

PRODUTO 2

PARTE 2

Análise Temática Integrada

**REVISÃO DO
PLANO DIRETOR**

PALMAS - PR



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS - PR

PRODUTO 02 - ANÁLISE TEMÁTICA INTEGRADA

PARTE 02 - ANÁLISE INSTITUCIONAL

REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE PALMAS

FASE 02 - ANÁLISE TEMÁTICA INTEGRADA

VERSÃO PRELIMINAR

APRESENTAÇÃO

O presente documento técnico compõe o PRODUTO 02 - PARTE 02, produzido na Fase 02 - Análise Temática Integrada, da Revisão do Plano Diretor do Município de Palmas - Paraná - Brasil, decorrente do Processo Licitatório nº 185/2018, da Tomada de Preços nº 04/2018 e Contrato de Prestação de Serviços nº 110/2019, celebrado no dia 16 de abril de 2019, com Ordem de Serviço em 29 de abril de 2019, entre a URBTECTM Engenharia, Planejamento e Consultoria e a Prefeitura Municipal de Palmas.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS

KOSMOS PANAYOTIS NICOLAOU

PREFEITO MUNICIPAL DE PALMAS

CESAR PACHECO BAPTISTA

VICE-PREFEITO MUNICIPAL

FELIPE ZANOELLO

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

EDSON LUIZ CASSANIGA

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E MEIO AMBIENTE

FERNANDO SOUZA DA SILVA

SECRETÁRIO MUNICIPAL ASSISTÊNCIA SOCIAL

FABIOLA LAZZARETTI DELAVY

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOL. ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

JOSEANA MARIA NICOLAOU

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E CULTURA

JOE LUIZ TESSEROLI

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUTURA

CRISTIANE COELHO LAGO

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO

MAGDA DAMETTO

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE URBANISMO

RENATO VESCOVI

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS E CONTABILIDADE

JOSÉ ANTONIO SCHEID

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS

FLÁVIO SILVA POSSETI

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE

BRUNO WALMOR DE MORAES BARBOSA

PROCURADOR-GERAL MUNICIPAL

EQUIPE TÉCNICA MUNICIPAL - ETM

INSTITUÍDA PELO DECRETO MUNICIPAL Nº 3.525/2018

MAGDA DAMETTO

COORDENAÇÃO DA ETM - ARQUITETA E URBANISTA

LUCAS ARALDI

CHEFE DE DIVISÃO DA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E POSTURAS

ALDER PAIM

CHEFE DE DIVISÃO DE SERVIÇOS RURAIS

PATRÍCIA APARECIDA ZINI

ENGENHEIRA CIVIL

THIAGO DEMCZUK

ENGENHEIRO AMBIENTAL

ANTONIO CRISTIANO LARA SAMPAIO

ENGENHEIRO CIVIL

RUDIMAR RHINOW

PROCURADOR MUNICIPAL

BRUNO WALMOR DE MORAES BARBOSA

PROCURADOR-GERAL MUNICIPAL

RENATO VESCOVI

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS E CONTABILIDADE

EDUARDO BOESE

TÉCNICO ADMINISTRATIVO

GRUPO DE ACOMPANHAMENTO - GA

CONSTITUÍDO DURANTE A 1ª AUDIÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

ADRIANO PINTO

CONTADOR

EVANDRO GIOTTO DE OLIVEIRA

CORRETOR DE IMÓVEIS

FERNANDO DA SILVA

PROFESSOR

IVANIA MARINI PITON

REPRESENTANTE DO MOVIMENTO PALMAS DESENVOLVIDA

JEAN CARLO VALDUGA

ENGENHEIRO CIVIL

JULIO CESAR TORTELLI

MECÂNICO

LUIZ CARLOS SILVA

ENGENHEIRO CIVIL

MARCOS DIVAL

CORRETOR DE IMÓVEIS

NESTOR MIKILITA

EMPRESÁRIO

ROSÂNGELA STAHLSCMIDT

PROFESSORA

EQUIPE TÉCNICA URBTEC™

IZABEL NEVES DA SILVA CUNHA BORGES | MSC. ARQUITETA URBANISTA

COORDENADORA GERAL TÉCNICA

GUSTAVO TANIGUCHI | MSC. ENG. CIVIL

COORDENADOR GERAL ADJUNTO

MANOELA FAJGENBAUM FEIGES | MSC. ARQUITETA URBANISTA

COORDENADORA OPERACIONAL

NAOMI DE PAULA SCHEER | ESP. ARQUITETA URBANISTA

GERENTE DE PROJETO

ALTAIR ROSA | DR. ENG. AMBIENTAL

AUGUSTO PEREIRA | DR. GEÓGRAFO

CLAUDIO MARCELO R. IAREMA | ADVOGADO

DÉBORA FURLAN | ESP. ARQUITETA URBANISTA

EVELIN DE LARA PALLÚ | ESP. ENG. AMBIENTAL

GUSTAVO COSTA FERNANDES | ARQUITETO URBANISTA

FABIANA MARCON BETTU HERBST | ESP. GEÓLOGA

LISSANDRA BALDISSERA | ARQUITETA URBANISTA

LUCIANE LEIRIA TANIGUCHI | ADVOGADA

MARIANO DE MATOS MACEDO | DR. ECONOMISTA

MARI LIGIA CARVALHO LEÃO | ESP. ADMINISTRADORA

MAXIMO MIQUELES | ENGENHEIRO CARTÓGRAFO

PAULO VICTOR GREIN | JORNALISTA

TAMI SZUCHMAN | DRA. ARQUITETA URBANISTA

EQUIPE TÉCNICA

ANA LUCIA CECCON

CAROLINA WALDOW MISKALO

LUIZ GUILHERME TAVARES

MARIANA ANDREOTTI

RAPHAEL MOURA DE VICENTE

SABRINA ZMINKO KURCHAIDT

TALITA SUELEN ASSUNÇÃO

ESTAGIÁRIAS DE ARQUITETURA E URBANISMO

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. GESTÃO TERRITORIAL	3
2.1. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA.....	3
2.2. ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS À GESTÃO TERRITORIAL	10
2.2.1. SECRETARIAS MUNICIPAIS DE FINANÇAS E DE ADMINISTRAÇÃO.....	12
2.2.2. SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA, URBANISMO E TRÂNSITO	14
2.2.3. SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E MEIO AMBIENTE....	17
2.2.4. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.....	19
2.3. SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS.....	21
2.4. PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO	22
2.4.1. ESTRUTURAS DE FISCALIZAÇÃO.....	22
2.4.2. CONCESSÃO DE LICENÇAS E ALVARÁS.....	24
2.5. GESTÃO DEMOCRÁTICA	27
3. CAPACIDADE DE INVESTIMENTO MUNICIPAL	30
4. CAPACIDADE DE PAGAMENTO MUNICIPAL	36
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
6. REFERÊNCIAS	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Palmas - PR.	5
Figura 2 - Organograma efetivo da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Palmas. ...	9
Figura 3 - Esquema gráfico relacionando os Níveis de Planejamento.	10
Figura 4 - Estrutura da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito.	16
Figura 5 - Estrutura da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.	18
Figura 6 - Estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação.	20
Figura 7 - Expedição de Alvará de Construção	24
Figura 8 - Expedição de Certificado de Vistoria de Conclusão de Obra (CVCO)	25
Figura 9 - Expedição de Alvará de Localização	25
Figura 10 - Expedição de Alvará de Funcionamento	26
Figura 11 - Aprovação de novos loteamentos	26

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de cargos por tipologia - Prefeitura Municipal de Palmas.	6
---	---

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de cargos por unidade administrativa - Prefeitura Municipal de Palmas.	6
Tabela 2 - Distribuição de cargos por unidade administrativa - Prefeitura Municipal de Palmas.	22
Tabela 3 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal de Palmas/PR - 2007 e 2016.	33
Tabela 4 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal do Paraná - 2016.	35
Tabela 5 - Faixas de qualificação dos indicadores econômico-financeiros referentes à capacidade de pagamento (Capag) dos municípios pleiteantes de garantia ou aval da União.	36
Tabela 6 - Qualificação final dos indicadores econômico-financeiros referentes à capacidade de pagamento (Capag) dos municípios pleiteantes de garantia ou aval da União.	37

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, define que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo poder público municipal com vistas a ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus cidadãos. Ainda em seu artigo 182, a Constituição define o instrumento básico para a execução da política urbana municipal: o Plano Diretor Municipal (PDM).

O artigo 40 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, reafirma o preconizado pela Constituição Federal e complementa:

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. (BRASIL, 1998, s/p.)

As disposições supracitadas ilustram a relevância do Plano Diretor no contexto do planejamento municipal, sendo obrigatória a inclusão das diretrizes deste junto ao Plano Plurianual, por exemplo, conforme já indicado no *Produto 02 - Parte 01* deste trabalho. Tais disposições também revelam o protagonismo do Município na elaboração, manutenção e gestão de suas políticas urbanas. Ao atribuir ao poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, a Constituição Federal reconhece o papel fundamental da administração pública municipal na implementação das proposições do Plano Diretor Municipal.

Considerando o exposto, este relatório tem por objetivo compreender os recursos disponíveis na estrutura administrativa do Município de Palmas - Paraná para a execução da política urbana municipal.

A análise que se segue compreende: (i) as unidades administrativas da Prefeitura Municipal de Palmas, com enfoque nas estruturas correlatas à implementação do Plano Diretor; (ii) o sistema de informações municipais; (iii) os processos de fiscalização e as atividades de licenciamento e emissão de alvarás; (iv) a participação comunitária na gestão urbana; e (v) a capacidade de investimento e endividamento municipal.

A partir da análise dos elementos elencados, objetiva-se compreender áreas

estratégicas que poderão ser exploradas, tanto na elaboração das diretrizes do Plano Diretor, quanto em sua implementação, e quais as situações deficitárias, em que são necessários ajustes e/ou correções em relação à estrutura organizacional municipal para efetiva concretização das políticas públicas com enfoque à gestão e planejamento do território de Palmas.

Desta maneira, a presente análise se propõe a contribuir com o embasamento para as próximas etapas da Fase 02 da Análise Temática Integrada, bem como para a próxima fase de revisão do Plano Diretor: *Fase 03 - Diretrizes e Proposições*.

