



GOVERNO DO BRASIL



PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS  
PARA O DESENVOLVIMENTO

O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO  
À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL  
DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 1<sup>a</sup> FASE

DOCUMENTO DO PROJETO BRA/04/033

UCP – UNIDADE DE COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS  
SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

BRASÍLIA, DEZEMBRO DE 2004.

## ÍNDICE

	Página
<b>SEÇÃO I - O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – PNAFM.....</b>	<b>04</b>
I. MARCO DE REFERÊNCIA.....	04
A - ANTECEDENTES.....	04
1 - DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	04
2 - ARRECADAÇÃO E GASTO PÚBLICO NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	05
B - OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	06
1 - A ESTRUTURA E DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	06
2 - ARRECADAÇÃO PRÓPRIA E TRANSFERÊNCIAS NO CONTEXTO MUNICIPAL.....	08
3 - AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.....	08
4 - O SETOR PÚBLICO MUNICIPAL.....	10
C – O EQUILÍBRIO FISCAL E A ESTRATÉGIA DO BRASIL.....	11
II. O PROGRAMA PNAFM.....	13
A - OBJETIVOS.....	13
B - RESULTADOS.....	14
C - DESCRIÇÃO DO PROGRAMA.....	14
1 – ELEGIBILIDADE DOS MUNICÍPIOS.....	16
2 – ELEGIBILIDADE DOS PROJETOS.....	16
D - MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO.....	18
1 - COMPONENTE I – COORDENAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA.....	18
2 - COMPONENTE II – FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL.....	18
E - DIMENSIONAMENTO DO PROGRAMA.....	20
1 - DIMENSIONAMENTO DO COMPONENTE I.....	20
2 - DIMENSIONAMENTO DO COMPONENTE II.....	21
3 - DIMENSIONAMENTO DO PROGRAMA.....	22
<b>SEÇÃO II – O PROJETO BRA/04/033.....</b>	<b>24</b>
A - ESTRUTURA DO PROJETO BRA/04/033 E DETALHAMENTO DE SEUS RESULTADOS E PRODUTOS.....	24
B - ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO BRA/04/033.....	26
C - RAZÕES PARA A COOPERAÇÃO COM O PNUD.....	27
<b>SEÇÃO III – MATRIZ DE RESULTADOS E RECURSOS DO PROJETO.....</b>	<b>29</b>

	Página
<b>SEÇÃO IV – ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO.....</b>	<b>76</b>
A - PAPÉIS E RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS NA EXECUÇÃO DO PROJETO.....	76
B - MECANISMOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	78
C - MECANISMOS DE COMPARTILHAMENTO DAS LIÇÕES DO PROJETO.....	80
<b>SEÇÃO V – OBRIGAÇÕES E PRÉ-REQUISITOS.....</b>	<b>81</b>
<b>SEÇÃO VI – CONTEXTO LEGAL.....</b>	<b>92</b>
<b>SEÇÃO VII – ORÇAMENTO.....</b>	<b>93</b>
 <b>ANEXOS</b>	
I – AUDIT REQUIREMENTS.....	98
II – DECRETO 5.151, DE 22 DE JULHO DE 2004.....	115
III – CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA (PESSOA FÍSICA E JURÍDICA).....	118
IV – PLANO DE TRABALHO ANUAL.....	123
V – DISPOSIÇÕES SUPLEMENTARES DO DOCUMENTO DE PROJETO: CONTEXTO LEGAL....	124
VI – PLANO DE COMPRAS – LISTA DE EQUIPAMENTOS.....	137
VII – CARTA DE ACORDO MODELO.....	139
VIII – ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA.....	143
IX – ORGANOGRAMA DA UCP.....	144
X – TERMO DE CONCILIAÇÃO FIRMADO ENTRE A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO EM 7 DE JUNHO DE 2002.....	145

## **Seção I – O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM<sup>1</sup>**

### **I. Marco de Referência**

#### **A – Antecedentes**

##### **1. Descentralização e Federalismo Fiscal no Contexto Brasileiro**

O Brasil é um país organizado como república federativa, com três níveis de Governo: Central (União), regional (26 Estados-membros e o Distrito Federal) e local (5.561 municípios). Os três níveis contam com ampla autonomia garantida pela Constituição Federal de 1988, que outorga faculdades tributárias próprias e independência para definir e executar suas políticas de gastos públicos.

No campo da ação governamental, cada um dos níveis de Governo tem autonomia administrativa, tanto para a organização dos serviços públicos em geral como para a gestão financeira própria. A autonomia financeira de cada nível de Governo manifesta-se por meio da formulação do orçamento, do poder para explorar seus campos de competência tributária e da capacidade para realizar gastos públicos.

A Constituição estabelece que a defesa nacional, as relações externas, a emissão de moeda, o controle do sistema financeiro, os serviços de correio e o petróleo são de responsabilidade exclusiva do Governo central. Por outro lado, a distribuição de gás canalizado e os transportes públicos são competência específica dos Estados e Municípios, respectivamente. Todas as outras funções de prestação de serviços públicos podem ser exercidas tanto pela União como pelos Estados e Municípios.

Com relação ao sistema tributário nacional, a Constituição estabelece claramente a competência para instituir os tributos por nível de Governo. Nesse contexto, a lei federal define o marco geral do sistema impositivo e os aspectos regulativos se estabelecem nas leis estaduais e municipais.

Esta estrutura federativa com alto grau de descentralização apresenta profundas diferenças sócio-econômicas, demográficas e territoriais, tanto no âmbito dos Estados quanto dos Municípios. É grande a diferença existente entre os Estados como Amazonas, com mais de 1,3 milhões de Km<sup>2</sup> e Estados como Sergipe, com território de não mais de 27 mil Km<sup>2</sup>. Da mesma forma, as variações de população são igualmente marcantes: cidades como São Paulo e Rio de Janeiro com mais de 10 milhões de habitantes em suas regiões metropolitanas e outras 1.381 cidades com menos de 5.000 habitantes.

---

<sup>1</sup> A formulação dessa seção baseou-se no Informe de Projeto do Banco Inter Americano (BR-0286), preparado pela equipe integrada por: Márcio Gomes da Cruz, Kerstin Graffman, José Baião, Jorge Febres, Márcio Cracel, Bernadete Buchsbaum, Jaime Mano e Luciana Pimentel.

Da mesma forma, a renda familiar per capita também apresenta grandes variações, que oscilam entre quatro salários mínimos em cidades dos Estados da Região Sul e um quarto de salário mínimo para cidades na Região Nordeste do país. Estas diferenças econômicas se manifestam em profundas desigualdades, no âmbito do desenvolvimento e, consequentemente, com relação à capacidade fiscal dos distintos Estados e Municípios.

## **2. Arrecadação e Gastos Públicos no Contexto Brasileiro**

A principal fonte de financiamento do gasto público, no âmbito federal, é o Sistema Tributário Nacional e encontra-se vigente sobre uma base de normas gerais codificadas desde 1966 e de acordo com a mais recente discriminação de fontes de arrecadação tributária, estabelecidas na Constituição de 1988. O quadro I a seguir resume as faculdades tributárias e indica as responsabilidades de gastos por nível de Governo:

**Quadro 1**  
**Principais Tributos e Gasto Público por nível de Governo**

Nível	Tributos	Gasto Público
Federal (União)	Renda e proventos de qualquer natureza (incluindo IR); Produtos Industrializados (IPI); Comércio Exterior (importação e exportação), Movimentação Financeira (crédito, câmbio e operações com títulos e valores mobiliários); Propriedade Rural (ITR) e contribuições sociais sobre a receita das empresas (CSSL) (Art. 153, CF88)	Educação; Saúde; Segurança; Social; Defesa Nacional; Infra-estrutura Viária
Estadual	Consumo (valor agregado); Circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicações (ICMS); Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Transmissão de Bens por Heranças e Doações (Art. 155, CF88)	Educação Fundamental e Média; Saúde; Segurança Pública; Transportes Públicos
Municipal	Propriedade Urbana (IPTU); Transferência de Bens e Direitos (ITBI); Serviços (ISS) e Taxas Municipais (Art. 156, CF88)	Educação Fundamental; Saúde Básica; Urbanismo; Saneamento; Transporte Público

Grande parte da arrecadação de impostos no âmbito federal é transferida às demais esferas de Governo (Estados e Municípios) por meio dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Da mesma forma, parte importante da arrecadação tributária no âmbito dos Estados-

membros é distribuída aos Municípios, aplicando-se critérios estabelecidos em legislação específica.

