente Lei.

Art.11. O projeto de lei orçamentária poderá incluir, além dos que estejam no Anexo de Prioridades desta Lei, outras ações e programas constantes do Plano Plurianual 2002-2005, ou que tenham sido objeto de leis específicas.

Art.12. A alocação dos créditos orçamentários será feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, integrantes do orçamento fiscal e de seguridade social.

§1º Desde que observadas as vedações contidas no artigo 167, inciso VI, da Constituição, fica facultada a descentralização de créditos orçamentários para execução de ações de responsabilidade da unidade descentralizadora.

§2º Os recursos para a descentralização de créditos orçamentários para os Fundos, Fundações e Autarquias, se for o caso, para a execução de projetos específicos acontecerá através da alocação da despesa diretamente sob responsabilidade da unidade e os recursos serão através de transferência financeira, somente por variação ativa e passiva nas contas do ativo financeiro evidenciados no Balanço Patrimonial.

Art.13. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais será feita de forma a propiciar a avaliação dos resultados dos programas de governo.

Art.14. Na estimativa da receita poderá ser especificado (e deduzido) um valor destinado a cobrir os efeitos da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra de renúncia de receita, conforme definida no § 1º, do artigo 14, da Lei Complementar Nº 101/00, valor este limitado ao montante estabelecido no Anexo de Metas Fiscais.

Parágrafo único. Se a previsão referida no caput não for incluída na lei orçamentária, a renúncia da receita tributária somente poderá ocorrer, no exercício de 2003, se for acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, nos termos no inciso II, do artigo 14, da referida Lei Complementar.

Art.15. Na programação da despesa não poderão ser:

I - fixadas despesas sem que estejam definidas as respectivas fontes de recursos e definidas as unidades executoras, devendo ser observado o equilíbrio entre receita e despesa;

II - incluídas despesas a título de Investimentos - Regime de Execução Especial, ressalvados os casos de calamidade pública formalmente reconhecidos, na forma do artigo 167, § 3º, da Constituição; e

III - transferidos a outras unidades orçamentárias os recursos recebidos por transferência.

Art. 16. Na determinação do montante de despesa, deverá ser observada a margem para expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado especificada no Anexo de Metas Fiscais, voltada a fazer frente às despesas correntes enquadradas na situação prevista no caput do artigo 17, da Lei Complementar Nº 101/00.

Art. 17. Não poderão ser programados novos projetos:

I - por conta de redução ou anulação de projetos em andamento;

II - que não possuam comprovada viabilidade técnica, econômica e financeira.

Parágrafo único. O disposto no inciso I deste artigo não alcança os recursos de operações de crédito e os provenientes de convênios.

Art. 18. O Poder Legislativo terá como limite total da despesa para 2003 a proposta orçamentária encaminhada ao Poder Executivo, incluindo os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, o valor decorrente da aplicação dos critérios estabelecidos no inciso II, artigo 29-A, da Constituição Federal, com redação da EC Nº 25.

Parágrafo único. O Poder Executivo terá como obrigação cumprir com os repasses financeiros o limite fixado nas cotas mensais de repasse, conforme o valor fixado da despesa e observância do ato administrativo, no termos do artigo 21, quando ocorrer a limitação de empenho.

Art. 19. Os serviços de consultoria somente serão contratados para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da Administração Municipal, publicando-se na Imprensa Oficial, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, no qual constará, necessariamente, quantitativo médio de consultores, custo total dos serviços, especificação dos serviços e prazo de conclusão.

Art. 20. Os recursos para compor a contrapartida de empréstimos para o pagamento de sinal, amortização, juros e outros encargos, observados os cronogramas financeiros das respectivas operações, não poderão ter destinação diversa das referidas finalidades, exceto se comprovado documentadamente erro na alocação desses recursos.

§1º Excetua-se do disposto neste artigo a destinação, mediante a abertura de crédito adicional, com prévia autorização legislativa, de recursos de contrapartida para a cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais, sempre que for evidenciada a impossibilidade da sua aplicação original.

§2º Os projetos e atividades com dotações vinculadas a recursos de convênios, operações de crédito e outros, só serão executados e utilizados se ocorrer o seu ingresso no fluxo de caixa, respeitando ainda o montante ingressado.

§3º Os recursos vinculados, oriundos de convênios e operações de créditos, não serão considerados na apuração do excesso de arrecadação para fins de abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais.

§4º Os recursos de que trata o parágrafo anterior poderão ser utilizados para abertura de créditos adicionais quando resultarem em excesso de arrecadação ou não previstos na receita a que se vinculam, não podendo ter destino diverso.

Art.21. Na execução do orçamento, verificado que o comportamento da receita poderá afetar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal e para recondução do montante da dívida consolidada aos limites estabelecidos, o Poder Executivo adotará o mecanismo de limitação de empenhos no montante necessário, observado ainda, a fonte de recursos, para as seguintes despesas:

I - eliminação ou redução de vantagens concedidas a servidores;

II - eliminação de despesas com horas extras;

III - redução de gastos com materiais e serviços terceirizados, de forma que não prejudiquem o oferecimento dos serviços públicos essenciais; e

IV - redução dos investimentos programados, desde que não comprometidos.

Art.22. É vedada a inclusão, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, de dotações a título de subvenções sociais e contribuições, ressalvadas aquelas destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos, de atividades de natureza continuada, que preencham uma das seguintes condições:

I - sejam de atendimento direto ao público, de forma gratuita, nas áreas de assistência social, saúde, educação ou representativas da comunidade escolar das escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, e que estejam registradas no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, as entidades que couber;

II - sejam vinculadas a organismos de natureza filantrópica, institucional ou assistencial, ou Assistência Social;

III - atendam ao disposto no artigo 204, da Constituição, no artigo 61, do ADCT, bem como na Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

IV - qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de acordo com a Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999.