2. GESTÃO TERRITORIAL

O presente capítulo dedica-se à compreensão da organização administrativa e dos instrumentos utilizados no planejamento e monitoramento territorial do Município de Palmas. Em um primeiro momento, é descrito o panorama geral de organização e da estruturação administrativa vigente. Em seguida, considerando a relação intrínseca entre o Plano Diretor Municipal e os processos de planejamento e monitoramento territorial, são descritas as unidades administrativas, os processos de fiscalização, as atividades de licenciamento e os meios de participação comunitária que incidem direta ou indiretamente sobre a gestão do território.

2.1. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

A atual estrutura administrativa do Município de Palmas foi instituída por meio da Lei Municipal nº 2.544/2017 (com alteração da Lei Municipal nº 2.587/2018). Os cargos em comissão são regulamentados por meio da Lei Municipal nº 2.545/2017, com alterações pela Lei Municipal nº 2.600/2018.

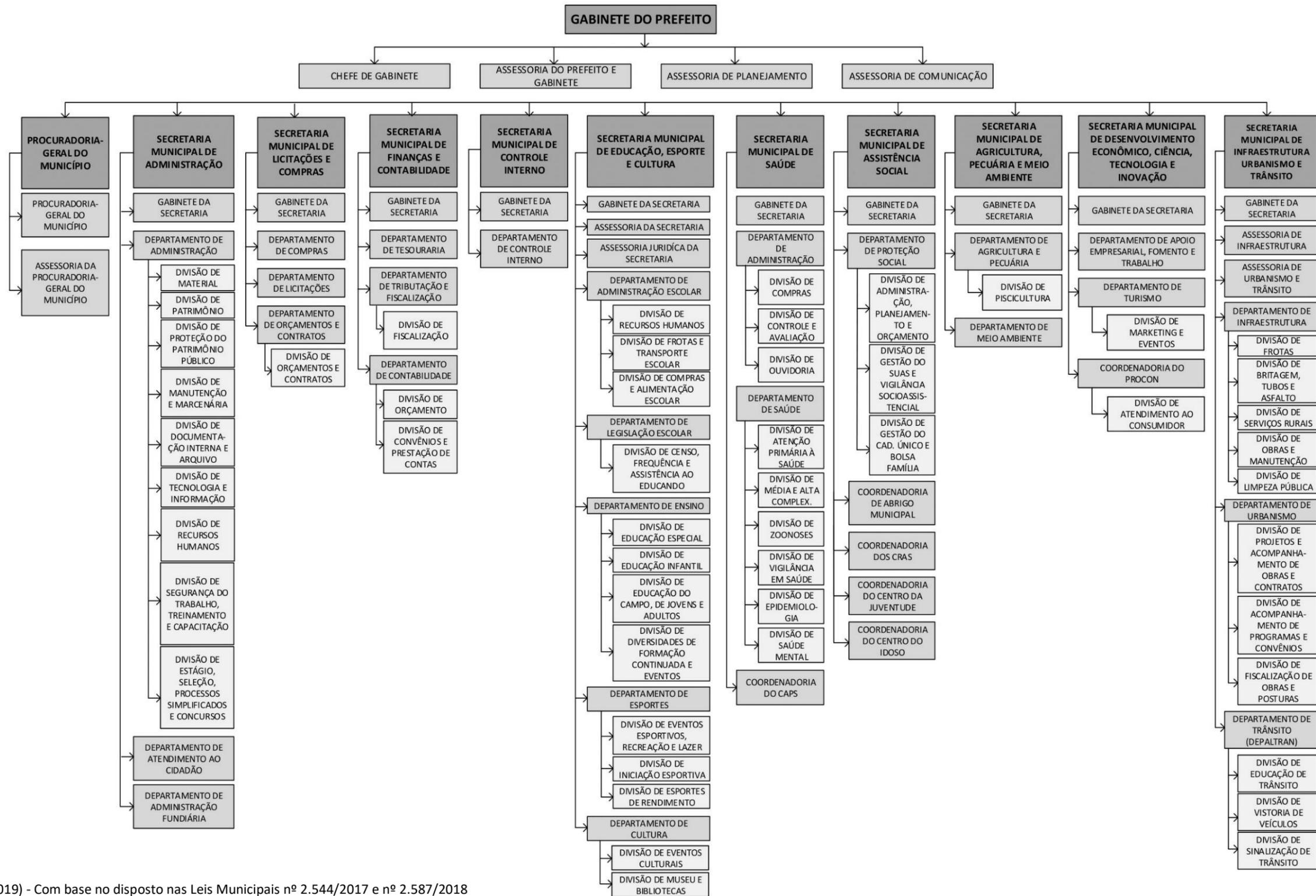
A organização administrativa atual é composta por órgãos de assessoramento superior, unidades administrativas meio e fim, órgãos colegiados de aconselhamento e órgãos de colaboração com outras esferas do governo, que correspondem às seguintes estruturas:

1. Órgãos de Assessoramento Superior:
 - a. Chefia de Gabinete
 - b. Assessoria do Prefeito e Gabinete;
 - c. Assessoria de Planejamento;
 - d. Assessoria de Comunicação;
2. Unidades Administrativas de Atividades-meio:
 - a. Procuradoria Geral do Município;
 - b. Secretaria Municipal de Administração;
 - c. Secretaria Municipal de Licitações e Compras;
 - d. Secretaria Municipal de Controle Interno;
3. Unidades administrativas Atividades-fim:

- a. Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura;
 - b. Secretaria Municipal de Saúde;
 - c. Secretaria Municipal de Assistência Social;
 - d. Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente;
 - e. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Ciência, Tecnologia e Inovação;
 - f. Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito;
4. Órgãos Colegiados de Aconselhamento
 - a. Conselhos Municipais instituídos por Lei;
 5. Órgãos de Colaboração com outras esferas de governo
 - a. Unidade de Representação no INCRA;
 - b. Casa Militar.

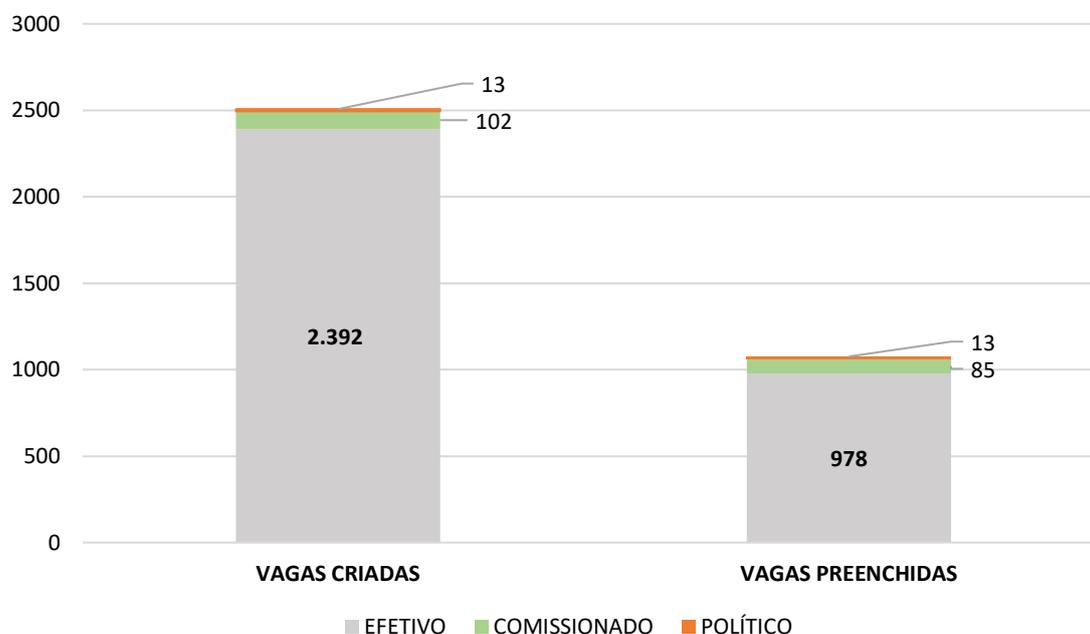
A estrutura completa das Secretarias Municipais, conforme dispõe a Lei Municipal nº 2.544, pode ser verificada no organograma apresentado a seguir (FIGURA 1). Este considera também as alterações realizadas em 2018 - por meio da Lei Municipal nº 2.587/2018 - a qual estabeleceu nova estrutura administrativa para Secretaria Municipal de Assistência Social. De acordo com a Prefeitura de Palmas, até setembro de 2019, o Município contava com 2.507 vagas criadas - contemplando cargos políticos, efetivos e comissionados. Destas, 1.076 vagas encontram-se ocupadas - cerca de 42,92% do total de vagas criadas. Em relação à tipologia dos cargos, os comissionados representam cerca de 4,07% do total de cargos criados e 7,9% dos cargos ocupados (GRÁFICO 1). O número de servidores inativos corresponde a um total de 56, dos quais 45 são aposentados e 11 são pensionistas.

Figura 1 - Organograma da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Palmas - PR.



Fonte: URBTEC™ (2019) - Com base no disposto nas Leis Municipais nº 2.544/2017 e nº 2.587/2018

Gráfico 1 - Distribuição de cargos por tipologia - Prefeitura Municipal de Palmas.



Fonte: URBTEC™ (2019).

Em relação à distribuição de cargos, o maior número de cargos efetivos e comissionados destinam-se à Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura, seguida pela Secretaria de Saúde, no caso dos efetivos, e pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito, no caso dos comissionados (TABELA 1).

Tabela 1 - Distribuição de cargos por unidade administrativa - Prefeitura Municipal de Palmas.

Unidades administrativas	Cargos efetivos	Cargos comissionados	Cargos políticos	Total
Gabinete do Prefeito	1	4	2	7
Procuradoria Geral do Município	2	1	1	4
Secretaria Municipal de Administração	28	12	1	41
Secretaria Municipal de Finanças	11	4	1	16
Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura	645	18	1	664
Secretaria Municipal de Saúde	172	10	1	183
Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	7	2	1	10
Secretaria Municipal de Assistência Social	41	11	1	53

Unidades administrativas	Cargos efetivos	Cargos comissionados	Cargos políticos	Total
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Ciência, Tecnologia e Inovação	6	5	1	12
Secretaria Municipal de Controle Interno	3	0	1	4
Secretaria Municipal de Licitações e Compras	4	3	1	8
Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito	54	15	1	70

Fonte: URBTEC™ (2019).