Os principais beneficiados pela descentralização fiscal, estabelecida na Constituição Federal de 1988, são os Municípios que ampliaram sua participação na arrecadação disponível de 2,4% do PIB em 1988 para 5,6% em 2000. Por outro lado, o Governo Federal reduziu sua disponibilidade de recursos, que em 1988 era 2% inferior à arrecadação e, em 1998, foi 4% inferior à sua arrecadação direta. Com isso, ampliou-se o impacto dos Governos subnacionais na estabilidade macroeconômica do País.

## **B – Os Municípios Brasileiros**

### **1. A estrutura e Distribuição dos Municípios**

De acordo com os indicadores sociais e econômicos e com a estrutura de distribuição da população do País, observa-se que existe uma grande diversidade entre os 5.561 municípios, conforme pode-se verificar no Quadro 2 a seguir.

## Distribuição populacional por município

ESTADOS	FAIXA DE POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO																				POPULAÇÃO				Área * Territorial (km <sup>2</sup> )
	Até 5 Mil	Até 10 Mil	Até 20 Mil	Até 30 Mil	Até 50 Mil	Até 70 Mil	Até 90 Mil	Até 120 Mil	Até 150 Mil	Até 200 Mil	Até 250 Mil	Até 350 Mil	Até 450 Mil	Até 700 Mil	Até 950 Mil	Até 1.950 Mil	Até 2.950 Mil	Mais de 2.950 Mil	Total	Nas Capitais	Menos de 1 Milhão	Acima de 1 Milhão	Total		
Norte	7	98	91	113	64	40	14	11	7	2	1	1	4	1	0	0	2	0	0	449	1.208.951	2.686.449	12.900.704	3.869.638	
Acre	3	7	7	3	1		1						1							22	253.059	0	557.526	153.150	
Amapá	6	4	3	1			1						1							16	283.308	0	477.032	143.454	
Amazonas		9	25	16	6	2	2	1												62	0	1.405.835	2.812.557	1.577.820	
Pará	3	15	42	32	28	8	6	4	1	1	1	1	1							143	0	1.280.614	6.192.307	1.253.165	
Rondônia	5	10	20	7	4	2	2	1					1							52	334.661	0	1.379.787	238.513	
Roraima	1	9	4										1							15	200.568	0	324.397	225.116	
Tocantins	80	37	12	5	2	1	1	1												139	137.355	0	1.157.098	278.421	
Nordeste	9	263	400	589	242	155	69	21	15	9	7	5	4	2	4	4	1	2	0	1792	4.145.520	5.960.578	47.741.690	1.558.200	
Alegrete	6	23	36	22	8	5				1				1						102	796.842		2.822.621	27.933	
Bahia	8	62	184	80	45	16	7	5	3	3	1	1	1							417		2.440.828	13.070.250	567.296	
Ceará	1	30	67	32	30	14	3	2		2	1	1								184		2.097.757	7.430.661	146.348	
Maranhão	9	50	83	32	26	7	3	3	2		1									217	868.047		5.651.475	333.366	
Paraíba	76	67	53	13	6	3	1	2					1	1						223	595.429		3.443.825	56.585	
Pernambuco	3	19	71	38	23	15	5	3	1	1	1	2	1	1						185		1.421.993	7.918.344	98.938	
Piauí	94	74	33	8	8	3		1												222	714.583		2.843.277	252.379	
Rio Grande do Norte	55	55	36	8	6	4			1	1										167	709.536		2.776.782	53.307	
Sergipe	11	20	26	9	3	2	2	1												75	461.083		1.784.455	22.050	
Sudeste	4	431	403	345	156	113	52	40	34	19	23	10	17	7	9	4	2	1	2	1668	291.941	18.490.528	72.412.384	927.286	
Espírito Santo	1	14	32	13	7	2	1	3		1		4								78	291.941		3.097.232	46.184	
Minas Gerais	249	265	173	66	40	19	14	10	4	3	3	3		3						853		2.232.747	17.891.467	588.384	
Rio de Janeiro	1	9	24	14	11	4	7	2	4	5	2	1	3	1	3				1	92		5.851.914	14.391.282	43.910	
São Paulo	180	115	116	63	55	27	18	19	11	14	5	9	4	5	1	2		1	645		10.405.867	37.032.403	248.809		
Sul	3	428	305	232	74	60	27	18	13	5	9	6	7	3	0	0	2	0	1189	341.781	2.944.265	25.107.605	577.214		
Paraná	95	121	102	28	23	7	7	6	1	2	2	3	1						399		1.584.232	9.563.452	199.709		
Rio Grande do Sul	227	108	69	32	20	14	8	5	2	4	4	2	1						497	341.781		10.187.793	282.062		
Santa Catarina	106	78	61	14	17	6	3	2	2	3		2	1						293		1.360.033	5.356.360	95.443		
Centro-Oeste	4	161	109	105	31	28	6	9	4	1	2	1	2	0	2	0	1	1	0	463	1.145.578	3.133.906	11.638.728	1.612.077	
Distrito Federal																			1	1		2.043.169	2.051.146	5.822	
Goiás	108	55	38	13	16	3	6	3	1			2			1				246		1.090.737	5.003.228	341.290		
Mato Grosso	45	34	39	7	7	2	2		1	1			1						139	483.044		2.504.353	906.807		
Mato Grosso do Sul	8	20	28	11	5	1	1	1		1			1						77	662.534		2.078.001	358.159		
Total	27	1381	1308	1384	567	396	168	99	73	36	42	23	34	13	15	8	8	4	2	5561	7.133.771	33.215.726	169.799.111	8.547.404	

Fonte: IBGE - Censo 2000.

Emitido por: Adm. De Marketing

\* A área territorial total, Inclui as áreas das ilhas da Trindade (10,1 Km2) e Martin Vaz (0,3 Km2) e a área em litígio entre os estados do Piauí e Ceará (297,4 Km2)

## **2. Arrecadação Própria e Transferências no Contexto Municipal**

Os principais impostos municipais são Impostos sobre as Propriedades Urbanas (IPTU/ITBI) e o Imposto sobre Serviços (ISS) que juntos representam mais de 80% da arrecadação própria dos municípios.

Quando se analisa a composição da arrecadação própria dos municípios, observa-se que em comparação com outros países, a tributação sobre o patrimônio que compete aos municípios apresenta, no Brasil, resultados insignificantes (o equivalente a 0,5% do PIB), como resultado da arrecadação dos impostos IPTU/ITBI.

## **3. As Finanças Públicas Municipais**

Em relação ao balanço das finanças municipais, apesar de vários municípios apresentarem superávit em suas contas públicas, na maioria dos casos ocorrem déficits relevantes. Os altos gastos com folha de pagamento de pessoal, que chegam a superar 90% da receita municipal total, contribuíram fortemente para a falta de recursos para os programas de inversão.

Isto gerou a necessidade de contração de dívidas para financiar os programas de inversão e, em muitos casos, até para financiar gastos correntes. Estas dívidas e as altas taxas de juros do mercado têm sido as principais causas do déficit público.

Os altos custos da folha de pagamentos de pessoal estão vinculados, principalmente, ao pagamento de inativos que, por falta de um sistema de seguridade social municipal, são financiados com o orçamento de gastos correntes. Apesar de muitos municípios estarem estabelecendo fundos próprios para a seguridade social e implantando mecanismos de financiamento para os mesmos, faltam instrumentos que apóiem os governos subnacionais na definição de estratégias para garantir sua viabilidade.

Quando se analisa a dívida total dos municípios, observa-se que os juros e as amortizações de mais de 40% da dívida estão sendo pagas regularmente pelos municípios ao Tesouro Federal. O resto da dívida, em sua maioria, está sendo renegociada, e mais de 50% é relativa a dívidas das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Os municípios são responsáveis por menos de 5% da dívida total do setor público em âmbito nacional, como detalha o Quadro 3.