V - sejam de fomento e atendimento ao público, de forma gratuita, para atividades culturais, esportivas, de cooperação técnica voltadas para o fortalecimento do associativismo municipal.

§1º Sem prejuízo da observância das condições estabelecidas neste artigo, a inclusão de dotações na Lei Orçamentária e sua execução, dependerão, ainda, de:

I - publicação, pelo Poder Executivo, de normas a serem observadas na concessão e auxílios, prevenindo-se cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade;

II - destinação dos recursos exclusivamente para a ampliação, aquisição de equipamentos e sua instalação e de material permanente, exceto no caso do inciso IV, do caput deste artigo; e

III - identificação do beneficiário e do valor transferido no respectivo convênio.

§2º Para habilitar-se ao recebimento de subvenções sociais e contribuições, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar declaração de funcionamento regular dos últimos cinco anos, emitida no exercício de 2003, por três autoridades locais e comprovante de regularidade do mandato de

sua diretoria, bem como atender ao disposto do artigo 195, § 3(, da Constituição Federal.

§3º As entidades que receberem recursos públicos, na sua habilitação, devem apresentar comprovante de cadastro nas esferas de governo:

I - do Município em que a entidade tiver sua sede administrativa;

II - do Estado, se couber; e

III - da Secretaria da Fazenda Federal (União).

§4º Não poderá ser concedida subvenção social ou contribuição à entidade que esteja em débito com relação a prestações de contas decorrentes de sua responsabilidade.

§5º A habilitação para recebimento de recursos públicos a título de subvenção social ou contribuição, respeitará o princípio da anualidade da Lei Orçamentária.

Art.23. Fica o Poder Executivo, através da Administração Direta e/ou da Administração Indireta, autorizada a conceder Subvenção Social e/ou Contribuição às entidades que atendam o disposto no artigo 22 desta Lei.

§1º É vedada a inclusão no Orçamento, de dotação global a título de subvenções sociais ou contribuição.

§2º A Lei Orçamentária contemplará em dotações próprias, de forma individualizada, nominando as entidades que receberam recursos do Poder Público.

Art.24. Fica o Município autorizado a conceder transferência financeira, através da descentralização de crédito orçamentário, conforme valor apresentado em anexo demonstrativo da Lei Orçamentária a:

I - Fundação Cultural de Jaraguá do Sul

II - Fundação Municipal de Esportes - FME

III - Fundo Municipal de Saúde - FMS

IV - Fundo Rotativo Habitacional do Município de Jaraguá do Sul - FROHAB

V - Fundo Municipal de Incentivo ao Desenvolvimento Rural - FROAGRO

VI - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

VII - Fundo Municipal de Previdência Social - FMPS

VIII - Fundo Municipal de Turismo

IX - Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS

X - Fundo Municipal do Meio Ambiente e Reconstituição dos Bens Lesados

XI - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto - SAMAE

Art.25. Fica autorizado o Poder Executivo a descentralizar o repasse financeiro para as APP's das Escolas e Centros de Educação Infantil da rede municipal de ensino, em conformidade com as Leis

Municipais N^os 2.251 de 09 de maio de 1997, 2.449 de 29 de setembro de 1998, 2.780 de 21 de dezembro de 2000 e 3.086 de 13 de junho de 2002.

Parágrafo único. A Lei Orçamentária de 2003 contemplará na fixação de despesa, dotação própria, individualizada, as Escolas de Ensino Fundamental e os Centros de Educação Infantil que receberão recursos financeiros do Tesouro Municipal.

Art.26. A Lei Orçamentária deverá consignar dotação específica de valor destinado ao custeio de despesas de competência de outro ente da Federação relativas a Pessoal.

Parágrafo único. A realização da despesa somente poderá se efetivar desde que seja firmado convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Art.27. A execução das ações de que tratam os artigos 22, 23 e 26 desta Lei, fica condicionada à autorização específica exigida pelo caput do artigo 26, da Lei Complementar N^o 101/2000.

Parágrafo único. A destinação de recursos para entidades privadas, a título de "contribuições", nos termos do artigo 12, §s 2^o e 6^o, da Lei N^o 4.320, de 1964, fica condicionada à autorização específica de que trata o caput deste artigo.

Art.28. A Reserva de Contingência será constituída de recursos do orçamento em montante equivalente a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida na proposta orçamentária.

§1^o Não será considerada, para os efeitos do caput, a reserva à conta de receitas vinculadas e diretamente arrecadada dos Fundos e Fundações.

§2^o A reserva de contingência será utilizada para fazer frente ao pagamento dos valores decorrentes de situações consignadas no anexo a esta Lei como riscos fiscais, no atendimento de passivos contingentes, intempéries e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, bem como para obtenção de resultado primário positivo.

§3^o A utilização dos recursos da Reserva de Contingência será feita por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, observado cada evento de riscos fiscais.

§4^o Para efeitos desta Lei entende-se como "Outros Riscos e Eventos Fiscais Imprevistos", as despesas diretamente relacionadas ao funcionamento das "atividades" e manutenção dos serviços de competência de cada uma das unidades gestoras não orçados ou orçados a menor, e neste caso, mesmo que investimentos.

§5^o Não se efetivando até o dia 30 de novembro de 2003 os riscos fiscais relacionados a passivos contingentes e intempéries previstos no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os recursos a eles reservados poderão ser utilizados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal para atender "Outros Riscos e Eventos Fiscais Imprevistos", conforme definidos no parágrafo anterior, desde que o Orçamento para 2003 tenha reservado recursos para os mesmos riscos fiscais.

§6^o Não sendo, a Reserva de Contingência, suficiente para atender os Riscos Fiscais, caso se concretizem, serão utilizados recursos do provável "superávit financeiro" do exercício de 2002, ou de créditos adicionais, abertos por "excesso de arrecadação", exclusive os provenientes de recursos vinculados ou de convênios, e se necessário, através de projeto de lei ao Legislativo para anulação de recursos alocados no Orçamento Fiscal.