As Secretarias com maior número de servidores são: a Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura - 61,71% do total de servidores ativos - e a Secretaria Municipal de Saúde - 17% do total de servidores ativos. A Secretaria Municipal de Controle Interno apresenta o menor número de servidores ativos - 0,37% do total.

Embora a Lei nº 2.544 tenha sido aprovada recentemente (2017) – com alterações de 2018 -, verificou-se junto às Secretarias Municipais¹ que as atribuições relacionadas na referida Lei não são cumpridas em todos os casos, havendo divergências entre o proposto por Lei e a organização atual (FIGURA 2). O organograma apresentado ao final deste Capítulo foi elaborado a partir dos relatos cotidianos dos técnicos, apontado para a estrutura administrativa praticada na realidade.

Observa-se que, em alguns casos, tais como na Secretaria Municipal de Assistência Social, há cargos táticos importantes – Coordenador dos Centros de Referência em Assistência Social e Diretor do Departamento de Proteção Social Básica e Especial – que se encontram desocupados, prejudicando a visão tática desta Secretaria. A mesma problemática é compartilhada pelas Secretarias Municipais de Finanças e a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, que também estão com cargos de chefia de divisão desocupados.

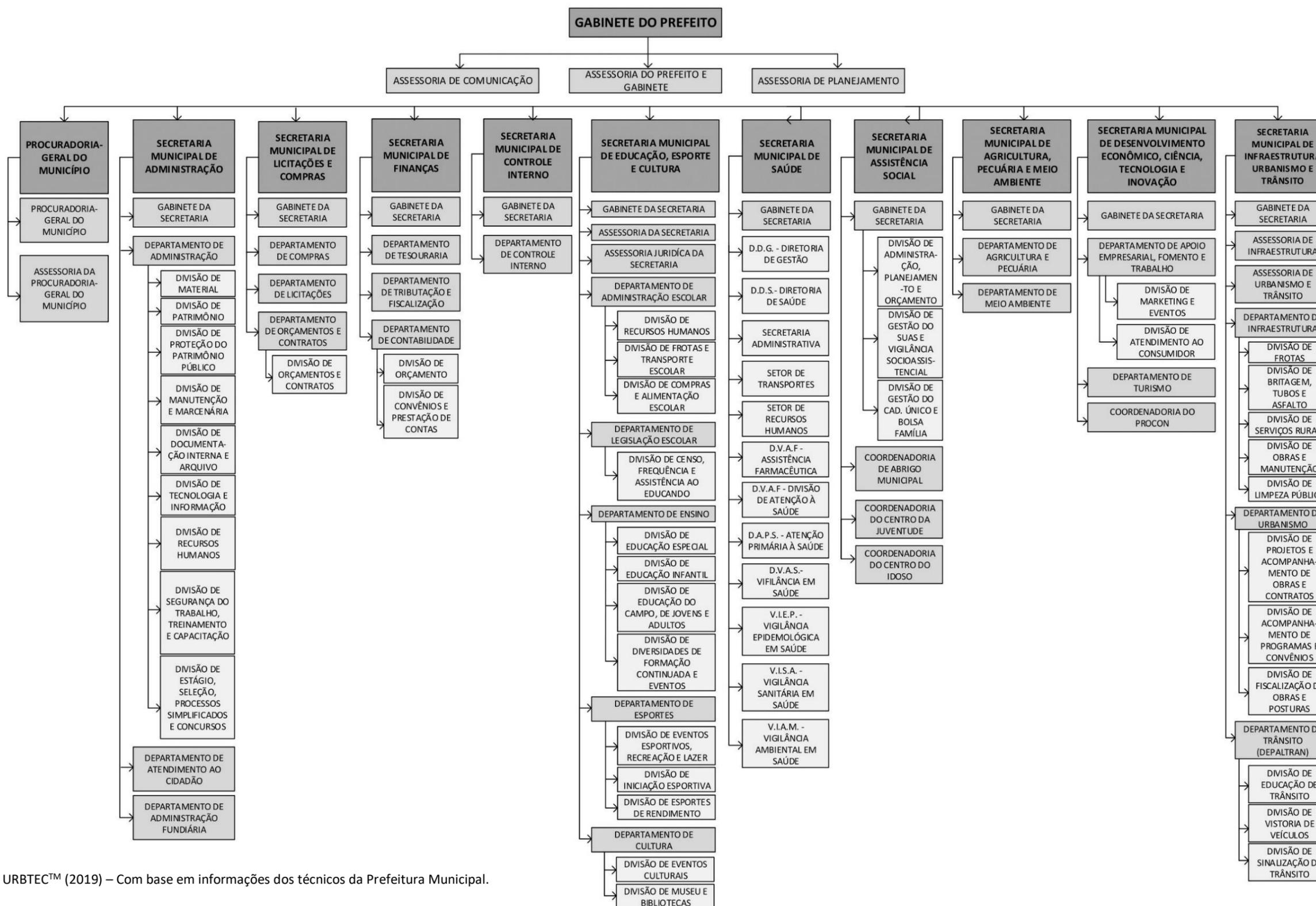
No caso da Secretaria Municipal de Saúde, o funcionamento atual da Secretaria difere – quase que completamente – da estrutura proposta por Lei. De acordo com os

¹ A memória e os registros das reuniões realizadas serão disponibilizados no Relatório de Atividades da Fase 02, a ser entregue em conjunto com o *Produto 02 - Análise Temática Integrada* consolidado, que compila as Partes 01, 02 e 03.

técnicos municipais, tem sido estudada a completa reestruturação administrativa – apresentada a seguir.

Em geral, os técnicos da Prefeitura Municipal de Palmas citaram dificuldades na compreensão das atribuições de cada uma das Secretarias e departamentos, além de problemáticas relacionadas à sobreposição de funções e à falta de pessoal e/ou qualificação técnica. Além disso, destacaram-se também as temáticas de ordem operacional, em que os servidores são deslocados de suas funções previstas por Lei para atender demandas cotidianas. Estas questões serão exploradas a seguir, porém evidenciando as unidades administrativas relacionadas à implementação do Plano Diretor.

Figura 2 - Organograma efetivo da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Palmas.



Fonte: URBTEC™ (2019) – Com base em informações dos técnicos da Prefeitura Municipal.

2.2. ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS À GESTÃO TERRITORIAL

Considerando o panorama geral apresentado em relação à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Palmas, a seguir é detalhada a estruturação das unidades administrativas que possuem correlação direta com a gestão e o planejamento territorial do Município, a saber:

- Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito;
- Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação.

Indiretamente relacionadas a gestão territorial, estão as Secretarias Municipais de Finanças e Administração, cujo relacionamento com a temática também será tratado a seguir.

Para a análise das unidades administrativas citadas anteriormente utilizou-se enquanto referencial teórico os conceitos de *planejamento estratégico, tático e operacional* (FIGURA 3) e informações fornecidas pelos técnicos das referidas unidades².

Figura 3 - Esquema gráfico relacionando os Níveis de Planejamento.



Fonte: URBTECTM (2019) - Com base em Maximiano (2000) e Chiavenato (2009).

² A memória e os registros das reuniões realizadas serão disponibilizados no Relatório de Atividades da Fase 02, a ser entregue em conjunto com o Produto 02 - Análise Temática Integrada consolidado.

Conforme Chiavenato (2009), os *níveis de planejamento* correspondem às ferramentas de administração presentes nas organizações, sendo imbuídos de função específica. Neste sentido, a presente análise tem por objetivo compreender como estão articulados os referidos níveis na estrutura administrativa do Município de Palmas, principalmente no que diz respeito às estruturas relacionadas à gestão e planejamento do território municipal. De acordo com Maximiano (2000) e Chiavenato (2009), os níveis de planejamento podem ser caracterizados enquanto:

- **Estratégico** - De acordo com Maximiano (2000), todas as organizações possuem objetivos estratégicos, sendo esses mais ou menos explícitos. O *Planejamento Estratégico* corresponde ao processo de definição dos principais objetivos de uma organização. Apesar de ser elaborado pela alta administração, esta tipologia de planejamento permeia toda a estrutura organizacional (CHIAVENATO, 2009). Os objetivos estratégicos refletem-se ao longo prazo e sobre os demais níveis, pois compreendem as relações pretendidas entre a organização e ambiente externo (MAXIMIANO, 2000);
- **Tático** - Este nível tem por objetivo principal a *articulação entre os níveis Estratégico e Operacional*, sendo responsável por viabilizar a execução dos objetivos estratégicos por meio do planejamento tático. Diferentemente dos planos estratégicos, os planos táticos não contemplam toda a estrutura organizacional, mas atuam sobre áreas específicas. Segundo Chiavenato (2009), os planos desenvolvidos à nível tático tem por objetivo atender a pontos específicos dos objetivos estratégicos, são executados no nível gerencial da administração e abrangem um horizonte temporal de médio prazo;
- **Operacional** - Conforme Maximiano (2000), apesar dos planos operacionais normalmente situarem-se nos níveis mais baixos da estrutura administrativa, todos os planos possuem algum conteúdo operacional. Isso ocorre pois o planejamento operacional especifica recursos e atividades necessárias para a realização de determinado objetivo. Em geral, os planos operacionais estão vinculados à coordenação e à execução das tarefas cotidianas de determinada área da organização (CHIAVENATO, 2009). O nível operacional relaciona-se diretamente com o nível tático e com o

pessoal não-administrativo, estando incumbido da supervisão das *atividades rotineiras da organização* e, portanto, abrangendo um horizonte temporal de curto prazo (CHIAVENATO, 2009).

2.2.1. SECRETARIAS MUNICIPAIS DE FINANÇAS E DE ADMINISTRAÇÃO

Apesar de não apresentarem uma relação explícita com as temáticas de gestão territorial, as Secretarias Municipais de Finanças e de Administração possuem competências que podem ser relacionadas a esta atividade.