### Quadro 3

#### Dívida Líquida do Setor Público<sup>1</sup>

Especificação	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003 (set)	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Dívida Total Líquida	308,4	34,4%	385,9	41,7	516,6	48,7	563,2	48,8	660,9	52,6	881,1	56,5	891,1	57,7
Governo Federal e Banco Central do Brasil	167,7	18,7%	231,3	25,0	316,2	29,8	353,0	30,6	411,8	32,8	560,8	36,0	561,2	36,4
Governos Estaduais <sup>2</sup>	115,9	12,9%	113,2	12,2	147,9	13,9	161,2	14,0	203,4	16,2	258,0	16,6	269,5	17,5
Governos Municipais	nd	nd	17,7	1,9	22,9	2,2	24,1	2,1	26,2	2,1	35,0	2,3	38,3	2,5
Empresas Estatais	24,8	2,8	23,7	2,6	29,6	2,8	24,9	2,2	19,5	1,6	27,3	1,8	22,2	1,4
Dívida Interna Líquida	269,8	30,1	328,7	35,5	407,8	38,4	451,8	39,2	530,0	42,2	654,3	42,0	702,7	45,5
Governo Federal e Banco Central do Brasil	150,3	16,7	192,5	20,8	233,1	22,0	267,6	23,2	308,5	24,5	363,2	23,3	396,5	25,7
Governos Estaduais <sup>2</sup>	111,6	12,4	107,7	11,6	139,4	13,1	151,6	13,1	192,2	15,3	239,6	15,4	253,4	16,4
Governos Municipais	nd	nd	17,1	1,9	22,0	2,1	22,7	2,0	24,4	1,9	32,1	2,1	35,7	2,3
Empresas Estatais	8,0	0,9	11,5	1,2	13,4	1,3	10,0	0,9	5,0	0,4	19,4	1,2	17,0	1,1
Dívida Externa Líquida	38,6	4,3	57,2	6,2	108,8	10,3	111,3	9,6	130,8	10,4	226,8	14,6	188,4	12,2
Governo Federal e Banco Central do Brasil <sup>3</sup>	17,5	2,0	38,8	4,2	83,2	7,8	85,4	7,4	103,3	8,2	197,6	12,7	164,6	10,7
Governos Estaduais <sup>2</sup>	4,3	0,5	5,5	0,6	8,5	0,8	9,6	0,8	11,3	0,9	18,4	1,2	16,1	1,0
Governos Municipais	nd	nd	0,7	0,1	0,9	0,1	1,4	0,1	1,8	0,1	2,9	0,2	2,5	0,2
Empresas Estatais	16,8	1,9	12,2	1,3	16,2	1,5	14,9	1,3	14,6	1,2	7,9	0,5	5,2	0,3

Fonte: Banco Central

1 – Os dados são de final de ano. Utiliza-se o PIB valorizado pelo IGP-DI centrado no mês.

2 – Para os anos de 1994 até 1997, a dívida dos governos estaduais inclui a dívida dos municípios.

3 – Descontadas as reservas internacionais.

nd – dado não disponível.

#### **4. O Setor Público Municipal**

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em coordenação com o Ministério da Fazenda, desenvolveu um diagnóstico do setor público municipal, a partir das distintas informações disponíveis em banco de dados municipal e de informações obtidas com sucesso nas prefeituras que participaram da mostra representativa do Programa.

Cerca de 50 cidades, localizadas em diferentes regiões do país e com distintas características econômicas e demográficas, foram visitadas por equipes do Banco e do Ministério da Fazenda, com o objetivo de apoiar a elaboração das distintas análises desenvolvidas.

Este diagnóstico permitiu identificar um conjunto de problemas comuns entre os distintos municípios que, de forma geral, têm sido os responsáveis pela ineficiência da administração municipal e, consequentemente, pelas deficiências no manejo da receita e do gasto público e pelos baixos níveis de arrecadação própria.

Com relação à administração e gestão, identificou-se uma falta total de sistemas de planificação e de planos de desenvolvimento urbano, excesso de órgãos com funções duplicadas, falta de sistemas de gestão dos recursos humanos e de controle da folha de pagamentos de pessoal, falta de controle dos bens e do patrimônio da cidade e uma grande carência de estruturas de amparo à sociedade nas distintas áreas. Ademais, detectou-se a falta de divulgação à população do plano de inversão, da gestão financeira e da execução do orçamento municipal.

Por outro lado, a carência de pessoal qualificado para exercer os cargos públicos no âmbito municipal e especificamente as funções relativas à gestão das finanças públicas é consequência da falta de oportunidade de capacitação que têm os funcionários dos governos municipais e a falta de definições de políticas de modernização da gestão municipal.

O diagnóstico da gestão das finanças públicas detectou uma grande deficiência nas áreas de administração tributária e financeira. Com relação à área tributária, os municípios não dispõem de códigos tributários e cadastros atualizados de propriedades e de contribuintes. Ademais, existe uma falta total de controle da arrecadação tributária e das ações de fiscalização. Pelo lado do gasto público, a falta de metodologia e técnicas para a elaboração do orçamento e de controles da administração financeira têm sido as principais causas dos déficits financeiros, das dificuldades de fluxo de caixa e da ineficiência do gasto público.

Em resumo, verificou-se que a maioria dos municípios não dispõem da capacidade técnica e dos recursos para realizar a gestão do ingresso e do gasto público com eficiência e transparência, o fomento do cumprimento das obrigações tributárias e dos contribuintes e a atenção e prestação de serviços de boa qualidade à sociedade.

Finalmente, por meio do diagnóstico, observou-se que nos municípios onde existe uma maior participação da sociedade na elaboração e gestão do orçamento, e uma maior transparência na

gestão das finanças públicas, logrou-se um maior nível de receita própria, com base em um alto grau de cumprimento voluntário das obrigações tributárias por parte dos contribuintes. Ademais, logrou-se maior eficiência no gasto público e um maior equilíbrio das contas públicas.

A Constituição de 1988 fomentou uma intensa descentralização na atuação do setor público e transferiu aos municípios atribuições e responsabilidades em campos estratégicos, tais como a provisão de serviços de saúde e educação. Entretanto, essa transferência precisa de fundamento para sua gestão, porque falta aos municípios capacidade institucional para desempenhar o exercício de sua autonomia constitucional.

A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 – a qual introduz os primeiros passos da reforma tributária – conferiu aos Municípios a possibilidade de optarem por realizar a fiscalização e a cobrança do ITR (Imposto Territorial Rural). Nesse caso, ao Município que fizer a opção caberá a totalidade da receita arrecadada, aos demais, a arrecadação será dividida com a União. Esta alternativa visa aumentar a fiscalização das terras, função essa que poderá passar para os Municípios. Por outro lado, a Emenda Constitucional sujeitou uma série de tributos (ITR, ICMS, ITCMD, ISS, ITBI) aos institutos da noventena (que estipula a vedação à cobrança de tributos antes de decorridos 90 dias da data de publicação da lei que os instituiu ou aumentou) e da anterioridade (que assegura que nenhum tributo poderá ser instituído ou majorado no mesmo exercício financeiro), o qual foi ampliado em favor do contribuinte. Por fim, a Emenda mantém vinculadas as receitas dos Municípios, mantendo exclusivamente a desvinculação das receitas orçamentárias da União (ou seja, desvinculação de 20% da receita de arrecadação da União relativa a impostos, contribuições sociais e intervenção do domínio econômico, inclusive seus adicionais e acréscimos legais, no período de 2003 a 2007).