Art.29. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais serão apresentados com o detalhamento estabelecido na Lei Orçamentária.

§1º Acompanharão os projetos de lei relativos a créditos adicionais exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e que indiquem as conseqüências dos cancelamentos de dotações propostas sobre a execução das atividades, dos projetos, das operações especiais.

§2º Os Decretos de abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária serão submetidos ao Controle Interno da Prefeitura Municipal, acompanhados de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações sobre execução das atividades, dos projetos ou das operações especiais e das correspondentes metas.

§3º Até cinco dias após a publicação dos Decretos de que trata o § 2º deste artigo o Poder Executivo encaminhará à Câmara de Vereadores cópia dos referidos Decretos e exposições de motivos.

§4º Cada projeto de lei deverá restringir-se a um único tipo de crédito adicional.

§5º Os créditos adicionais destinados a despesas com pessoal e encargos sociais serão encaminhados à Câmara de Vereadores por intermédio de projetos de lei específicos e exclusivamente para essa finalidade.

§6º Nos casos de créditos à conta de recursos de excesso de arrecadação, as exposições de motivos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo conterão a atualização das estimativas de receitas para o exercício, apresentadas de acordo com a classificação de que trata o artigo 8º, § 1º, inciso VI, desta Lei.

§7º Quando a abertura de créditos adicionais implicar a alteração das metas fiscais este deverá ser objeto de atualização.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS À ARRECADAÇÃO

Art.30. O Poder Executivo adotará as seguintes medidas, voltadas ao aumento da arrecadação tributária do Município:

I - atualização da planta genérica de valores de forma a minimizar a diferença entre as alíquotas nominais e as efetivas;

II - reestruturação da atividade de fiscalização tributária;

III - aperfeiçoamento dos instrumentos para agilização da cobrança da dívida ativa e atualização do valor dos créditos;

IV - atualização do cadastro mobiliário fiscal de caráter obrigatório.

Art.31. A liberação das dotações a unidades orçamentárias será efetuado pela Secretaria Municipal de Gestão, obedecendo o comportamento da receita arrecadada pelo Município, de acordo com o Decreto Municipal.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES SOBRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DÍVIDA PÚBLICA MUNICIPAL

Art.32. Obedecidos aos limites estabelecidos nas Resoluções do Senado Federal Nºs 40 e 43, o Município poderá realizar operações de créditos no exercício de 2003, destinadas a despesas de capital previstas ou inclusas no orçamento.

Art.33. As operações de crédito que aprovadas após a proposta orçamentária serão incluídas através da reprogramação da receita de operações de crédito e incluídas as metas e prioridades nos anexos desta Lei, se não estiverem.

Art.34. A verificação dos limites da dívida pública e as contratações de operações de créditos serão feitas respeitando os prazos da Portaria Nº 559, de 14 de dezembro de 2001.

Art.35. Somente poderão ser incluídas no projeto de lei orçamentária dotações relativas às operações de crédito desde que já contratadas e aprovadas por Lei Municipal.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Art.36. No exercício financeiro de 2003, as despesas com pessoal, ativo e inativo, dos Poderes Executivo e Legislativo, terão como limites na elaboração de suas propostas orçamentárias, para pessoal e encargos sociais, observado o artigo 71 da Lei Complementar Nº 101, de 04/05/2000, a despesa com a folha de pagamento calculada de acordo com a situação vigente, projetada para o exercício, considerando os eventuais acréscimos legais, inclusive revisão geral, a serem concedidos aos servidores públicos, alterações de planos de carreira, e admissões para preenchimento de cargos.

§1º Fica autorizada a revisão geral das remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo, das Autarquias e Fundações Públicas, cujo percentual será definido em lei específica.

§2º Os recursos para revisão geral de pessoal poderão constar da Lei Orçamentária em categoria de programação específica.

Art.37. No exercício de 2003, observado o disposto no artigo 169, da Constituição, somente poderão ser admitidos servidores se:

- I - existirem cargos vagos a preencher ou de reestrutura administrativa;
- II - houver prévia dotação orçamentária suficiente para o atendimento da despesa;
- III - for observado o limite previsto no artigo anterior;
- IV - for observado o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei Complementar Nº 101/00.

Art.38. Os projetos de lei sobre reestruturação ou transformação de cargos, bem como os relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, no âmbito do Poder Executivo, deverão ser acompanhados de manifestação da Secretaria Municipal de Gestão e do Controle Interno, em suas respectivas áreas de competência.

Parágrafo único. O Poder Legislativo assumirá, em seu âmbito, as atribuições necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.

Art.39. Nas situações em que a despesa total com pessoal tiver extrapolado noventa e cinco por cento do limite referido no artigo 36 desta Lei, o serviço extraordinário somente poderá ocorrer quando destinado ao atendimento de relevante interesse público, especialmente os voltados para as áreas de segurança e saúde, que ensejam situações emergenciais de risco ou de prejuízo para a sociedade.

Parágrafo único. A autorização para a realização de serviço extraordinário, no âmbito do Poder Exe-

eutivo, nas condições estabelecidas no caput deste artigo, é de exclusiva competência do Secretário Municipal de Gestão.

Art.40. O disposto no §1º, do artigo 18, da Lei Complementar Nº 101, de 2000, aplica-se, exclusivamente, para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos.

Parágrafo único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade;

II - não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente;

III - não caracterizem relação direta de emprego.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Art.41. A Lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovada ou editada se atendidas as exigências do artigo 14, da Lei Complementar Nº 101, de 2000.

Parágrafo único. Aplicam-se à Lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira as mesmas exigências referidas no caput, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

Art.42. Na estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária que sejam objeto de projeto de lei que esteja em tramitação na Câmara Municipal.