A Secretaria Municipal de Finanças tem como atribuição a execução da política financeira municipal, influenciando diretamente no orçamento para as ações estratégicas possíveis de serem elencadas no Plano Diretor Municipal. Além disso, cabe a essa Secretaria a realização de atividades de fiscalização e de emissão de alvarás e licenças municipais. Este último aspecto será abordado novamente ao longo deste documento.

Em relação à Secretaria de Administração, destacam-se as atribuições conferidas ao Departamento de Administração Fundiária. De acordo com a Lei Municipal nº 2.544/2017, o departamento é responsável por:

- Administrar todas as situações de natureza fundiária do município;
- Detectar e corrigir eventuais irregularidades nos mesmos;
- Atualizar o cadastramento dos terrenos de propriedade do município;
- Coordenar o Programa de Desfavelamento e o Fundo de Habitação do Município;
- Fiscalizar os loteamentos privados;
- Desenvolver projetos visando a regularização de terrenos invadidos;
- Promover atividades de regularização fundiária;
- Desenvolver atividades visando o bem-estar das pessoas carentes;
- Desenvolver atividades voltadas ao bem-estar, possibilitando a aquisição ou doação de casa a pessoas carentes;
- Manter cadastro atualizado das pessoas carentes que estão em fila de espera para serem contemplados com casas de programas sociais;
- Coordenar, acompanhar e fazer cumprir determinações do Secretário Municipal;

- Executar atividades administrativas da secretaria;
- Promover por todos os meios ao seu alcance o aperfeiçoamento dos serviços sob sua direção.

As atribuições do Departamento de Administração Fundiária conferem-lhe protagonismo em relação à gestão do território e exclusividade na promoção da política municipal de habitação. Em termos de gestão territorial, o Departamento é incumbido de administrar todas as situações de natureza fundiária. Contudo, conforme será apresentado a seguir, observa-se que os instrumentos para fiscalização e monitoramento nessa área são atribuídos - principalmente - às Secretarias Municipais de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito e Finanças.

A atuação do Departamento de Administração Fundiária é voltada para a implementação de programas de provisão habitacional e regularização fundiária. Entretanto, os técnicos municipais apontaram que mesmo as atribuições relacionadas à problemática da habitação não são atendidas em sua totalidade.

Observa-se, portanto, que o Departamento acumula funções táticas, tais como o levantamento das necessidades habitacionais, a implementação e o acompanhamento das ações do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PHLIS (2010) e também demandas operacionais, tais como a fiscalização dos loteamentos privados. O acúmulo destas funções inviabiliza o planejamento de intervenções integradas e articuladas entre si, essenciais para o enfrentamento da questão habitacional no Município.

Outro aspecto levantado pelos técnicos municipais trata-se do distanciamento entre o Departamento de Administração Fundiária e a atuação da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito. Essa característica da estruturação administrativa do Município de Palmas prejudica a integração das atividades relacionadas ao urbanismo e à habitação, influenciando na qualidade da gestão territorial ofertada e na efetividade das intervenções relacionadas à questão da moradia.

2.2.2. SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA, URBANISMO E TRÂNSITO

A Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito é composta por 2 (duas) Assessorias - uma de Infraestrutura e outra de Obras e Urbanismo - e por 3 (três) Departamentos: de Infraestrutura, de Urbanismo e de Trânsito (DEPALTRAN) (FIGURA 4).

Conforme a Lei Municipal nº 2.544/2017, as atribuições da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito contemplam tanto atividades operacionais, tais como a implementação, execução e fiscalização das atividades de trânsito, infraestrutura e urbanismo, até atividades estratégicas, tais como planejamento, elaboração de projetos e estudos de ações relacionadas ao urbanismo, conforme previsto pelo Plano Diretor.

Compete ao Departamento de Infraestrutura a execução e manutenção das vias municipais, bem como programar, planejar, controlar, fiscalizar e inspecionar as obras municipais. Em relação às obras viárias, estas abrangem obras de redes de drenagem, pavimentação e sinalização, conforme descrito em Lei.

O Departamento de Urbanismo tem enquanto principais atribuições a implementação da coleta seletiva do lixo, a fiscalização e acompanhamento das obras em geral, expedição do alvará de construção e do Habite-se, atualização do cadastro predial territorial dos contribuintes municipais, coordenação das atividades do cemitério e do aeroporto, fiscalização do cumprimento das leis referentes ao Zoneamento, Uso do Solo, Posturas, loteamentos e desmembramentos em solo municipal.

O Departamento de Trânsito é responsável por estudos e pesquisas referentes ao trânsito municipal, pela conscientização da população - educação no trânsito -, e por desempenhar funções de fiscalização - as quais não são especificadas em Lei.

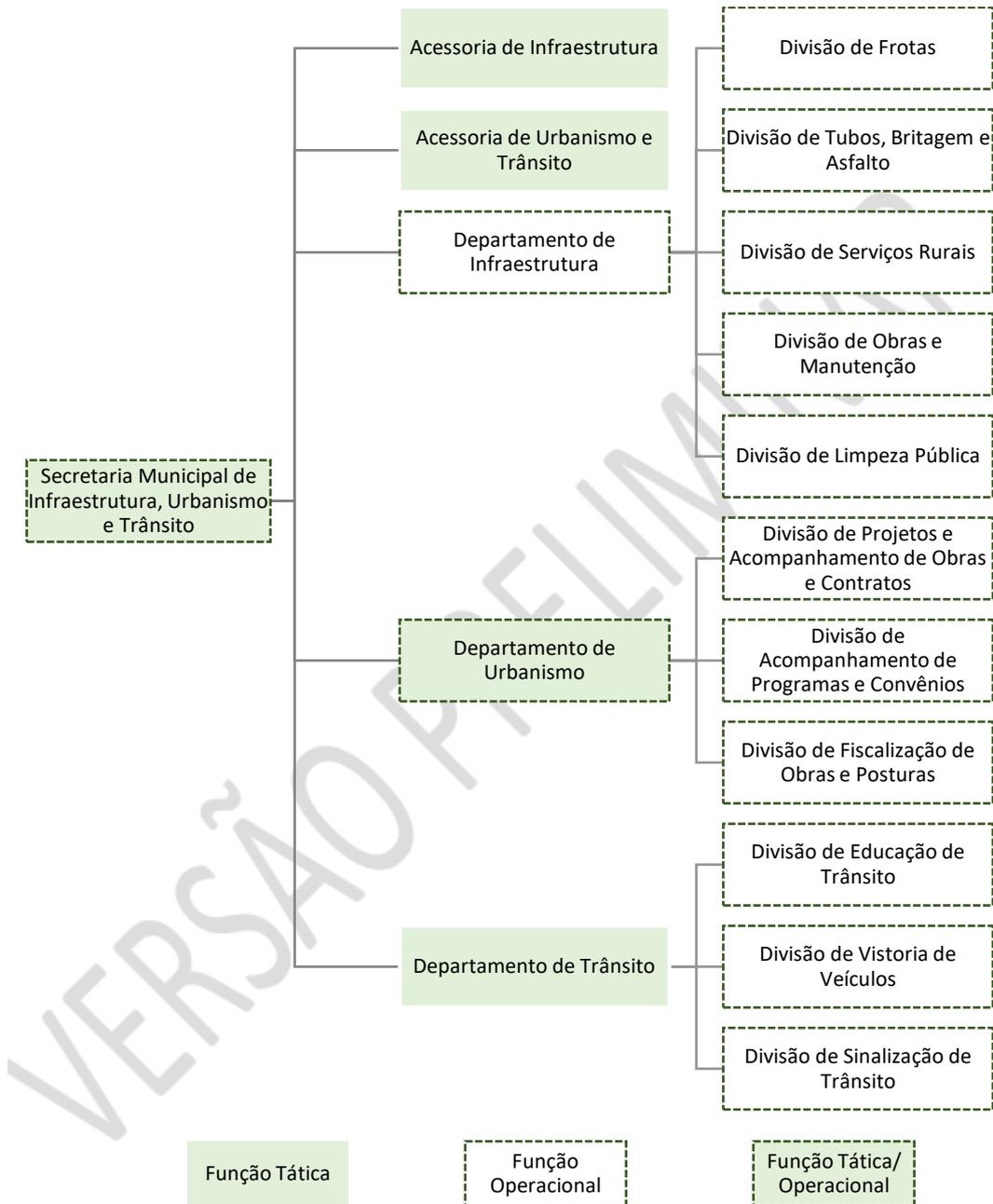
Considerando os níveis táticos e operacionais, verifica-se que os Departamentos de Trânsito e de Infraestrutura apresentam prioridades em níveis distintos (FIGURA 4). Apesar de ambos se constituírem enquanto Departamentos, as funções operacionais prenomina nas atribuições do Departamento de Infraestrutura e as funções táticas no Departamento de Trânsito.

Destaca-se, neste contexto, a diversidade de funções atribuídas ao Departamento de Urbanismo. Segundo relatos dos técnicos da Prefeitura Municipal, as funções ligadas ao planejamento tático são pouco executadas, uma vez que as demandas operacionais são cotidianas e em elevado número.

Apontou-se também para a dificuldade na realização das atividades de fiscalização. Apesar da existência de uma divisão específica de fiscalização de obras e de posturas, apenas 2 (dois) profissionais são encarregados desta função.

Atenta-se ainda para o fato de que a referida Secretaria possui atribuição de implementação do Plano Diretor, conforme descrito anteriormente. Porém, de acordo com técnicos municipais, as atividades de nível operacional tendem a ser priorizadas em detrimento das atividades do nível estratégico e tático, resultando em dificuldades na execução da política urbana municipal.

Figura 4 - Estrutura da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito.



Fonte: URBTEC™ (2019).

2.2.3. SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E MEIO AMBIENTE

A Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente é composta por 2 (dois) departamentos: Departamento de Agricultura e Pecuária e Departamento de Meio Ambiente.