## **C – O Equilíbrio Fiscal e a Estratégia do Brasil**

O equilíbrio fiscal para obtenção de superávit tem sido objetivo principal da política macroeconômica desde que se anunciou o Plano Real, em julho de 1994. Desde esta data, o país têm obtido lucros parciais. Inicialmente, o obstáculo principal foi o limitado progresso na aprovação de emendas prioritárias à Constituição de 1988, que eram necessárias para a reestruturação e modernização do setor público. Posteriormente, com a erupção da Crise Asiática, no último trimestre de 1997, e a necessidade em impor taxas de juros muito elevadas para se evitar uma saída abrupta de capital do país, a situação do país deteriorou-se visivelmente. Este feito se revelou pelos requerimentos de financiamento do setor público que, depois de haver diminuído para 5,9% do PIB em 1996, voltou a se elevar, alcançando 6,1% do PIB em 1997 e 8,1% do PIB em 1998. Ainda que seja difícil quantificar a magnitude dessa deterioração por cada nível de governo, é evidente que todos tenham sido negativamente afetados pelo aumento no serviço da dívida (derivado das altas taxas de juros) e também pelas dificuldades em reduzir a folha de pagamentos, tanto para funcionários ativos como para os aposentados.

Esta difícil situação forçou as autoridades a elaborar uma série de novas medidas para enfrentar a crise. A primeira manifestação destes esforços ocorreu em 13 de novembro de 1998, quando

foi firmado um Acordo de Contingência com o FMI no montante de DEG 13 bilhões (US\$ 18,1 bilhões), o qual sofreu sua sexta revisão em março de 2004, montando atualmente a DEG 27,4 bilhões (US\$ 40,2 bilhões). Na área de finanças públicas, a meta principal está centrada na necessidade de aumentar o superávit primário (déficit nominal excluídos pagamentos de juros) de 0,1% do PIB em 1998 para 4,25% do PIB em 2004. Deve-se ressaltar que, sem as medidas incluídas no Acordo, o país haveria registrado crescentes déficits primários.

Não obstante, estas iniciativas não foram suficientes para restaurar a confiança, dado que o país continuou a perder reservas. Devido a esta situação, foi autorizada a flutuação do câmbio a partir de 15 de janeiro de 1999. Simultaneamente, o Congresso atuou oportunamente para aprovar importantes medidas fiscais, que por sua vez, facilitaram a rápida conclusão de um acordo com o FMI. Este acordo, concluído em 8 de março, levou em consideração o impacto da mudança na política cambial e determinou uma nova meta para o superávit primário, que foi aumentando de 3,1% do PIB em 1999 até chegar a 4,25% do PIB em 2004, conforme mencionado.

Os eventos dos primeiros meses de 1999 constituíram uma mudança fundamental nas políticas macroeconômicas do Brasil. Posteriormente, outros ajustes viriam a se mostrar necessários, em razão da crise deflagrada em meados de 2002 – que se traduziu em expressiva elevação da taxa de juros, dos índices de inflação e do risco-Brasil – parcialmente contornada no exercício de 2003. De uma forma geral, pode-se dizer que o objetivo principal das autoridades consiste em obter um ajuste macroeconômico que permita reduzir os desequilíbrios externo e interno que estavam afetando o país. A curto prazo, este ajuste significa recessão, aumento do desemprego, taxas mais elevadas de inflação e, especialmente, a necessidade de estruturar um ataque frontal e sustentado às causas subjacentes do déficit fiscal em todos os níveis de governo.

Em resumo, nesta luta para conquistar o equilíbrio fiscal, destacam-se duas importantes linhas de ação. Primeiro, a obtenção de um ajuste nas finanças no curto prazo se faz premente, conforme resumido nos parágrafos anteriores. Segundo, é necessário seguir adiante com as reformas estruturais implantadas ao longo dos últimos anos, algumas das quais se incluem no Acordo de Contingência firmado com o FMI. Dentro desta segunda categoria de ações, as iniciativas mais importantes se enumeram:

- O Governo Federal levou a cabo um amplo programa de privatização e concessão de serviços públicos, e desenvolve um amplo programa de reforma do Estado, que conta com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ademais, o governo conseguiu estabelecer um Sistema de Administração Financeira (SIAFI) moderno e busca modernizar sua estrutura de administração tributária com a cooperação técnica e financeira do BID. (Programa de Modernização da Secretaria da Receita Federal 888/OC-BR).
- Os Estados participam, desde 1995, de um programa de ajuste fiscal que tem duas bases principais: a renegociação de sua dívida com o governo federal e a modernização de seus instrumentos de administração tributária e financeira, que também conta com

financiamento do BID. (Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE 980/OC-BR).

- Com o objetivo de completar este conjunto integrado de ações, o Governo do Brasil, em busca do equilíbrio fiscal auto-sustentável necessário em suas três esferas de poder, solicitou apoio técnico e financeiro ao BID para promover uma ampla modernização da gestão administrativa e fiscal municipal, em âmbito nacional. O Governo Federal está desenvolvendo estudos e instrumentos para apoiar os governos subnacionais na definição de estratégias para solucionar os problemas relativos à Seguridade Social em âmbito subnacional (Estados e Municípios).
- O Senado Federal aprovou a Resolução n.º 43/2001 que estabelece novas restrições para a contratação de novas dívidas a nível subnacional e o Governo sancionou a Lei Ordinária nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei das Sanções), que estabelece novas sanções para os responsáveis pela gestão dos recursos públicos nos casos vinculados a áreas específicas do setor público. Com a aprovação da reforma administrativa, os municípios já dispõem de importantes instrumentos para realizar a redução dos gastos, principalmente com folha de pagamento de pessoal.

## II. O PROGRAMA PNAFM

### A – Objetivos

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

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

- a. quanto à eficiência na gestão pública municipal:
  - i. elevação dos níveis de financiamento do gasto público municipal com receita própria;
  - ii. eficiência da administração pública municipal; e
  - iii. disponibilização dos serviços municipais com qualidade para a população;
- b. quanto à transparência na gestão pública municipal:
  - i. divulgação periódica à sociedade da execução do orçamento e das contas públicas, assim como dos feitos da gestão pública municipal;
  - ii. participação efetiva da população na planificação e definição do orçamento e no plano de inversão municipal; e
  - iii. avaliação e revisão das ações do poder público municipal, que levem em consideração a opinião da população.

## **B – Resultados**

Para avaliar o atingimento dos objetivos e dos resultados que se espera alcançar com os projetos dos Municípios, foi definido pelo BID e pelo Ministério da Fazenda um conjunto de metas e indicadores, conforme se detalha no Marco Lógico e na Metodologia de Supervisão e Avaliação do Programa.

Como todos os municípios que cumprem as condições de elegibilidade podem aderir ao Programa, espera-se que, ao concluir a execução do Programa, tenha-se apoiado de forma direta (recursos financeiros e assistência técnica) a pelo menos 70% dos municípios brasileiros e de forma indireta (por meio de seminários de caráter nacional e de divulgação de documentos técnicos) à totalidade dos municípios.

## **C – Descrição do Programa**

O PNAFM tem por objetivo principal apoiar o Governo brasileiro na busca de estabilidade macroeconômica por meio de um equilíbrio fiscal auto-sustentável, fundado em uma política transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto municipal.

A implementação do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM – faz parte da estratégia do Governo federal de fortalecimento do pacto federativo constitucional, ao permitir o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros.

Para atingir os seus objetivos, o Programa apoiará a implantação de Projetos de fortalecimento institucional destinados a:

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

- (v) aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias, por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação, de fiscalização e de cobrança administrativa e judicial da dívida tributária;
- (vi) habilitar as prefeituras municipais para o melhor exercício das funções relevantes de educação fiscal e de atenção ao cidadão; e
- (vii) apoiar as autoridades e os líderes municipais na implantação de uma administração pública centrada nos deveres e direitos do cidadão.

O programa visa criar condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento dos gastos públicos por meio de receitas próprias e melhorar o desempenho de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e ao contribuinte. Contribuirá também para que sejam minimizadas as disparidades técnicas e operacionais atualmente existentes entre as várias administrações fiscais municipais e para que se estabeleçam as bases para a integração dos diferentes sistemas fiscais.

O órgão executor do programa é a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por intermédio da UCP (Unidade de Coordenação de Programas), à qual caberá gerenciar a implementação de forma descentralizada, apoiada pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financeiro e co-executor.