Parágrafo único. Se estimada a receita, na forma deste artigo, no projeto de lei orçamentária:

I - serão identificadas as proposições de alterações na legislação e especificada a receita adicional esperada, em decorrência de cada uma das propostas e seus dispositivos;

II - será apresentada programação especial de despesas condicionadas à aprovação das respectivas alterações na legislação.

Art.43. Os tributos lançados e não arrecadados, inscritos em dívida ativa, cujos custos para cobrança sejam superiores ao crédito tributário, poderão ser cancelados, mediante autorização em Lei, não se constituindo renúncia de receita para os efeitos do disposto no artigo 14, da Lei Complementar Nº 101/2000.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art.44. O Poder Executivo desenvolverá e iniciará a implantação de um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial.

Art.45. A avaliação dos resultados obtidos em cada Poder, de forma consolidada, dos programas que integram a execução orçamentária, deverá ser procedida, pelo Poder Executivo, em base bimensal, através de relatórios estabelecidos pela Portaria Nº 560/2001 - MF/STN.

§1º O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal de Vereadores, no prazo de trinta dias após a encerramento de cada bimestre e sessenta dias após o encerramento do exercício, relatório de avaliação do cumprimento das metas bimensais e do exercício - Portarias MF/STN Nºs 560 e 559 - bem como as justificações de eventuais desvios, com indicação das medidas corretivas.

§2º A unidade responsável pela coordenação do controle interno do Município apreciará os relatórios mencionados no parágrafo anterior e acompanhará a evolução do resultado nominal, durante a execução orçamentária.

Art.46. Caso seja necessária a limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas fiscais previstas no Anexo referido no artigo 2º desta Lei, será fixado, separadamente, percentual de limitação para o conjunto de "projetos", "atividades" e "operações especiais" à participação do Poder Legislativo e Executivo no total das dotações iniciais constantes da Lei Orçamentária de 2003, em cada um dos citados conjuntos, para o atendimento de Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos de cada Poder, excluídas:

I - as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução, conforme anexo;

II - as dotações constantes da proposta orçamentária, desde que a nova estimativa de receita, demonstrada em relatório, seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária, destinadas às:

a) despesas com ações de recursos vinculados às funções saúde, educação e assistência social, não incluídas no inciso I; e

b) "atividades" do Poder Legislativo Municipal.

§1º Na hipótese da ocorrência do disposto no caput deste artigo, o Poder Executivo comunicará ao Poder Legislativo, o montante que caberá a cada um tornar indisponível para empenho e movimentação financeira.

§2º No caso de o Poder Legislativo, após comunicado sobre o valor referido no parágrafo anterior, deixar de proceder à limitação de empenho, o Poder Executivo poderá reter o referido valor quando da transferência, imediatamente seguinte, de recursos destinados a suprir as despesas da Câmara Municipal de Vereadores, calculado com base no disposto no artigo 50, § 2º.

§3º O Chefe do Poder Executivo publicará ato estabelecendo os montantes que cada Secretaria terá como limite de movimentação e empenho.

Art.47. A contratação de operações de crédito e as operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias ficarão condicionadas à fiel observância do disposto, no que couber à esfera Municipal, na Seção IV, da Lei Complementar Nº 101, de 04/05/00.

Art.48. Comprovado o interesse público municipal e mediante convênio, acordo ou ajuste, o Executivo Municipal poderá assumir custeio de competência de outros entes da Federação.

Art.49. Fica o Executivo Municipal autorizado a firmar convênio com os governos Federal, Estadual e/ou Municipal, diretamente ou através de seus órgãos da administração direta ou indireta.

Art.50. O Poder Executivo deverá elaborar e publicar até trinta dias após a publicação da Lei Orça-

mentária de 2003, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos dos artigos 8º e 13, da Lei Complementar Nº 101/2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecido nesta Lei.

§1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput e os que o modificarem conterão:

I - metas quadrienais para o resultado primário dos orçamentos fiscal e de seguridade social;

II - metas bimestrais de realização de receitas, em atendimento ao disposto no artigo 13, da Lei Complementar Nº 101, de 2000.

§2º O desembolso dos recursos financeiros, correspondentes aos créditos orçamentários e adicionais consignados ao Poder Legislativo, será efetuado até o dia 20 de cada mês, sendo o valor calculado de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 2º, da Emenda Constitucional Nº 25, de 14/02/00.

Art.51. São vedados quaisquer procedimentos que motivem a execução de despesas sem comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária e previsibilidade de recursos financeiros para a sua liquidação.

Parágrafo único. A contabilidade registrará os atos e fatos relativos à gestão orçamentário-financeira efetivamente ocorridos, sem prejuízo das responsabilidades e providências derivadas da inobservância do caput deste artigo.

Art.52. Para os fins do disposto no artigo 16, da Lei Complementar Nº 101/00, e em cumprimento ao §3º, do mesmo artigo, fica estabelecido que a despesa será considerada irrelevante se o montante decorrente da ação que a gerou situar-se em valor inferior aos limites para compra e contratação de obras e serviços, de até R\$ 8.000,00 (Oito mil reais).

Art.53. O Executivo Municipal enviará a proposta orçamentária à Câmara Municipal, que a apreciará e a devolverá para sanção até o dia 15 de dezembro de 2002.

§1º A Câmara Municipal não entrará em recesso enquanto não cumprir o disposto no caput deste artigo.

§2º Se o projeto de lei orçamentária anual não for encaminhado a sanção até o início do exercício financeiro de 2003, fica o Executivo Municipal autorizado a executar a proposta orçamentária na forma original, até a sanção da respectiva Lei Orçamentária Anual.

§3º Os eventuais saldos negativos apurados em decorrência do disposto no parágrafo anterior serão ajustados após a sanção da Lei Orçamentária Anual, mediante abertura de créditos adicionais suplementares, através de Decreto do Poder Executivo, usando como fontes de recursos o Superávit Financeiro do Exercício de 2002, o excesso de arrecadação ou provável excesso de arrecadação, a anulação de saldos de dotações não comprometidas e a Reserva de Contingência, sem comprometer os recursos para atender os riscos fiscais previstos.