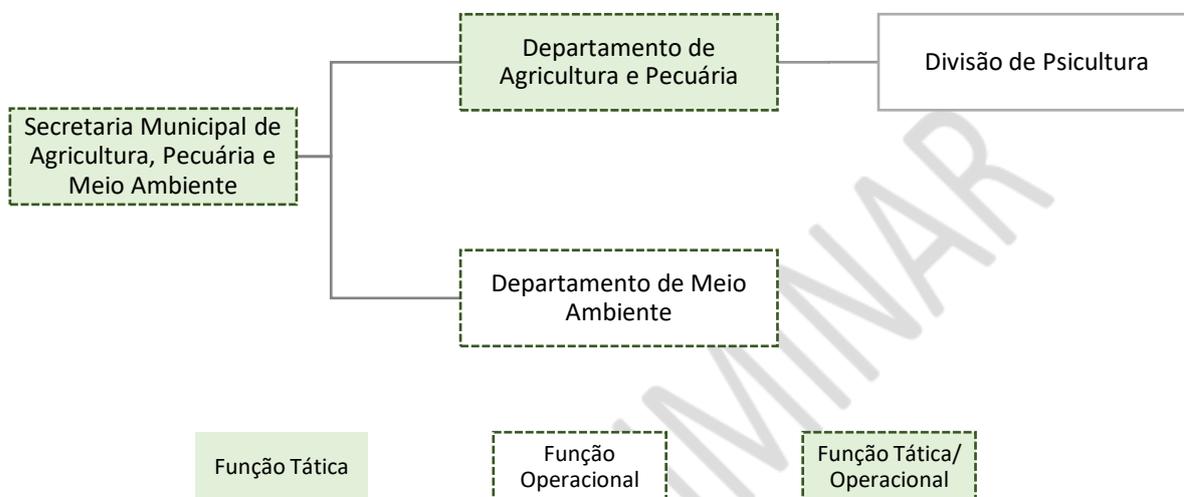
De acordo com a Lei Municipal nº 2.544/2017, as principais atribuições da Secretaria são: gerenciar os programas municipais, estaduais e federais de incentivo à agricultura e à pecuária; prestar assistência aos agricultores; organizar feiras; elaborar e implementar o Plano de Desenvolvimento Rural; proteger corpos hídricos; criar pequenas florestas municipais; arborizar logradouros públicos; realizar a manutenção de jardins e praças; e tomar as medidas administrativas e judiciais em caso de desrespeito às normas vigentes de proteção e preservação do meio ambiente.

Verifica-se que o Departamento de Agricultura e Pecuária tem suas atribuições ligadas à promoção da agropecuária, sendo responsável por programas de incentivo aos agricultores, realização de feiras de exposição e elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Rural. Enquanto o Departamento de Meio Ambiente assume a responsabilidade de fiscalizar e atuar em situações de desrespeito às normas vigentes relacionadas ao Meio Ambiente, realizar a manutenção e limpeza das áreas verdes e da implantação da arborização.

A Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, assim como a Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito, acumula sobreposição de funções, o que demanda dos técnicos municipais atividades táticas, tais como a elaboração e implementação de Planos específicos, mas também, inúmeras atividades operacionais, tais como a fiscalização e a limpeza das áreas verdes do Município, em um quadro de profissionais aquém do necessário para o adequado cumprimento das atribuições.

Observa-se, no entanto, que o Departamento de Agricultura e Pecuária possui um caráter tático, estando relacionado à execução de Planos específicos. Enquanto o Departamento de Meio Ambiente concentra-se em atividades operacionais (FIGURA 5).

Figura 5 - Estrutura da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.



Fonte: URBTEC™ (2019).

Vale a ressalva de que a referida Secretaria desempenha função estratégica em relação à implementação e à fiscalização das diretrizes propostas pelo Plano Diretor, sobretudo em relação ao macrozoneamento, ao uso do solo urbano e rural e à preservação dos recursos naturais do Município.

2.2.4. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Conforme determinado pela Lei Municipal nº 2.544/2017, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação é composta pelos seguintes departamentos:

- Departamento de Apoio empresarial, Fomento e Trabalho;
- Departamento de Turismo;
- Coordenação do PROCON.

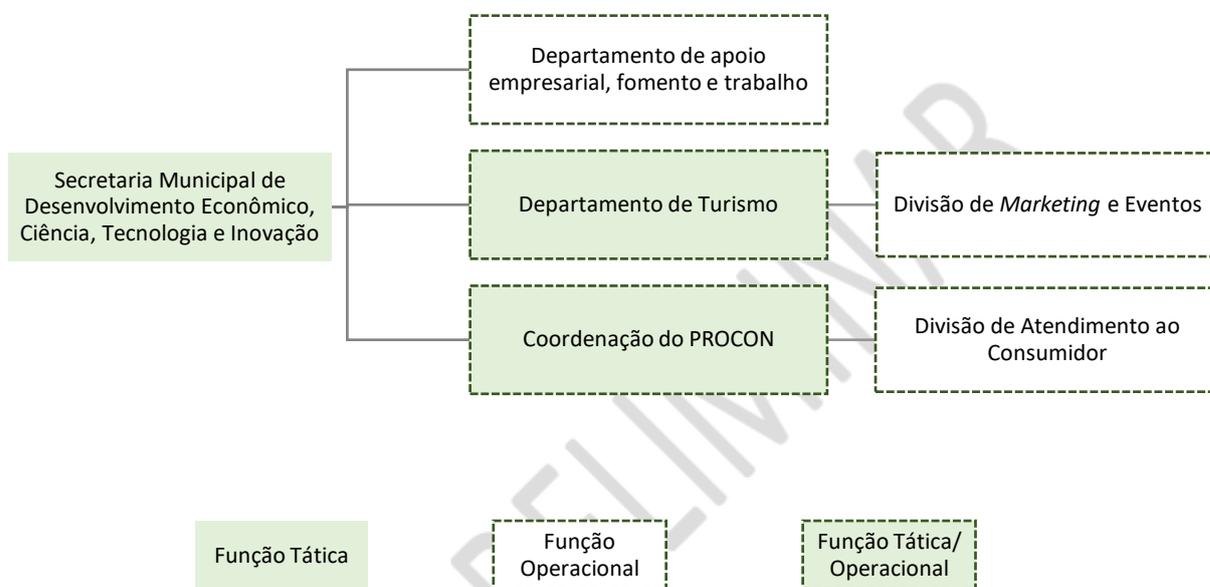
As principais atribuições desta Secretaria dizem respeito à coordenação da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico³, ao desenvolvimento de projetos e programas de incentivo à implantação de indústrias e empresas no Município e à geração de emprego e renda, além da implementação de programas de qualificação profissional e da sistematização e divulgação de dados socioeconômicos.

O Departamento de apoio empresarial, fomento e trabalho apresenta um vínculo direto com as atribuições descritas pela referida Lei à Secretaria, sendo de competência deste departamento apoiar e fiscalizar a realização das atividades no âmbito da Secretaria, atuando em nível operacional.

As principais atribuições conferidas ao Departamento de Turismo, tais como o desenvolvimento de atividades de fomento ao turismo local, não compõe o escopo das competências elencadas para a Secretaria conforme disposto em Lei. Compete ao referido Departamento atuar no planejamento tático, definindo políticas, diretrizes e traçando planos, mas também, no nível operacional, como, por exemplo, na coordenação e controle de eventos turísticos (FIGURA 6).

³ Importante mencionar que o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico indicado está atualmente sendo elaborado pela FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná. A Consultoria ainda não obteve demais informações a respeito deste Plano.

Figura 6 - Estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação.



Fonte: URBTEC™ (2019).

Assim como as atribuições do Departamento de Turismo, as principais competências da Coordenação do PROCON também não são relacionadas nas atribuições previstas para a referida Secretaria. As atividades da Coordenação variam entre atividades a nível estratégico, tais como a celebração de convênios com a iniciativa pública e privada e a nível operacional, como na fiscalização das relações de consumo.

O distanciamento entre o escopo da atuação da Secretaria e do Departamento de Turismo, bem como da Coordenação do PROCON, poderiam explicar o funcionamento atual da Secretaria - o qual difere do proposto por Lei (FIGURA 1 E FIGURA 2). Neste cenário, observa-se que as atribuições conferidas à Secretaria são priorizadas em detrimento das funções específicas dos departamentos. Este fenômeno revela a dificuldade no planejamento tático de áreas relevantes ao contexto de desenvolvimento econômico e urbano municipais, como por exemplo, o turismo.

2.3. SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

Concordando com Spadotto (2012), a gestão territorial demanda a capacidade de produção, interpretação e sistematização de dados e mapeamentos. Atualmente, a Prefeitura Municipal de Palmas não conta com um sistema próprio de armazenamento e gestão das informações municipais.

De maneira geral, a ausência de um sistema de informações municipais dificulta a articulação das ações entre as secretarias, a construção de dados históricos e os processos de fiscalização. A falta de informações precisas pode comprometer a qualidade do planejamento - ou até mesmo inviabilizá-lo. No caso do Município de Palmas, por exemplo, destaca-se a questão do cadastro municipal, o qual encontra-se desatualizado, influenciando nas atividades das Secretarias de Urbanismo e Finanças, na arrecadação municipal e por fim, em todo as atividades planejadas para o Município.

De acordo com as atribuições descritas na Lei Municipal nº 2.544/2017, a coordenação dessas atividades está relacionada à Secretaria de Administração. A partir de reuniões com os técnicos desta Secretaria, verificou-se que são utilizados sistemas para gestão de algumas informações municipais, como por exemplo, o número de servidores municipais.

Entretanto, segundo os técnicos, os *softwares* utilizados não possuem integração entre si. Ainda que a Divisão de Tecnologia da Informação - estrutura pertencente à Secretaria Municipal de Administração - tenha desenvolvido *softwares* próprios, os mais utilizados não são foram os desenvolvimentos pelos técnicos municipais. Para os técnicos, isto significa que a maior parte dos *softwares* utilizados não consideram as especificidades locais.

Outra dificuldade relatada pelos técnicos municipais refere-se ao acúmulo de funções, sendo que são priorizadas as demandas diárias de manutenção de sistemas e de reparos de máquinas - operacionais. Desta forma, as atividades de nível tático, tais como o desenvolvimento de sistemas que contemplem as peculiaridades municipais e promovam a integração das informações das Secretarias não são contempladas.

2.4. PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO

2.4.1. ESTRUTURAS DE FISCALIZAÇÃO

Os processos de fiscalização no Município de Palmas são conduzidos no âmbito das seguintes Secretarias:

- Secretaria Municipal da Saúde;
- Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente;
- Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito;
- Secretaria Municipal de Finanças.