Os recursos do programa são destinados à aplicação direta nos municípios; à operação da UCP; à realização de eventos de capacitação em abrangência nacional e ao apoio e assistência técnica aos municípios para elaboração do Projeto de financiamento. Os recursos referentes à aplicação direta nos municípios somente poderão ser aplicados em capacitação, em consultoria, em equipamentos de informática, de apoio e de comunicação, em infra-estrutura e em ajuste de quadro, objetivando tornar a administração municipal comprometida com resultados que contribuam para a melhoria das condições de vida da população, a partir da implantação de métodos e instrumentos de gestão, baseados no controle informatizado e integrado da informação e no desenvolvimento dos recursos humanos como requisito para a mudança cultural. Devido à complexidade no tratamento dos municípios envolvidos, estes foram divididos em duas categorias, de acordo a sua quantidade de habitantes: Projetos Simplificados (municípios até 50.000 habitantes) e Projetos Ampliados (municípios com mais de 50.000 habitantes). Cada categoria prevê um conjunto de ações específicas.

O Programa PNAFM pretende contemplar, nas três fases, todos os municípios que não tenham sido atendidos por programas semelhantes. Atualmente, encontra-se em vigor o Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, que conta com financiamento do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – e atua em complementariedade com o PNAFM, ao se destinar à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando a melhoria na prestação de serviços nas áreas de

administração geral, assistência à crianças e jovens, saúde, educação e de geração de oportunidades de trabalho e renda. Entre as ações do PMAT, cabe destacar:

- a) Fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração tributária e da gestão pública dos serviços sociais básicos;
- b) Desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação, serviços e processos voltados ao cumprimento das atribuições e competências municipais estabelecidas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB;
- c) Acompanhamento das obrigações tributárias, maximização do uso de recursos ociosos/sub-utilizados e eliminação de perdas, melhoria da qualidade e da oferta desses serviços a um menor custo, registro, controle e gerenciamento da execução do gasto público;
- d) Cooperação permanente das unidades da federação entre si, com órgãos da Administração Federal e com a Sociedade Civil;
- e) Modernização da administração pública voltada para iniciativas de desenvolvimento local que promovam capacitação e articulação do tecido produtivo e geração de trabalho e renda.

Agindo em complementariedade ao Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, o programa PNAFM expandirá a abrangência da política de ajuste fiscal a todos os entes federativos, contribuindo de forma relevante para a manutenção da estabilidade macroeconômica, requisito fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população.

De forma sintética, o Programa PNAFM foi desenhado com o propósito de instrumentalizar as administrações municipais para:

- a. realizar uma gestão integrada das distintas atividades da administração municipal; e
- b. pôr à disposição do público as informações e os instrumentos necessários para o efetivo controle da sociedade em todas as ações relativas à gestão municipal.

## **1. Elegibilidade dos Municípios**

Para serem declarados elegíveis como beneficiários do Programa, os Municípios deverão atender aos seguintes requisitos:

- (i) assinar Termo de Adesão ao Programa de acordo com a minuta constante do Anexo E, deste Regulamento;
- (ii) cumprir as seguintes condições estabelecidas no referido Termo:
  - (a) haver criado a UEM de acordo com a composição especificada nos Manuais constantes do Capítulo II (projeto simplificado) ou Capítulo III (projeto ampliado) do Regulamento Operativo do Programa;

- (b) haver apresentado o Questionário de Levantamento de Dados, devidamente preenchido através do PEP, cujas informações gerais integram o **Anexo A** do Regulamento Operativo do Programa;
- (c) haver apresentado um Projeto, devidamente preenchido através do PEP, cujas informações gerais integram o **Anexo A** do Regulamento Operativo do Programa, que cumpra com os requisitos de elegibilidade indicados no item a seguir;
- (d) haver apropriado no orçamento municipal recursos necessários para o financiamento complementar do Projeto e para o ingresso dos recursos do Subempréstimo ou haver apresentado evidência de que recursos necessários para a execução do Projeto, durante o primeiro ano, tenham sido comprometidos;
- (e) haver obtido a autorização legislativa necessária para a tomada de subempréstimo e para a concessão de garantias, mediante a vinculação das receitas previstas nos arts. 156, 158 e 159, I-b e § 3º, da Constituição;
- (f) haver cumprido as condições da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, conforme Anexo B do Regulamento Operativo do Programa.

## **2. Elegibilidade dos Projetos**

O Projeto apresentado deverá atender aos seguintes requisitos, a fim de ser considerado elegível para financiamento com recursos do Programa:

- (i) ser elaborado de acordo com as normas estabelecidas nos Manuais para elaboração de Projeto Simplificado ou Projeto Ampliado, que fazem parte dos Capítulos II e III do Regulamento Operativo do Programa.
- (ii) restringir-se às áreas que sejam financiadas com recursos do Programa, atendendo às seguintes características:
  - (a) **Projeto Simplificado:** compreende a aquisição de bens, o ajuste do quadro e a contratação de serviços e de sistemas aplicativos, estes pré-qualificados pela UCP. Municípios das faixas de 1 a 5 (até 50.000 habitantes) somente poderão apresentar Projetos Simplificados.
  - (b) **Projeto Ampliado:** destina-se ao desenvolvimento de propostas específicas de modernização administrativa e fiscal de acordo com as definições estabelecidas no Regulamento Operativo do Programa. Municípios das faixas de 6 a 18 (acima de 50.000 habitantes) poderão apresentar Projetos Ampliados. Os Municípios nas faixas de 6 a 9 (50.001 a 150.000 habitantes), mediante avaliação da UCP, poderão desenvolver Projeto Simplificado ou Projeto Ampliado e os Municípios das faixas de 10 a 18 (acima de 150.000 habitantes) somente poderão apresentar Projeto Ampliado.

Poderão ser objeto do Projeto atividades correlatas às acima mencionadas, que venham a beneficiar órgãos da administração pública municipal responsáveis pela execução dos gastos, pela atenção ao cidadão e pelo planejamento urbano.

## **D – Modelo de Implementação**

Para cumprir com os objetivos e resultados previstos, o Programa desenvolverá atividades nos níveis de governo federal e municipal, estruturadas em dois componentes:

### **1. Componente I – Coordenação e Assistência Técnica**

Este componente tem como fim fortalecer a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda para que possa desempenhar, de forma mais eficiente, suas funções de supervisão, integração e coordenação da área fiscal no âmbito nacional.

A Secretaria Executiva levará a cabo um programa de assistência técnica aos municípios no campo fiscal que inclui a preparação de projetos específicos de modernização e a realização de conferências e cursos financiados pelo Programa, em âmbito nacional, nas áreas relacionadas à gestão municipal.

### **2. Componente II – Fortalecimento Institucional Municipal**

Este componente está destinado a financiar os projetos de modernização da administração municipal, especialmente nas áreas administrativas, fiscal e de atenção à população. O Programa apoiará as iniciativas individuais de cada Município dentro de um marco de referência comum, o qual proporcionará a estrutura básica dos projetos específicos, ao mesmo tempo que permitirá atender as necessidades que surjam do diagnóstico de cada caso.

Este componente financiará projetos de modernização da gestão municipal nos campos seguintes:

- a. Fiscal (receita e gastos públicos):
  - Legislação e Regulamentação Fiscal;
  - Administração Tributária: cadastro de contribuintes, arrecadação, fiscalização, cobrança da dívida tributária;
  - Administração Financeira: elaboração e execução do orçamento, controle de gasto e da dívida pública;
  - Auditoria e Controle Interno.
- b. Planificação e Administração:
  - Legislação e Regulamentação Administrativa;
  - Planificação e Gerência;
  - Patrimônio e Compras;
  - Recursos Humanos;
  - Atenção ao Cidadão;
  - Tecnologia da Informação.

c. Administração Integrada ao Controle Especial:

- Sistemas de Geoprocessamento;
- Base de Dados Referenciados.

Em função da diversidade dos níveis de desenvolvimento e da capacidade de gestão das várias municipalidades envolvidas no Programa e pela variação da demanda de serviços que o governo municipal pode ter em função da população, definiram-se dois tipos de projetos (simplificado e ampliado), que se subdividem em 18 grupos de municípios, por população.