Art.54. As unidades responsáveis pela execução dos créditos orçamentários e adicionais aprovados processarão o empenho da despesa, observados os limites fixados para cada categoria de programação e respectivos grupos de despesa, fontes de recursos e modalidades de aplicação, especificando o elemento de despesa.

Art.55. A destinação de recursos para as ações de alimentação escolar obedecerá ao princípio da descentralização e a distribuição será proporcional ao número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino localizadas no Município, no ano anterior.

Art.56. As entidades privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título submeter-se-ão à fiscalização do Poder Concedente com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos.

Art.57 Os custos unitários de obras executadas com recursos do orçamento do Município, relativas à construção de prédios públicos, saneamento básico, pavimentação e habitação popular, não poderão ser superiores ao valor do Custo Unitário Básico - CUB - por m², divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, por Unidade da Federação, acrescido de até 30% para cobrir custos não previstos no CUB.

Parágrafo único. Somente em condições especiais, devidamente justificadas, poderão os respectivos custos ultrapassar os limites fixados no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle.

Art.58. Para os efeitos do disposto no artigo 42, da Lei Complementar Nº 101/2000:

I - considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congêneres;

II - no caso de despesas relativas a prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública, considera-se como compromissadas apenas as prestações cujo pagamento deva se verificar no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado.

Art.59. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Jaraguá do Sul, 18 de outubro de 2002.

IRINEU PASOLD
Prefeito Municipal

ANEXO E



ESTADO DE SANTA CATARINA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DA
LEI COMPLEMENTAR Nº101/2000 – LRF
RESOLUÇÃO TC 11/2000
PERÍODO DE REFERÊNCIA – EXERCÍCIO/2000

MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL

O município de JARAGUÁ DO SUL - SC, sujeito ao regime de Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial deste Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 31, 70 e 71 da Constituição Federal; artigo 113 da Constituição Estadual; artigos 25, 26 e 27 da Lei Complementar nº 202, de 15/02/2000, através de seus Poderes constituídos, encaminhou para exame, por meio informatizado, os dados e informações solicitados por esta Corte de Contas através dos ofícios nº DMU 877/01, DMU 878/01 e DIN 001/01, com fundamento no artigo 10º da Resolução TC 16/94.

Em atendimento às disposições da Lei Complementar nº 101/2000 art. 59, bem como da Resolução nº TC 11/2000, o Tribunal de Contas promoveu as verificações referentes ao exercício de 2000, fundamentando suas conclusões na presumida veracidade ideológica das informações remetidas por meio informatizado pelos Poderes. Pode o Tribunal de Contas; a qualquer época e desde que venha a ter ciência de ato ou fato que possa modificar o seu entendimento; reexaminar, reformular e emitir novo pronunciamento a respeito, sem prejuízo das implicações penais decorrentes da tipificação do crime previsto no art. 299 do Código Penal Brasileiro.

DADOS DE PUBLICIDADE DOS RELATÓRIOS EXIGIDOS PELA LRF

Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
(6º Bimestre/2000) (art.52, caput da Lei Complementar nº101/2000)	
Meio de Comunicação	Data
Mural Público	14/02/2001

O poder Executivo publicou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária FORA DO PRAZO estabelecido no artigo 52, caput da Lei Complementar nº 101/2000, ficando o Município sujeito às sanções do artigo 51, § 2º da mesma norma.

Relatório de Gestão Fiscal (Executivo) (3º Quadrimestre/2000) (art.55, §2º da Lei complementar nº101/2000)	
Meio de Comunicação	Data
Mural Público	14/02/2001

O poder Executivo publicou o Relatório de Gestão Fiscal FORA DO PRAZO estabelecido no artigo 55, caput da Lei Complementar nº 101/2000, ficando o Município sujeito às sanções do artigo 51, § 2º da mesma norma.

Relatório de Gestão Fiscal (Legislativo) (3º Quadrimestre/2000) (art.55, §2º da Lei complementar nº101/2000)	
Meio de Comunicação	Data
Mural Público	14/02/2001

O poder Legislativo publicou o Relatório de Gestão Fiscal FORA DO PRAZO estabelecido no artigo 52, caput da Lei Complementar nº 101/2000, ficando o Município sujeito às sanções do artigo 51, § 2º da mesma norma.

DESPESAS COM PESSOAL

Poder Executivo (Art.20, III, 'b' da LRF)

<i>Receita Corrente Líquida do Município</i>	<i>Valor Máximo (54%)</i>	<i>Gastos com Pessoal</i>	<i>%</i>
93.577.078,46	50.531.622,37	36.066.455,55	38,54 - Cumpriu

Poder Legislativo (Art.20, III, 'a' da LRF)

<i>Receita Corrente Líquida do Município</i>	<i>Valor Máximo (6%)</i>	<i>Gastos com Pessoal</i>	<i>%</i>
93.577.078,46	5.614.624,71	633.518,39	0,68 - Cumpriu

Município (Art.19, caput, III da LRF)

<i>Receita Corrente Líquida do Município</i>	<i>Valor Máximo (60%)</i>	<i>Gastos com Pessoal</i>	<i>%</i>
93.577.078,46	56.146.247,08	36.699.973,94	39,22 - Cumpriu

Despesas com inativos e pensionistas (Art.2º, §§1º e 2º da Lei nº9.717/98)

<i>Receita Corrente Líquida do Município</i>	<i>Valor Máximo (12%)</i>	<i>Gastos com Pessoal inativo e pensionista</i>	<i>%</i>
93.577.078,46	11.229.249,42	1.547.461,51	1,65

O limite de despesa com Inativos e Pensionistas estabelecido pelo artigo 2, § 1º da Lei nº 9.717/98 teve sua exigibilidade postergada através da Medida Provisória nº 2.043/00 para 01/01/2002. As despesas com Inativos e Pensionistas do Município atingiram o montante de R\$ 1.547.461,51, representando 1,65% da Receita Corrente Líquida.