Estas, com exceção da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, apresentam divisões específicas responsáveis pela fiscalização municipal, a saber: Divisão de Vigilância em Saúde, Divisão de Fiscalização de Obras e Posturas, e a Divisão de Fiscalização.

Apesar de não haver um cargo específico de fiscal na estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, de acordo com a Lei Municipal nº 2.544/2017, é de atribuição do Departamento de Meio Ambiente a fiscalização e atuação frente ao não cumprimento das normas ambientais previstas, citada sobretudo no Código de Posturas (Lei Municipal nº 1.792/2008).

Ainda, segundo os técnicos da Prefeitura Municipal, a atribuição de fiscal acaba sendo desempenhada por outro técnico do Departamento, o qual já possui funções próprias do cargo que ocupa.

Tabela 2 - Distribuição de cargos por unidade administrativa - Prefeitura Municipal de Palmas.

Secretaria	Divisão	Nº de Fiscais
Secretaria Municipal da Saúde	Divisão de Vigilância em Saúde	09
Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	Não existe cargo específico de fiscal	01
Secretaria Municipal de Finanças	Divisão de Fiscalização	03
Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Trânsito	Divisão de Fiscalização de Obras e Posturas	02
Total		15

Fonte: URBTEC™ (2019).

Ainda segundo relato dos técnicos da Prefeitura, certos aspectos da Código de Posturas Municipal são fiscalizados em conjunto pelos fiscais de Finanças, do Urbanismo, do Meio Ambiente e da Vigilância Sanitária. Observa-se que a redação da referida Lei não especifica claramente quais os processos que devem ser fiscalizados por cada um dos respectivos departamentos e divisões, gerando sobreposições e ausências que impactam, por exemplo, na qualidade das edificações, do meio físico-ambiental e da cidade, como um todo.

2.4.2. CONCESSÃO DE LICENÇAS E ALVARÁS

As atividades de licenciamento e de concessão de alvarás inferem diretamente sobre a política municipal de desenvolvimento urbano, condicionando a gestão do território municipal aos interesses comuns expressos por meio da Lei do Plano Diretor Municipal e legislações correlatas.

A seguir são apresentados os processos para obtenção de licença na Prefeitura Municipal de Palmas. Atenta-se para o fato de que apesar da vigilância sanitária estar relacionada na maioria dos processos, as atribuições de licenciamento concentram-se nos Departamentos de Tributação e Fiscalização e no Departamento de Urbanismo. Dessa forma, somam-se às atribuições táticas destes departamentos, as funções operacionais relacionadas a emissão de licenças e alvarás.

Além disso, de acordo com os relatos dos técnicos municipais, assim como nos processos de fiscalização, a concessão de licenças e alvarás é dificultada pela incompreensão das atribuições de cada uma das Secretarias em cada um dos processos e ambiguidades nos Códigos de Obras e Posturas.

Figura 7 - Expedição de Alvará de Construção



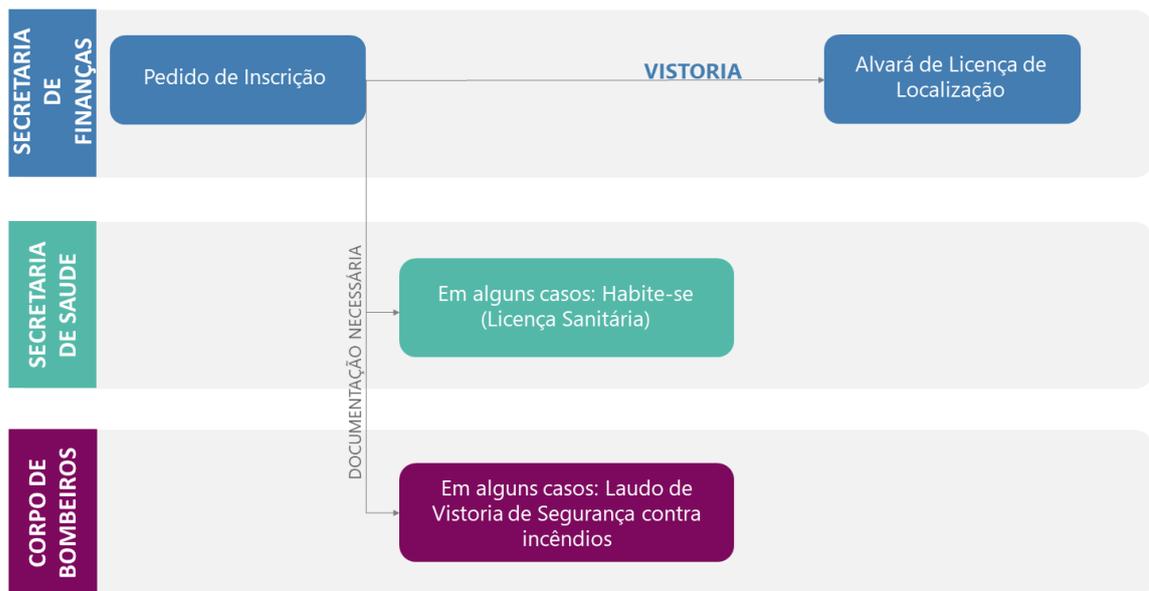
Fonte: URBTEC™ (2019).

Figura 8 - Expedição de Certificado de Vistoria de Conclusão de Obra (CVCO)



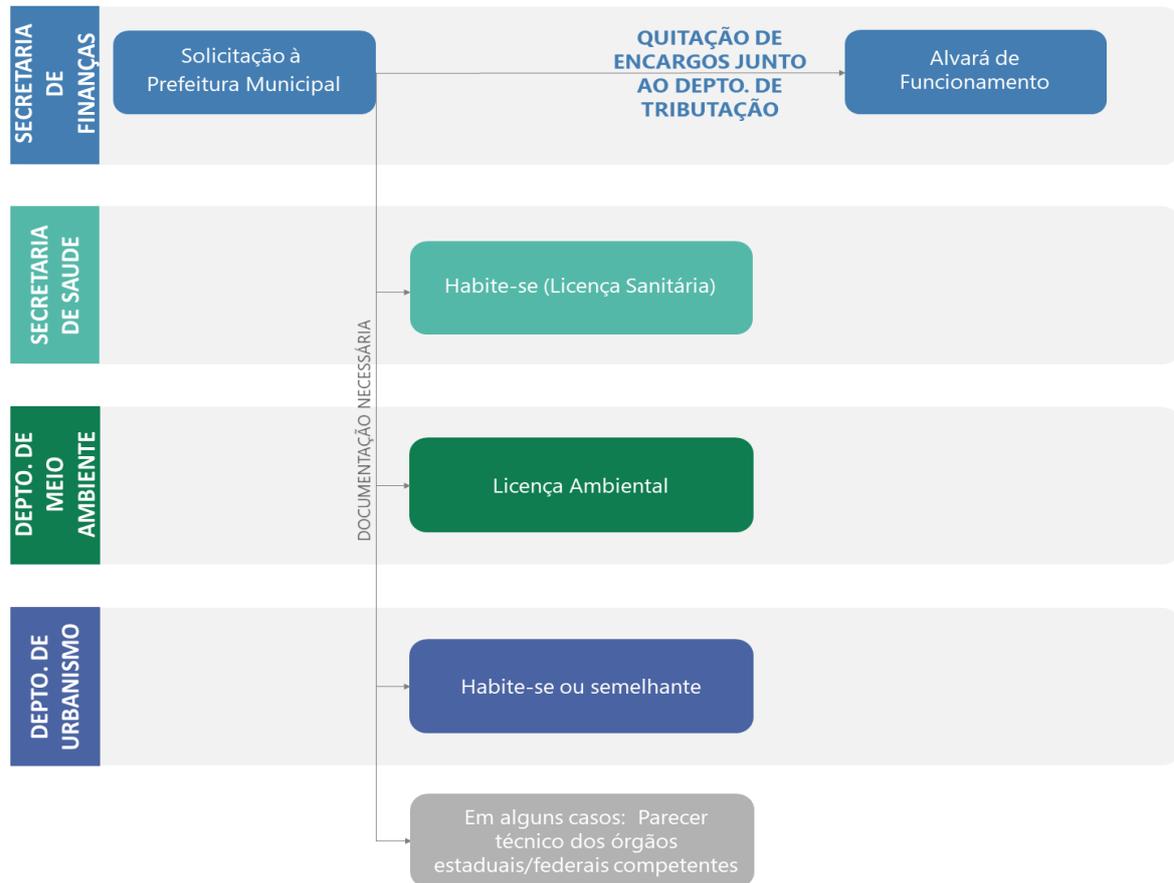
Fonte: URBTEC™ (2019).

Figura 9 - Expedição de Alvará de Localização



Fonte: URBTEC™ (2019).

Figura 10 - Expedição de Alvará de Funcionamento



Fonte: URBTEC™ (2019).

Figura 11 - Aprovação de novos loteamentos



Fonte: URBTEC™ (2019).

2.5. GESTÃO DEMOCRÁTICA

Os Conselhos Municipais consistem em um dos principais instrumentos de participação popular na formulação das políticas públicas municipais, os quais podem ter caráter consultivo, mas também deliberativo, ao fomentar o debate a respeito das políticas desenvolvidas em sua área de atuação, e normativo, apresentando propostas e soluções normativas.

Em seu inciso XII, artigo 29, a Constituição Federal prevê que a Lei Orgânica dos Municípios contemple o preceito de: “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Consoante com o preconizado pela Constituição, o Estatuto da Cidade determina, em seu artigo 43, os órgãos colegiados da política urbana enquanto *instrumentos de garantia da gestão democrática da cidade*.

De maneira geral, a legislação citada endossa a instituição de Conselhos para a tratativa das temáticas relacionadas às políticas públicas municipais. A Constituição Federal define ainda a obrigatoriedade da instituição de Conselhos para áreas específicas, a saber: Educação (inciso VI do artigo 206), Assistência Social (inciso II do artigo 204) e Saúde (inciso III do artigo 198).

A seguir é apresentada a relação da Conselhos Municipais instituídos em Palmas. Observa-se que uma parcela dos Conselhos não está ativa, apesar do caráter permanente intrínseco a estes. A maior parte dos conselhos apresenta também caráter consultivo e deliberativo, sendo que apenas 8 (oito) tem caráter normativo.