### **Projeto Simplificado**

Este tipo de projeto foi definido com o objetivo de dar uma solução eficaz de curto prazo aos problemas fundamentais que enfrentam a maioria dos municípios médios e pequenos. Por outro lado, estes projetos formam parte da estratégia do Programa de otimizar a execução por meio de uma sistematização ágil e estruturada para ser utilizada em grande escala, a fim de poder atender ao maior número de municípios no menor tempo possível.

Neste sentido, definiu-se um conjunto de produtos – sistemas de informação (tributário, financeiro, administrativo e de atenção ao cidadão), programas de capacitação, modelos de gestão e procedimentos administrativos e de infra-estrutura básica (instalações de redes de computador, hardware e software) que compõem o que se denominou como uma solução integrada para a gestão municipal.

O Projeto Simplificado financiará fundamentalmente a aquisição e implantação do KIT-Solução, de acordo com as orientações técnicas definidas no Programa e, de forma complementar, a contratação de capacitação em áreas específicas da gestão municipal.

Recentemente, o escopo do Programa foi ampliado, de forma que o Projeto Simplificado pudesse abranger, igualmente, a elaboração de Plano Diretor Municipal, exigência do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a elaboração da Planta de Valores genéricos e a captação de dados do Cadastro Técnico Multifinalitário.

### **Projeto Ampliado**

Este tipo de projeto é para Municípios que dispõem da capacidade de desenvolver um projeto completo de modernização e fortalecimento institucional municipal. Isto é, projeto que contemple atividades relacionadas com as áreas fiscal, de planificação e administrativa em toda a sua amplitude. Também, este tipo de projeto se dirige aos municípios que estejam planificando ou que estejam utilizando técnicas de geoprocessamento.

Assim, os projetos ampliados estão voltados ao desenvolvimento de propostas específicas de modernização de cada município, de acordo com um conjunto de diretrizes definidas pelo Banco, que deverão ser observadas pelo município durante a preparação do projeto.

Os municípios com população acima de 150.000 habitantes somente poderão apresentar este tipo de Projeto. O Quadro 4 define os diferentes grupos, assim como os tipos de projetos estabelecidos para cada um destes grupos de municípios.

**Quadro 4**

GRUPOS	POPULAÇÃO	TIPO DE PROJETOS	LIMITE DE FINANCIAMENTO BID (R\$)
1	Até 5.000	Simplificado	200.255
2	5.001 a 10.000	Simplificado	216.942
3	10.001 a 20.000	Simplificado	237.143
4	20.001 a 30.000	Simplificado	300.381
5	30.001 a 50.000	Simplificado	379.431
6	50.001 a 70.000	Opcional - S ou A	434.799/1.802.000
7	70.001 a 90.000	Opcional - S ou A	496.913/2.202.444
8	90.001 a 120.000	Opcional - S ou A	584.605/3.486.222
9	120.001 a 150.000	Opcional - S ou A	643.066/4.805.333
10	150.001 a 200.000	Ampliado	5.111.556
11	200.001 a 250.000	Ampliado	6.265.778
12	250.001 a 350.000	Ampliado	6.360.000
13	350.001 a 450.000	Ampliado	7.773.333
14	450.001 a 700.000	Ampliado	9.186.667
15	700.001 a 950.000	Ampliado	11.306.667
16	950.001 a 1.950.000	Ampliado	17.666.667
17	1.950.001 a 2.950.000	Ampliado	26.146.667
18	A partir de 2.950.001	Ampliado	35.333.333

S = Simplificado / A = Ampliado

## **E – Dimensionamento do Programa**

### **1. Dimensionamento do Componente I**

O dimensionamento do primeiro componente foi desenvolvido levando em consideração os gastos com consultoria, viagens, programas de capacitação e equipes necessárias para financiar as atividades que a Secretaria Executiva deverá desenvolver para realizar o efetivo apoio aos municípios no campo fiscal, assim como em atividades de assistência técnica relacionadas com a execução do Programa, por um período estimado em oito anos.

A necessidade de serviços de consultoria foi dimensionada nos diversos campos: tributação, fiscalização, orçamento, contabilidade governamental, gestão municipal, informática, desenvolvimento organizacional e capacitação, recursos humanos, seguridade social, viagens de

assistência técnica e avaliação dos Municípios e atividades relacionadas com os programas de capacitação em âmbito nacional, assim como com a pré-qualificação dos Conjuntos de Sistemas Aplicativos (CSAs) que compõem a solução integrada para a gestão municipal..

O financiamento destas categorias de gastos se faria por meio de recursos do Banco e de contrapartida do Governo Federal, em proporções iguais, equivalentes a 50%.

## **2. Dimensionamento do Componente II**

O dimensionamento do segundo componente tomou como base os diagnósticos e estudos elaborados pelo Banco e pelo Ministério da Fazenda, por meio de questionários de levantamento de dados, missões de identificação e da revisão de projetos já apresentados ao Banco pelos Municípios.

O dimensionamento dos Projetos Simplificados foi desenvolvido a partir das duas deficiências básicas observadas nos municípios de tamanho pequeno e médio:

- a. grande ausência de automatização nos processos operacionais, com deficiência nos sistemas de controle e na geração de informação para a administração e para a sociedade; e
- b. baixo nível de capacitação dos administradores e técnicos municipais em todas as áreas e grande deficiência na utilização de instrumentos de gerência e em técnicas de atenção à população.

Neste contexto foram definidas as áreas nas quais deveriam se concentrar os recursos de inversão básica dos projetos específicos: (a) tecnologia de informação; e (b) recursos humanos. A partir destas definições foram desenvolvidas as especificações dos distintos produtos que compõem o Kit-Solução e os programas de capacitação para os diferentes grupos de municípios. Com base nessas especificações e no resultado do levantamento de custos de mercado (elaborado pelo Ministério da Fazenda), foi possível dimensionar os custos dos diferentes produtos e estabelecer os valores dos projetos para os diferentes grupos de municípios.

O dimensionamento dos Projetos Ampliados foi desenvolvido utilizando como base a experiência do Banco na elaboração de projetos da área fiscal e a experiência adquirida pela Equipe de Projeto e pelo Ministério da Fazenda na elaboração dos 18 projetos ampliados que compõem a mostra representativa.

As diferentes necessidades diagnosticadas durante a fase de elaboração da mostra permitiram a definição dos componentes do projeto ampliado, assim como a consolidação de um valor de inversão básica, de acordo com o tamanho do município.

### 3. Dimensionamento do Programa

Inicialmente, o dimensionamento desta operação se procedeu utilizando como base de cálculo os valores necessários para que todos os Municípios desenvolvam um programa completo de modernização de suas administrações. Com base nestas considerações estimou-se que os fundos requeridos para a execução de um programa integral de modernização das administrações municipais totalizariam um montante entre US\$ 3,6 bilhões e US\$ 2,8 bilhões. Estipulou-se a participação no Programa de 69,3% dos municípios brasileiros (3.854), e que demanda seria sempre maior para os projetos simplificados, o que permite estimar um valor total para o Programa de US\$ 2.200 milhões.

Em função da magnitude do Programa, do tempo que poderia levar para execução e com o objetivo de ajustar e priorizar as necessidades existentes, relacionando-as com os recursos disponíveis e a programação entre o Banco e o país para 1999, a equipe do Projeto realizou um ajuste de forma tal que se permitisse desenvolver o Programa em três fases como se detalha na continuação.

O Quadro 5 resume o alcance das fases previstas. As metas de cobertura se definem por população, localização e nível de desenvolvimento do município, a fim de assegurar uma distribuição equitativa entre os diversos tamanhos e tipos de municípios.