LIMITES E CONDIÇÕES PARA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (Art.32, V e 38, IV, 'b' da LRF)

<i>Total das operações de crédito do Município</i>	<i>Total das despesas de capital liquidadas</i>	<i>Operações de crédito realizadas em valor acima das despesas de capital liquidadas</i>	
4.273.905,97	17.019.477,90	0,00	Cumpriu

LIMITES E CONDIÇÕES PARA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR (ART. 42 DA LRF)

Poder Executivo

Recursos Não Vinculados

<i>Restos a pagar inscritos no exercício</i>	<i>Despesa empenhada não inscrita em Restos a pagar por insuficiência financeira (LRF – art. 55, III, b, 4)</i>	<i>Disponibilidade Financeira no final do exercício</i>	<i>Restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira</i>	
671.536,85	2.336.769,53	197.205,44	474.331,41	Cumpriu

Recursos Vinculados

<i>Restos a pagar inscritos no exercício</i>	<i>Despesa empenhada não inscrita em Restos a pagar por insuficiência financeira (LRF – art. 55, III, b, 4)</i>	<i>Disponibilidade Financeira no final do exercício</i>	<i>Restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira</i>	
216.162,17	0,00	1.070.931,55	0,00	Cumpriu

Consoante com o disposto no artigo 42 c/c 55, III, 'b', 4 da Lei Complementar nº101/2000, as despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar sem disponibilidade financeira, bem como, aquelas empenhadas não inscritas em restos a pagar por insuficiência financeira, deverão ser reempenhadas no exercício de 2.001, em dotação específica 'Despesas de Exercícios Anteriores', através de alteração orçamentária autorizada pelo Poder Legislativo. Ressalta-se

ainda, que tal procedimento deve ser informado ao Ministério Público e Poder Legislativo Municipal.

LIMITE DE GASTOS COM O PODER LEGISLATIVO

Remuneração Máxima dos Vereadores de 75% daquela estabelecida para os Deputados Estaduais (artigo 29, inciso VI da CF)

MÊS	REMUNERAÇÃO DE VEREADOR	REMUNERAÇÃO DE DEPUTADO ESTADUAL	%
JANEIRO	0,00	6.000,00	0,00
FEVEREIRO	2.095,53	6.000,00	34,93
MARÇO	2.098,25	6.000,00	34,97
ABRIL	2.087,41	6.000,00	34,79
MAIO	2.111,70	6.000,00	35,19
JUNHO	2.111,91	6.000,00	35,20
JULHO	2.116,07	6.000,00	35,27
AGOSTO	2.150,84	6.000,00	35,85
SETEMBRO	2.179,02	6.000,00	36,32
OUTUBRO	2.184,03	6.000,00	36,40
NOVEMBRO	2.187,08	6.000,00	36,45
DEZEMBRO	2.187,08	6.000,00	36,45

A remuneração dos vereadores não ultrapassou o limite de 75 % dos Deputados Estaduais, cumprindo o disposto no artigo 29, inciso VI da Constituição Federal.

Limite máximo de 5% da receita do Município para a remuneração total dos vereadores (artigo 29, inciso VII da CF)

RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO	REMUNERAÇÃO TOTAL DOS VEREADORES	%
98.790.549,95	384.859,40	0,39

O montante gasto com a remuneração dos vereadores no exercício de 1999 foi da ordem de R\$ 384.859,40, representando 0,39% da receita total do Município. Desta forma, fica evidenciado o cumprimento do estabelecido no artigo 29, VII da Constituição Federal.

RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL

“Por determinação do artigo 53, III da Lei complementar nº101/2000, acompanharão o Relatório Resumido da Execução Orçamentária demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal.”

“Resultado Primário, para fins da Lei Complementar nº101/2000, é apurado através da diferença entre a receita arrecadada e a despesa realizada, deduzindo-se daquela as aplicações financeiras, receitas de privatização, operações de crédito, anulação de restos a pagar (art. 38, Lei nº4.320/64), retorno das operações de crédito e transferências intragovernamentais;

e dessa o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, concessão de empréstimos, aquisição de títulos de capital já integralizados e transferências intragovernamentais.”

RESULTADO PRIMÁRIO DO MUNICÍPIO (CFE. ANEXO VII PORTARIA 471)	R\$ -227.694,01
--	------------------------

“Resultado Nominal, para fins da Lei Complementar nº101/2000, é apurado através da diferença entre a Dívida Fiscal Líquida de dois períodos, resultante esta do somatório entre a Dívida Consolidada e a Receita de Privatizações, deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras (classificadas no subgrupo Realizável) e demais ativos financeiros.”

RESULTADO NOMINAL DO MUNICÍPIO (CFE. ANEXO VII-A PORTARIA 471)	R\$ 2.669.522,69
---	-------------------------

DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS (art.72 da LRF)

Poder Executivo

Componentes /Exercícios	Receita Corrente Líquida	Serviços de Terceiros	%
Exercício 1999	70.661.193,93	19.605.719,33	27,75
Exercício 2000	93.577.078,46	20.575.918,05	21,99

As despesas com serviços de terceiros do Poder Executivo Municipal no exercício de 2000 ficaram dentro do limite estabelecido no artigo 72 da Lei Complementar nº101/2000.

Poder Legislativo

Componentes /Exercícios	Receita Corrente Líquida	Serviços de Terceiros	%
Exercício 1999	70.661.193,93	135.514,71	0,19
Exercício 2000	93.577.078,46	170.013,30	0,18

As despesas com serviços de terceiros do Poder Legislativo Municipal no exercício de 2000 ficaram dentro do limite estabelecido no artigo 72 da Lei Complementar nº101/2000.