Quadro 1 - Relação de Conselhos Municipais de Palmas.

Conselho	Decreto/Lei de Instituição	Ano	Normativo	Ativo
Conselho Consultivo do Refúgio da Vida Silvestre dos Campos de Palmas	Portaria nº 36	2011	-	-
Conselho Municipal dos Contribuintes	Lei nº 1.721	2006		
Conselho Municipal de Desenvolvimento de Palmas	Lei nº 1.586	2005	-	-
Conselho Municipal de Meio Ambiente	Lei nº 2.638	2018	-	
Conselho Municipal do Idoso - CMDI	Lei nº 2.637	2018		
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Município de Palmas - CMDECTI	Lei nº 2.551	2017	-	-

Conselho	Decreto/Lei de Instituição	Ano	Normativo	Ativo
Conselho Municipal da Juventude	Lei nº 2.506	2017	-	-
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei nº 1.979	2010		
Conselho Municipal de Cultura de Palmas Paraná - CMC	Lei nº 2.488	2017	-	-
Conselho de Políticas Públicas - CPP	Lei nº 2.475	2017	-	-
Conselho Municipal de Educação de Palmas - CME	Lei nº 2.394	2016		
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Palmas	Lei nº 2.315	2015	-	-
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR	Lei nº 2.240	2014	-	-
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA	Lei nº 2.180	2013	-	-
Conselho Municipal de Saúde de Palmas	Lei nº 1.952	2010		
Conselho Municipal do Meio Ambiente	Lei nº 2.010	2011	-	-
Conselho Municipal de Habitação e Desfavelamento e de Interesse Social	Lei nº 1.879	2009		
Conselho Municipal Segurança Pública	Lei nº 1.878	2009	-	-
Conselho Municipal Antidrogas e Dependentes Químicos - COMADQ	Lei nº 1.875	2009	-	-
Conselho de Alimentação Escolar - CNAE	Lei nº 1.395	2000	-	-
Conselho Municipal do Trabalho	Lei nº 1.831	2008	-	-
Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE	Lei nº 1.674	2006	-	-
Conselho Municipal de Cultura	Lei nº 2.488	2017	-	-
Conselho Municipal da Cultura da Paz - COMPAZ	Lei nº 1.617	2005	-	-
Conselho Municipal de Licitações	Lei nº 1.523	2003	-	-
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher	Lei nº 1.324	1999	-	-
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso - CMDI	Lei nº 1.307	1998	-	-
Conselho Executivo de Trânsito - CEXETRAN	Lei nº 1.293	1998		-
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do	Lei nº 1.264	1997	-	-

Conselho	Decreto/Lei de Instituição	Ano	Normativo	Ativo
Magistério de Palmas				
Conselho Municipal da Mulher	Lei nº 1.996	1996	-	
Conselho de Desenvolvimento Municipal - CDM	Lei nº 1.159	1995		-
Conselho Comunitário de Segurança de Palmas	Lei nº 1.056	1992	-	-
Conselho Comunitário de Cooperação em Saúde e Bem Estar Social - CONSARES	Lei nº 657	1979	-	-
Conselho Municipal de Desenvolvimento - CMD	Lei nº 1.586	2005	-	-
Conselho Municipal de Turismo	Lei nº 1.464	2002		-
Conselho Municipal de Assistência Social	-	-		
Conselho Municipal de Urbanismo	-	-	-	

Fonte: URBTEC™ (2019).

3. CAPACIDADE DE INVESTIMENTO MUNICIPAL

No que se refere à administração pública municipal, o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) vem se revelando um instrumento útil e de boa qualidade para analisar a situação financeira dos municípios brasileiros.⁴

O IFGF utiliza-se exclusivamente de estatísticas oficiais declaradas pelos próprios municípios.⁵ Esse Índice é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, assim especificados:

- IFGF Receita Própria = Receita Própria / Receita Corrente Líquida.⁶ Esse índice tem o objetivo de verificar a capacidade de geração de receitas próprias por parte das Prefeituras Municipais;
- IFGF Gasto com Pessoal = $1 - (\text{Gasto com Pessoal} / \text{Receita Corrente Líquida})$. “O comprometimento excessivo das receitas com (esses gastos) implica na redução dos recursos destinados para outros fins, (...). Com o objetivo de evitar a rigidez orçamentária e garantir espaço para alocação de outras despesas, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limitou os gastos com pessoal em até 60% da RCL. Além disso, o artigo 22 dessa mesma legislação criou um limite prudencial, definido como 95% do teto (ou 57% da RCL), acima do qual ficam vedadas criações de cargos,

⁴ As informações sobre o IFGF têm por base o software “Consulta ao Índice” e o “Anexo Metodológico 2017”. FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice>>. Anexo Metodológico 2017. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/data/files/E2/82/21/A0/9AF3E5107210A3E5A8A809C2/Anexo%20Metodologic%20IFGF%202017.pdf>>.

⁵ “Conforme estabelecido pelo Artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), os municípios devem encaminhar suas contas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o dia 30 de Abril do ano seguinte ao exercício de referência, a partir de quando o órgão dispõe de 60 dias para disponibilizá-las ao público, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Esta ferramenta consolida informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.568 Municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e a União. O Siconfi é a principal fonte de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais. Por isso, foi utilizado como referência para o cálculo do IFGF.” FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Anexo Metodológico 2017, p.1.

⁶ Receita Corrente Líquida = Receita Corrente – (Contribuições para Regime Próprio do Servidor Público + Deduções para o FUNDEB + Compensação entre Regimes Previdenciários).

empregos ou funções, além de outras restrições”;⁷

- IFGF Investimentos = Investimentos / Receita Corrente Líquida. O objetivo desse Índice é avaliar a capacidade de investimentos das Prefeituras Municipais. “Escolas e hospitais bem equipados, ruas pavimentadas, saneamento, iluminação pública, entre outros, são investimentos tipicamente municipais que fomentam as atividades econômicas locais e geram bem-estar para a população”;⁸
- IFGF Liquidez = (Caixa - Restos a Pagar) / Receita Corrente Líquida. “(...) os restos a pagar passaram a ser utilizados pelos municípios como uma forma de financiamento, através da simples postergação de despesas já contratadas para outros anos, gerando assim um problema de liquidez para as prefeituras. (...) Com base nessa lógica foi construído o IFGF Liquidez. Dessa forma, no cálculo do índice, caso o município inscreva mais restos a pagar do que recursos em Caixa no ano em questão, sua pontuação será zero. (...) iniciar um ano com mais dívidas com fornecedores do que recursos em caixa é um problema que afeta a gerência financeira e a credibilidade do município”;⁹ e
- IFGF Custo da Dívida = (Juros + Amortizações) / Receita Líquida Real.¹⁰ Esse índice “avalia o peso dos encargos da dívida em relação às receitas líquidas reais, em consonância com o limite estabelecido pela resolução no 43 do Senado Federal. O cálculo do índice leva em conta o limite de 13% da receita líquida real estabelecido por essa legislação”.¹¹

No cômputo do IFGF Geral, os quatro primeiros Índices acima especificados

⁷ FIRJAN. Anexo Metodológico 2017, p.4.

⁸ FIRJAN. Anexo Metodológico 2017, p. 5.

⁹ FIRJAN. Anexo Metodológico 2017, p. 6.

¹⁰ “A Receita Líquida Real (RLR) é utilizada para apurar o limite de pagamento da dívida de Estados e Municípios renegociada com o Tesouro Nacional e para o cálculo da relação Dívida Financeira / Receita Líquida Real. Para os municípios, o conceito de RLR exclui do total de receitas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital”. Conforme Anexo Metodológico 2017, p. 7.

¹¹ FIRJAN. Anexo Metodológico 2017, p. 7.

possuem peso 22,5% e o último, 10,0%. “Isto se deve ao fato de que para a grande maioria dos municípios brasileiros o endividamento de longo prazo não é utilizado como forma de financiamento.”¹²

Segundo a FIRJAN, “a leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.”¹³ Outra importante característica do IFGF é que sua metodologia permite tanto comparação relativa quanto absoluta, isto é, “o índice não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos”¹⁴.

Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF:

- Conceito A: Gestão de Excelência e pontuação no IFGF iguais ou superiores a 0,8;
- Conceito B: Boa Gestão e resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 pontos;
- Conceito C: estão em dificuldades com resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6; e
- Conceito D: Gestão Crítica e pontuações iguais ou inferiores a 0,4.

Os resultados disponíveis referentes ao IFGF se referem ao período 2006-2016. Os dados a serem analisados neste tópico se referem a 2016. No entanto, dada a especificidade desse ano no que se refere à conjuntura de crise da economia brasileira, é relevante ter como referência, por exemplo, o ano de 2007, antecedente ao aprofundamento da crise internacional em 2009, quando o PIB da economia brasileira cresceu 6,1%. Em 2009 e em 2016, esses percentuais alcançaram -0,13 e -3,46%, respectivamente.¹⁵

Como pode ser observado na tabela a seguir, no município de Palmas, a situação das finanças públicas municipais avaliada pelo IFGF, é melhor em 2016 do que em 2007.

¹² FIRJAN. Anexo Metodológico 2017, p. 3.

¹³ FIRJAN. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/>>.

¹⁴ FIRJAN. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. 2016. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/><.

¹⁵ Informações disponíveis no sítio:

<<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarValores.>>

Se, em 2007, o IFGF indicava um Conceito C (Gestão em Dificuldades), em 2016 o município alcançou o Conceito B (Boa Gestão).

Tabela 3 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal de Palmas/PR - 2007 e 2016.

IFGF (Geral)	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
2007					
0,559	0,315	0,775	0,601	0,434	0,806
2016					
0,615	0,338	0,691	0,777	0,592	0,756

Fonte: URBTECTM (2019) - Com base em FIRJAN (2007; 2016).

O valor do IFGF - Receita Própria diminuiu de 0,775 (Conceito B: Boa Gestão), em 2007, para 0,691, em 2016, mantendo esse conceito, apesar de indicar um menor esforço fiscal¹⁶ ou de geração de receita própria no período.