**Quadro 5**

Grupos	(69,3%) Quantidade de Municípios	1ª Fase		2ª Fase		3ª Fase		Total R\$
		#	Valor	#	Valor	#	Valor	
1	990	198	35.632.800	406	73.047.240	386	69.483.960	178.164.000
2	909	182	35.644.560	373	73.071.348	355	69.506.892	178.222.800
3	963	193	43.505.000	395	89.185.250	375	84.834.750	217.525.000
4	384	77	21.941.920	157	44.980.936	150	42.786.744	109.709.600
5	265	53	19.101.600	109	39.158.280	103	37.248.120	95.508.000
6	110	22	9.583.280	51	19.645.724	43	21.690.396	50.919.400
7	66	13	6.580.000	22	13.489.000	26	12.831.000	32.900.000
8	48	10	6.027.840	20	12.357.072	19	11.754.288	30.139.200
9	20	4	2.892.960	8	5.930.568	8	5.641.272	14.464.800
10	29	6	36.456.000	12	74.734.800	11	71.089.200	182.280.000
11	18	4	27.664.000	7	56.711.200	7	53.944.800	138.320.000
12	20	4	36.540.000	8	74.907.000	8	71.253.000	182.700.000
13	8	2	20.020.000	3	41.041.000	3	36.036.000	97.097.000
14	10	2	25.480.000	4	52.234.000	4	49.686.000	127.400.000
15	5	1	15.680.000	2	32.144.000	2	30.576.000	78.400.000
16	6	1	28.000.000	2	57.400.000	2	54.600.000	140.000.000
17	2	1	37.000.000	1	37.000.000	-	-	74.000.000
18	2	1	50.000.000		-	-	-	50.000.000
<b>Totais</b>	<b>3.854</b>	<b>774</b>	<b>457.749.960</b>	<b>1.580</b>	<b>797.037.418</b>	<b>1.502</b>	<b>722.962.422</b>	<b>1.977.749.800</b>

Procedeu-se o dimensionamento das necessidades do primeiro componente para a primeira fase e estimaram-se valores sempre progressivos nas economias de escala, uma vez que a segunda e terceira fases estariam operando de forma integrada com os outros programas de modernização subnacional. O componente I terá um custo estimado de US\$ 10 milhões na primeira fase (ver Quadro 6), US\$ 10 milhões na segunda e US\$ 5 milhões na terceira.

**Quadro 6**  
**Dimensionamento do Componente I – 1<sup>a</sup> Fase**

<b>Categorias de Inversão</b>	<b>BID</b>	<b>LOCAL</b>	<b>Total</b>
1. Consultorias para as áreas: Tributária, Financeira, Informática, Desenvolvimento Organizacional, Gestão Municipal, Recursos Humanos Seguridade Social e Auditoria. Outras Consultorias.	3.200.000	—	3.200.000
2. Viagens de Missão de Assistência Técnica e Supervisão	400.000	1.100.000	1.500.000
3. Programas de Capacitação de âmbito nacional Média de um programa por mês	400.000	1.900.000	2.300.000
4. Equipes de Informática e Sistemas de Informação. Sistemas de Administração financeira	900.000	100.000	1.000.000
5. Apoio Geral Instalações, Publicações, Transporte e comunicações	100.000	1.900.000	2.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>5.000.000</b>	<b>5.000.000</b>	<b>10.000.000</b>

## SEÇÃO II – O PROJETO BRA/04/033

### A – Estrutura do Projeto BRA/04/033 e Detalhamento de seus Resultados e Produtos

Primordialmente, o objetivo do Projeto BRA/04/033, cuja execução será coordenada pela Unidade de Coordenação de Programas (UCP) do Ministério da Fazenda, é o de prover assistência à UCP no desenvolvimento, execução e acompanhamento do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) – 1<sup>a</sup> Fase, destinado a apoiar o governo brasileiro na busca de estabilidade macroeconômica por meio de um equilíbrio fiscal auto-sustentável, fundado em uma política pública transparente e eficiente na gestão administrativa, da receita e do gasto público municipal.

Três Resultados compõem o Projeto BRA/04/033, os quais se concentram, basicamente, em ações de apoio nas etapas de aprovação/operacionalização dos projetos municipais, execução dos mesmos e monitoramento/divulgação de informações a respeito de aspectos variados do Programa.

O **Resultado 1**, no âmbito do qual serão desenvolvidos três Produtos, envolve ações de apoio aos municípios na elaboração e aprovação dos projetos locais e na contratação, junto à Caixa Econômica Federal, dos subemprestimos necessários para a operacionalização dos Projetos Ampliados e Simplificados. Para tanto, serão realizados no âmbito do Projeto, entre outros, diversos encontros anuais com lideranças comunitárias, realizadas missões de orientação à elaboração dos projetos e a capacitação de técnicos municipais para a tarefa, além da avaliação e atualização anuais do Regulamento Operativo do Programa PNAFM (ROP) e do Programa de Elaboração de Projetos (PEP).

O **Resultado 2**, por sua vez, prevê uma gama de ações voltadas a apoiar a execução propriamente dita dos projetos municipais contratados no âmbito do Programa PNAFM. Seus cinco Produtos envolvem a adequação da estrutura física, computacional, administrativa e operacional da UCP para o efetivo acompanhamento do Programa; o treinamento de seus técnicos nas áreas de gestão administrativa, orçamentária e tecnológica, além do treinamento de técnicos municipais em procedimentos de aquisição, gestão financeira, avaliação e controle; a realização, pela UCP, de missões de acompanhamento técnico, avaliação e/ou orientação; e a avaliação e qualificação dos Conjuntos de Sistemas Aplicativos (CSAs) apresentados, entre outras ações.

Por fim, o **Resultado 3** envolve ações de divulgação, aos beneficiários e à sociedade, de informações acerca do Programa PNAFM e de boas práticas e modelos de soluções técnicas, seja por meio do *website* do Programa – o qual será continuamente aperfeiçoado e contará com módulos de gestão e divulgação de boas práticas e problemas comuns, entre outros – seja por meio de boletim informativo acerca das ações dos projetos municipais e da Unidade de Coordenação de Programas – UCP, a ser publicado e disponibilizado no *website* do Programa com periodicidade trimestral. Ademais, o resultado 3 prevê a realização de quatro encontros

regionais anuais, entre a UCP e as UEMs (Unidades de Execução Municipal) selecionadas, destinados à avaliação da execução dos projetos municipais.

Importante ressaltar que o Projeto BRA/04/033 não envolve a execução propriamente dita do Programa PNAFM – de caráter bem mais abrangente, e que envolve recursos da ordem de US\$ 2,2 bilhões – mas sim ações de **apoio** à sua execução, conforme detalhado anteriormente.

Os Resultados e Produtos do projeto encontram-se delineados abaixo:

**Resultado 1. Estruturar meios para os processos de elaboração e aprovação dos projetos municipais.**

- Produto 1.1. Ações com vistas à adesão dos municípios ao Programa, planejadas e implementadas;
- Produto 1.2. Assistência técnica para a elaboração de projetos prestada pela UCP aos municípios;
- Produto 1.3. Mecanismos de acompanhamento e avaliação dos processos de adesão e contratação definidos e implementados;

**Resultado 2. Projetos municipais contratados no âmbito do Programa PNAFM implementados eficazmente.**

- Produto 2.1. UCP adequada para a execução do Programa PNAFM;
- Produto 2.2. Modelos de gestão física e financeira atualizados e em operação;
- Produto 2.3. Profissionais da UCP e das UEMs devidamente treinados e aptos para a gestão, o acompanhamento e a avaliação dos projetos e do Programa;
- Produto 2.4. Acompanhamento técnico, avaliação e orientação à execução de projetos, realizados;
- Produto 2.5. Insumos técnicos necessários ao processo de aquisição de bens e serviços pelos municípios, sistematizados e disponibilizados.

**Resultado 3. Divulgação, aos beneficiários e à sociedade, de dados acerca da execução físico-financeira, boas práticas, modelos de soluções técnicas e de informações gerais do Programa PNAFM.**

- Produto 3.1. Website do Programa PNAFM redesenhado, aperfeiçoado e em operação;
- Produto 3.2. Boletim Informativo sobre as ações dos projetos municipais e da Unidade de Coordenação de Programas – UCP, divulgado periodicamente.

## **B – Estratégia de Implementação do Projeto BRA/04/033**

A execução do Projeto está apoiada no desenvolvimento de parcerias com os municípios que possuem contratos de financiamento do PNAFM. Esses municípios poderão organizar-se em Associações ou Consórcios de Municípios, com vistas a atingir ganhos de escala na contratação de bens e serviços comuns aos respectivos projetos.