ANEXO F



ESTADO DE SANTA CATARINA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DA
LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 – LRFPERÍODO DE REFERÊNCIA –
3º QUADRIMESTRE, 5º E 6º BIMESTRES DE 2001

MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL

O município de JARAGUÁ DO SUL - SC, sujeito ao regime de Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial deste Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 31, 70 e 71 da Constituição Federal; artigo 113 da Constituição Estadual; artigos 25, 26 e 27 da Lei Complementar nº 202, de 15/02/2000, através de seus Poderes constituídos, encaminhou para exame, por meio informatizado, os dados e informações solicitados por esta Corte de Contas através dos ofícios nº DIN 109/02 e 110/02, com fundamento no artigo 10º da Resolução TC 16/94.

Em atendimento às disposições da Lei Complementar nº 101/2000 art. 59, o Tribunal de Contas promoveu as verificações referentes ao exercício de 2001, fundamentando suas conclusões na presumida veracidade ideológica das informações remetidas por meio informatizado pelos Poderes. Pode o Tribunal de Contas - a qualquer época e desde que venha a ter ciência de ato ou fato que possa modificar o seu entendimento - reexaminar, reformular e emitir novo pronunciamento a respeito, sem prejuízo das implicações penais decorrentes da tipificação do crime previsto no art. 299 do Código Penal Brasileiro.

RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DADOS DE PUBLICIDADE DO RELATÓRIO

Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
(5º Bimestre/2001) (art.52, caput da Lei Complementar nº101/2000)	
Meio de Comunicação	Data
Mural Público	06/12/01

O poder Executivo publicou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 5º bimestre do exercício de 2001 FORA DO PRAZO estabelecido no artigo 52, caput da Lei Complementar nº101/2000, ficando o Município sujeito às sanções do artigo 51, § 2º da mesma norma.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º Bimestre/2001) (art.52, caput da Lei Complementar nº101/2000)	
Meio de Comunicação	Data
Jornal de Circulação Nacional	05/02/02

O poder Executivo publicou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre do exercício de 2001 FORA DO PRAZO estabelecido no artigo 52, caput da Lei Complementar nº101/2000, ficando o Município sujeito às sanções do artigo 51, § 2º da mesma norma.

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

DADOS DE PUBLICIDADE DO RELATÓRIO DO PODER EXECUTIVO

Relatório de Gestão Fiscal (Executivo) (art.55, §2º da Lei complementar nº101/2000)	
Meio de Comunicação	Data
Mural Público	05/02/02
Mural Público	02/05/02

O poder Executivo publicou o Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º Quadrimestre do exercício de 2001, FORA DO PRAZO estabelecido no artigo art.55, §2º da Lei complementar nº101/2000, ficando o Município sujeito às sanções do artigo 51, § 2º da mesma norma.

DADOS DE PUBLICIDADE DO RELATÓRIO DO PODER LEGISLATIVO

Relatório de Gestão Fiscal (Legislativo) (art.55, §2º da Lei complementar nº101/2000)	
Meio de Comunicação	Data
Mural Público	05/02/02

O poder Legislativo publicou o Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º Quadrimestre do exercício de 2001, FORA DO PRAZO estabelecido no artigo art.55, §2º da Lei complementar nº101/2000, ficando o Município sujeito às sanções do artigo 51, § 2º da mesma norma.

DESPESAS

DESPESAS COM PESSOAL

Poder Executivo (Art.20, III, 'b' da LRF)

<i>Receita Corrente Líquida do Município</i>	<i>Valor Máximo (54%)</i>	<i>Gastos com Pessoal</i>	<i>%</i>
88.526.992,34	47.804.575,86	40.202.215,91	45,41 - Cumpriu

Os gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal atingiram o montante de R\$ 40.202.215,91, representando 45,41% da Receita Corrente Líquida do Município, motivo pelo qual fica cumprido o limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000.

Poder Legislativo (Art.20, III, 'a' da LRF)

<i>Receita Corrente Líquida do Município</i>	<i>Valor Máximo (6%)</i>	<i>Gastos com Pessoal</i>	<i>%</i>
88.526.992,34	5.311.619,54	1.187.642,16	1,34 - Cumpriu

Os gastos com pessoal do Poder Legislativo Municipal atingiram o montante de R\$ 1.187.642,16, representando 1,34% da Receita Corrente Líquida do Município, motivo pelo qual, cumpriu o limite estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000.

Município (Art.19, caput, III da LRF)

<i>Receita Corrente Líquida do Município</i>	<i>Valor Máximo (60%)</i>	<i>Gastos com Pessoal</i>	<i>%</i>
88.526.992,34	53.116.195,40	41.389.858,07	46,75 - Cumpriu

Os gastos com pessoal do Município atingiram o montante de R\$ 41.389.858,07, representando 46,75% da Receita Corrente Líquida, motivo pelo qual fica cumprido o limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000.

LIMITE DE GASTOS COM O PODER LEGISLATIVO**Remuneração Máxima dos Vereadores de 20 a 75% daquela estabelecida para os Deputados Estaduais (artigo 29, inciso VI da CF)**

MÊS	REMUNERAÇÃO DE VEREADOR	REMUNERAÇÃO DE DEPUTADO ESTADUAL	%
JANEIRO	2.980,00	8.250,00	36,12
FEVEREIRO	2.980,00	8.250,00	36,12
MARÇO	2.980,00	8.250,00	36,12
ABRIL	2.980,00	8.250,00	36,12
MAIO	2.980,00	8.250,00	36,12
JUNHO	2.980,00	8.250,00	36,12
JULHO	2.980,00	8.250,00	36,12
AGOSTO	2.980,00	8.250,00	36,12
SETEMBRO	2.980,00	8.250,00	36,12
OUTUBRO	2.980,00	8.250,00	36,12
NOVEMBRO	2.980,00	8.250,00	36,12
DEZEMBRO	2.980,00	8.250,00	36,12

A remuneração dos Vereadores não ultrapassou o limite de 50,00% (referente aos seus 105.575 habitantes) da remuneração dos Deputados Estaduais, cumprindo o disposto no artigo 29, inciso VI da Constituição Federal.