As parcerias deverão ser formalizadas em instrumentos de adesão dos Municípios ao Projeto BRA/04/033, mediante a assinatura entre o PNUD e o Município interessado de Carta de Acordo – instrumento do PNUD que prevê o estabelecimento de parcerias para a implementação de um ou mais Projetos, da qual fazem parte a Matriz de Resultados e Recursos, o Plano de Trabalho e o correspondente Orçamento, referentes a cada Contrato de Subemprestímo. O Projeto BRA/04/033 (especificamente seu Resultado 1) será a base para a assinatura de Cartas de Acordo entre o PNUD e os Municípios, e prevê-se, na primeira fase do Programa PNAFM, a aprovação de 71 Projetos Ampliados, assim como de 703 Projetos Simplificados.

As atividades específicas previstas nos Projetos, ou parte delas, serão desenvolvidas e implementadas através do PNUD, respaldadas pela Carta de Acordo, justificando o estabelecimento de cooperação, sem que haja transferência ao organismo de recursos financeiros – a não ser os custos operacionais incorridos pelo PNUD nas respectivas atividades de apoio à implementação das Cartas de Acordo, conforme especificado na Seção V (*Obrigações e Pré-requisitos*) do presente documento. Nesse caso, serão aplicados os procedimentos de licitação previstos no Contrato de Empréstimo 1194/OC-BR, de 18 agosto de 2001, firmado entre o BID e a União, e as normas operacionais do PNUD.

Conforme explicitado anteriormente, os Projetos deverão ressarcir os custos operacionais incorridos pelo PNUD na sua implementação, no valor de 3% sobre o valor efetivamente adjudicado (pagamento a ser realizado pela Caixa, sobre as ações que o PNUD efetivamente executar), mediante encaminhamento ao PNUD de cópia do contrato assinado, e deverão comunicar formalmente ao PNUD, semestralmente, o valor efetivamente devido no período, que deverá ser depositado na Conta de Depósitos Identificados junto ao Banco do Brasil, Agência 3382-0, Conta Corrente 60743-6 PNUD. O PNUD emitirá um recibo pelo valor recebido.

A estrutura lógica de execução dos projetos municipais presente nas Cartas de Acordo a serem firmadas com o PNUD – materializada na Matriz de Resultados e Recursos de cada projeto – deverá, necessariamente, refletir a estrutura de componentes prevista no Regulamento Operativo do Programa (ROP) para Projetos Simplificados e Ampliados.

O Projeto prevê a contratação de consultorias, treinamento e aquisições, especialmente de software e equipamentos de informática. Além disso, participarão da execução do Projeto como agências implementadoras, a ESAF (Escola Superior de Administração Fazendária) e a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) atuando nas áreas de capacitação do Programa.

No caso do Projeto Simplificado o Programa financiará fundamentalmente a aquisição e implantação do KIT-Solução, que é um conjunto de produtos – sistemas de informação (tributário, financeiro, administrativo e de atenção ao cidadão), programas de capacitação, modelos de gestão e procedimentos administrativos e de infra-estrutura básica (instalações de redes de computador, hardware e software), incluindo a manutenção dos sistemas por um período de 3 anos.

Para os Projetos Ampliados o Programa está voltado ao desenvolvimento de propostas específicas de modernização de cada município, de acordo com um conjunto de diretrizes definidas pelo Banco, que deverão ser observadas pelo município durante a preparação do projeto.

### **C – Razões para a Cooperação com o PNUD**

O fortalecimento da posição do Município na Federação Brasileira tem-se intensificado a partir de 1988: o raio de autonomia ampliou-se, configurando, para muitos, um reforço de juridicidade. O processo de descentralização não se tem restringido à esfera fiscal com a ampliação das transferências de recursos, das faculdades tributárias próprias e da autonomia administrativa. O Governo Federal, de várias formas, tem privilegiado os Municípios, tomando-os como centros de referência de diversos de seus programas, como, por exemplo, a municipalização da saúde e dos programas assistenciais. Há a convicção de que os serviços públicos são mais eficientes e responsivos no nível local. A proximidade favorece o cidadão, de um lado, pela solução mais imediata dos problemas e, por outro, pela possibilidade do exercício efetivo do controle social.

A consolidação do processo de descentralização, entretanto, depende do aumento da capacidade organizativa e fiscal dos municípios para que esses assumam os gastos sociais básicos fundamentais à promoção do desenvolvimento humano e à melhoria das condições de vida da população, uma vez que essas despesas não poderão ser financiadas unicamente pelo aumento da participação local na receita dos impostos federais e estaduais e por níveis crescentes de endividamento. Há que se observar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe ao gestor público disciplina fiscal, limitando gastos e inibindo a geração de déficits imoderados.

Estudos apontam um aumento da arrecadação própria dos municípios de 196% entre 1988 e 2000, mas que há ainda um potencial tributário não explorado, considerando que municípios com perfil idêntico em termos de região, renda e população apresentam grande dispersão nos indicadores de receita própria. As causas são as mais diversas e vão muito além do descaso dos prefeitos com a geração de recursos por meio de medidas pouco populares (Afonso e Araújo, 2001). Diversos artigos sobre esse assunto estão disponíveis no *site* do BNDES (<http://www.federativo.bnDES.gov.br>).

A evolução desse quadro requer, em muitos casos, investimentos na modernização da gestão fiscal e administrativa dos municípios, criando as condições para que esses alcancem maior

autonomia no financiamento do gasto público e desempenhem melhor suas funções sociais, cumprindo os mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Associadas ao equilíbrio fiscal, é fundamental ainda a orientação dos serviços públicos para o cliente/usuário/cidadão e a criação de mecanismos de controle social, como forma de desenvolver excelência na prestação de serviços públicos. A referida lei define, no art. 64, que a União prestará assistência e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das suas normas.

Os resultados esperados - gestão fiscal responsável, promoção da transparência e do controle social, melhoria do atendimento ao cidadão – estão estreitamente alinhados com o propósito de desenvolvimento da capacidade de descentralização sustentável da governança, que significa o aumento da capacidade dos governos locais de gerar seus próprios recursos, uma administração financeiramente sustentável e uma melhor qualidade e disponibilidade dos serviços públicos locais, e de promoção do avanço das tecnologias de informação e comunicação, como forma de inclusão social e transparência da gestão pública, objetivos prioritários do plano de cooperação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD no Brasil, para o período 2004-2008, relacionados, no segundo documento “Quadro de Cooperação do Brasil”, como requisitos para o alcance da missão do PNUD que é o Desenvolvimento Humano Sustentável.

Levando-se em consideração a complexidade do programa, dadas as diversidades regionais e o desafio de implementar estratégias verdadeiramente efetivas de desenvolvimento da capacidade sustentável de governança das instâncias municipais, o apoio e os serviços técnicos especializados do PNUD são importantes para o êxito do programa. Além dos objetivos do programa estarem intimamente relacionados às suas prioridades e ao seu foco de atuação, a parceria entre o Ministério da Fazenda e o PNUD assegurará maior agilidade e eficiência à implantação do PNAFM, em função da larga experiência desse organismo, particularmente quanto ao desenvolvimento institucional e à formação de recursos humanos. O Ministério da Fazenda e os municípios inseridos no programa se beneficiarão da ampla e eficaz rede mundial de consultores especializados do PNUD e da sua presença horizontal e em todos os níveis de Governo, que propiciará o compartilhamento de experiências multisetoriais, inter-governamentais e de outros países.

Outro alvo prioritário da assistência a ser prestada pelo PNUD será a instrumentalização da coordenação do Programa, especialmente quanto ao planejamento e organização de sua gestão, à elaboração de sistemas de monitoramento e avaliação dos Projetos de modernização e ao desenvolvimento de programas de capacitação com abrangência nacional. A comprovada experiência do PNUD no apoio à formulação e implementação de Projetos para o desenvolvimento também será crucial para a obtenção dos resultados pretendidos com a implantação do PNAFM.

A flexibilização de utilização de insumos físicos e humanos de diferentes origens e a possibilidade de aportar contribuições externas ao processo de desenvolvimento institucional justifica, por fim, a necessidade de estabelecimento desse Projeto de cooperação.