Limite máximo de 5% da receita do Município para a remuneração total dos vereadores (artigo 29, inciso VII da CF)

RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO	REMUNERAÇÃO TOTAL DOS VEREADORES	%
102.382.854,74	851.348,75	0,83

O montante gasto com a remuneração dos vereadores até o período foi da ordem de R\$ 851.348,75, representando 0,83% da receita total do Município. Desta forma, fica evidenciado que o Poder Legislativo CUMPRIU o estabelecido no artigo 29, VII da Constituição Federal.

Limite máximo de 5 a 8% da receita tributária previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior, para o total da despesa do Poder Legislativo, excluindo-se os inativos (artigo 29-A da CF)

RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO	DESPESA TOTAL DO PODER LEGISLATIVO ATÉ O PERÍODO	%
51.398.974,72	1.598.284,68	3,11

O montante da despesa do Poder Legislativo até o período não ultrapassou o limite de 7% (referente aos seus 105.575 habitantes) da receita tributária do Município, e das transferências previstas no § 5º do artigo 153, e artigos 158 e 159, arrecadada no exercício de 2000 (R\$ 25.699.487,36). Desta forma, fica evidenciado que o Poder Legislativo CUMPRIU o estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal.

Limite máximo de 70% da receita da Câmara para o total da despesa relativa a folha de pagamento, inclusive dos vereadores (artigo 29-A, §1º, da CF)

RECEITA DO PODER LEGISLATIVO ATÉ PERÍODO	DESPESA COM FOLHA DE PAGAMENTO ATÉ O PERÍODO	%
1.660.865,58	1.125.310,86	67,75

O montante da despesa com folha de pagamento até o período foi da ordem de de R\$ 1.125.310,86, representando 67,75% da receita do Poder. Desta forma, fica evidenciado que o Poder Legislativo CUMPRIU o estabelecido no artigo 29, § 1º da Constituição Federal.

METAS FISCAIS

METAS BIMESTRAIS DE ARRECADAÇÃO (6º Bimestre)

Componentes	Prevista	Arrecadada	Apurada
Receitas Correntes	91.155.180,00	98.858.554,74	7.703.374,74
Receitas de Capital	5.679.750,00	3.524.300,00	-2.155.450
Receita Total	96.834.930,00	102.382.854,74	5.547.924,74

5. BIBLIOGRAFIA

- BAER, Werner. **Neoliberalismo e política regional no Brasil**. In: STTIFTUNG, Konrad Adenauer. A política regional na era da globalização. 1 ed. São Paulo: IPEA, 1996. p. 153
- BARROS, José Roberto Mendonça de. **A experiência regional de planejamento**. In: LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil: Debates Economia. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. Vol. 21. p. 111.
- COSTA, Luiz; Pompeu Castello. **Guia do Administrador Municipal: orientações e procedimentos para uma gestão eficiente**. 1ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001, 445 p.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, **Novo Aurélio Século XXI: O Dicionário da Língua Portuguesa**, 3ª edição, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1999.
- FILELLINI, Alfredo. **Economia do setor público**. 1 ed. São Paulo: Atlas. 1994. 202 p.
- GALVÃO, Antônio Carlos. **Alguns comentários sobre a experiência brasileira de política regional e suas perspectivas**. In: STTIFTUNG, Konrad Adenauer. A política regional na era da globalização. 1 ed. São Paulo: IPEA, 1996. p. 149.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 314 p.
- GIAMBIAGI, Fábio. Textos para discussão nº 93 - Do déficit de metas as metas de déficit: A política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002 disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/td.asp#finanças>>. Acesso em: 14 mai. 2003.
- HADDAD, Paulo R. **A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas**. In: STTIFTUNG, Konrad Adenauer. A política regional na era da globalização. 1 ed. São Paulo: IPEA, 1996. p. 133.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. 8 ed. São Paulo: Atlas. 1992. 328 p.
- LAFER, Betty Mindlin. **O conceito de planejamento**. In: LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil: Debates Economia. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. Vol. 21. p. 9.

MATIAS & CAMPELLO, Alberto Borges & Carlos A.G.B. **Administração Financeira Municipal**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2000. 413 p.

PEACOCK, Alan. & WISEMAN, Jack. *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press. 1970

PEREIRA, Jose Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1999. 216 p.

Prefeitura Municipal de Jaraguá do SUL. Disponível em:
<<http://www.jaraguadosul.com.br>>. Acesso em 19 jun. 2003

PYNDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1999. 791 p.

REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA, Rio de Janeiro: FGV, março 2000. Índice de preços, IGP-M 1980 – 2000. Vol 54, nº 3

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1997. 208 p.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 6 ed. São Paulo: Best Seller, 2001. 649 p.

Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina. Disponível em
<<http://www.sef.sc.gov.br/>>. Acesso em: 20 mai. 2003>.

Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 15 jun. 2003.

SHUSTER, Werner. Discurso proferido na apresentação da AGENDA 21 em maio de 2000. Disponível em: <<http://www.jaraguadosul.com.br>>. Acesso em 19 jun. 2003

SILVA, Fernando Rezende. **Avaliação do setor público na economia brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. 293 p.

SILVA, Fernando Rezende. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001. 375 p.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999. 404 p.

Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em 10 jun. 2003.

VECCHIA, Elói Dalla & MONTOYA, Marco Antonio. **Orçamento e Planejamento Municipal: Um estudo de Caso**. Rio de Janeiro: Brazilian Journal Of Political Economy. Revista de Economia Política. Abril-junho/2002. Vol. 22, nº 2.