Um menor esforço fiscal ou uma baixa capacidade de geração de receita própria por parte das Prefeituras Municipais pode ser explicada pela fragilidade de sua base tributária - decorrente, por exemplo, dos níveis do Produto Interno Bruto ou do grau de informalidade da economia local - ou por problemas de natureza política (p. ex., dificuldades para atualizar a planta de valores dos imóveis) ou administrativa (fragilidade dos Planos Diretores Municipais, cadastros desatualizados, inexistência de sistema de controle ou de fiscalização, falta de capacitação de pessoal, etc.).

O IFGF - Gastos com Pessoal também apresentou uma diminuição entre 2007 e 2016, de 0,775 para 0,691, embora mantendo um C (Boa Gestão).

Entre esses anos, o IFGF - Investimentos aumentou forma expressiva no período. Em 2007, um valor muito próximo ao Conceito C (Gestão em Dificuldades): 0,601. Em 2016, um Conceito B: Boa Gestão): 0,777, próximo ao Conceito A (Gestão de Excelência). **Esta situação indica uma maior capacidade de investimento por parte da Prefeitura Municipal vis a vis a sua Receita Corrente Líquida.**

¹⁶ Esforço Fiscal se refere à capacidade de aumentar a receita tributária própria do município (IPTU, ISS, etc.), segundo a capacidade de contribuição de seus habitantes e as condições políticas vigentes.

Revelando melhorias de caixa, o IFGF - Liquidez também aumentou de forma expressiva no período: de 0,434 (Conceito C: Gestão em Dificuldades) para 0,592, mantendo o Conceito C, no entanto em um nível muito próximo ao Conceito B (Boa Gestão), indicando, neste último ano, menores pressões de Restos a Pagar.

Quanto ao IGF - Custo da Dívida, observa-se uma diminuição entre 2007 e 2016, embora mantendo o Conceito B (Boa Gestão).

Com base no IFGF, é possível afirmar que, um maior esforço fiscal realizado pela Prefeitura Municipal de Palmas, mesmo associado a uma maior pressão para o aumento dos gastos com pessoal e do custo da dívida, implicou em uma maior capacidade de investimentos e, portanto, em uma menor dependência de transferências negociadas de recursos da União ou do Governo Estadual, com vistas ao financiamento de projetos de maior porte vis à vis às demandas de serviços públicos recorrentemente ampliadas pelos cidadãos locais.

Segundo a FIRJAN, “a maior parte das cidades paranaenses analisadas apresentou situação fiscal difícil ou crítica (Conceitos C e D no IFGF) em 2016 - foram 227 municípios (63,4%) com pontuação entre 0,4 e 0,6 e 43 (12,0%) com nota inferior a 0,4. Por outro lado, aproximadamente um quarto (24,6%) das prefeituras (88) registrou boa situação fiscal (Conceito B), enquanto nenhuma alcançou o grau de excelência (Conceito A).”¹⁷ Palmas se encontra entre esses 88 municípios.

A tabela a seguir apresenta, para o ano de 2016, a Média e a Mediana dos IFGF dos municípios paranaenses, além dos seus valores Máximo e Mínimo. Nesse ano, o IFGF Geral de Palmas (0,615) superou o da média e da mediana dos municípios paranaenses.

¹⁷ FIRJAN. IFGF 2017 - Análise Especial Paraná. Disponível no sítio:
<https://www.firjan.com.br/data/files/1A/A0/62/CF/B4CCD51063C6AAD5A8A809C2/IFGF%202017%20-%20An_lise%20Especial%20-%20Paran_.pdf>

Tabela 4 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal do Paraná - 2016.

	IFGF	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
Média dos Municípios	0,521	0,290	0,545	0,559	0,565	0,803
Mediana dos Municípios	0,516	0,236	0,542	0,517	0,597	0,825
Máximo dos Municípios	0,782	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Mínimo dos Municípios	0,166	0,042	0,000	0,056	0,000	0,308

Fonte: URBTEC™ (2019) - Com base em FIRJAN (2016).

4. CAPACIDADE DE PAGAMENTO MUNICIPAL

Segundo a Portaria nº 501, de 24 de novembro de 2017, a classificação da capacidade de pagamento (Capag) dos municípios pleiteantes de garantia ou aval da União é determinada com base na análise dos seguintes indicadores econômico-financeiros: (a) Endividamento; (b) Poupança Corrente; e (c) Liquidez.

Esses indicadores são calculados a partir das informações disponibilizadas pelo município no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), com base nas seguintes definições:

- I - Endividamento (DC) = Dívida Consolidada Bruta / Receita Corrente Líquida;
- II - Poupança Corrente (PC) = Despesa Corrente / Receita Corrente Ajustada;
- III - Liquidez (IL) = Obrigações Financeiras / Disponibilidade de Caixa Bruta.

A cada indicador é atribuída uma qualificação (A, B ou C) que representa a classificação parcial do município no respectivo indicador, conforme o enquadramento nas faixas de valores apresentadas na tabela apresentada na sequência.

Tabela 5 - Faixas de qualificação dos indicadores econômico-financeiros referentes à capacidade de pagamento (Capag) dos municípios pleiteantes de garantia ou aval da União.

Indicador	Sigla	Faixa de valores	Classificação Parcial
Endividamento	DC	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 150%	B
		DC ≥ 150%	C
Poupança Corrente	PC	PC < 90%	A
		90% ≤ PC < 95%	B
		PC ≤ 95%	C
Liquidez	IL	IL < 1	A
		IL ≥ 1	C

Fonte: URBTEC™ (2019) - Com base em Ministério da Fazenda - Portaria nº 501/2017.

A classificação final da capacidade de pagamento do município é determinada a partir da combinação das classificações parciais dos 3 (três) indicadores, conforme os critérios discriminados na tabela a seguir.

Tabela 6 - Qualificação final dos indicadores econômico-financeiros referentes à capacidade de pagamento (Capag) dos municípios pleiteantes de garantia ou aval da União.

Classificação Parcial do Indicador			Classificação Final da Capacidade de Pagamento
Endividamento	Poupança Corrente	Liquidez	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	D
C	B	A	
C	C	C	
Demais Combinações de Classificações Parciais			C

Fonte: URBTEC™ (2019) - Com base em Ministério da Fazenda - Portaria nº 501/2017.

Nesse contexto, a classificação parcial dos indicadores relativos ao município de Palmas, conforme divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, é a seguinte:¹⁸

- Indicador I (Endividamento): Dívida Consolidada / Receita Corrente Líquida = A (4,89%);
- Indicador II (Poupança Corrente): Despesa Corrente / Receita Corrente Ajustada = A (86,58%);
- Indicador III (Liquidez): Obrigações Financeiras / Disponibilidade de Caixa = A (16,83%).

Dada a classificação parcial desses indicadores e os critérios estabelecidos na tabela apresentada, **a classificação final de capacidade de pagamento de Palmas alcançou um conceito A**, indicando que o município atende a um dos requisitos necessários à de garantia ou aval da União em suas operações de crédito. Outra informação relevante

¹⁸ Informações disponíveis no site: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>>. Consulta realizada em 04/09/2019.

refere-se ao fato das Despesas com Pessoal da Prefeitura Municipal estarem abaixo dos limites de alerta e prudencial: 43,96%.¹⁹

No que se refere à situação fiscal do município de Palmas, frente ao conjunto desses requisitos, a Secretaria Tesouro Nacional fornece adicionalmente as seguintes informações:²⁰

- o Município se encontra em situação de regularidade relativa à adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União; e
- o Município não está cumprindo com a aplicação mínima de recursos em saúde e educação.

¹⁹ O limite de alerta de despesa com pessoal nos municípios é de 48,6%; o prudencial, 51,3%; e o máximo, 54% (Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal).

²⁰ Informações disponíveis no sítio: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag.>>.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um primeiro momento, o Plano Diretor Municipal trata-se de uma legislação. Ainda que figure entre as principais legislações municipais - apenas hierarquicamente abaixo da Lei Orgânica Municipal -, o Plano Diretor torna-se um instrumento de gestão urbana e municipal efetivo a partir do momento em que suas diretrizes e proposições se materializam no território. Ou seja, a promoção da qualidade de vida e da justiça social, preconizadas pelo Estatuto da Cidade, e os demais objetivos do Plano Diretor, construídos coletivamente ao longo de todo o processo, apenas serão perceptíveis aos habitantes uma vez que a legislação prevista seja aplicada.

Junta-se a este panorama o necessário estabelecimento de ações estratégicas em seu Plano de Ações e Investimentos (PAI), devidamente relacionado às leis orçamentárias municipais, bem como à adequada instrumentalização e estruturação administrativa municipal para o cumprimento das ações definidas, avaliando-as e monitorando-as ao longo da implementação do Plano Diretor.

Tendo em vista estas considerações, revela-se a importância das unidades administrativas municipais na implementação, avaliação, controle e monitoramento efetivo do Plano Diretor - construído de maneira coletiva no presente processo em curso. Reconhecendo o papel fundamental desempenhado por estas, o estudo apresentado buscou relacionar as potencialidades e deficiências presentes nas Estruturas Administrativa e Financeira do Município de Palmas.

Objetiva-se que as informações presentes neste documento contribuam para a execução das fases subsequentes da Revisão do Plano Diretor Municipal, informando, sobretudo, em relação aos recursos disponíveis para a gestão territorial atualmente. Desta maneira, prevê-se que as diretrizes e propostas²¹ elaboradas para o Plano Diretor sejam condizentes com a realidade institucional do Município - compreendendo suas limitações e possibilidades - sendo, portanto, factíveis e aplicáveis, buscando garantir que o conteúdo do Plano Diretor transcenda seu caráter legislativo e se efetive enquanto melhoria na

²¹ Importante retomar que a Análise Temática Integrada (Fase 02), condizente ao Produto 02, será complementada pela Parte 03 deste relatório, cuja entrega é prevista para o mês de outubro de 2019. Esta fase constitui no reconhecimento do cenário atual do município e servirá como subsídio para a conformação da Fase 03 - Diretrizes e Propostas do Plano Diretor.

qualidade da vida da população palmense.

VERSÃO PRELIMINAR

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em setembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências - Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em setembro de 2019.

PALMAS. **Município de Palmas**. Transparência Fly, 2019. Disponível em: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-024/recursos.faces?mun=jxMS_nETeWD RYVZe5YUGVi20T07dWIL Acesso em setembro de 2019.

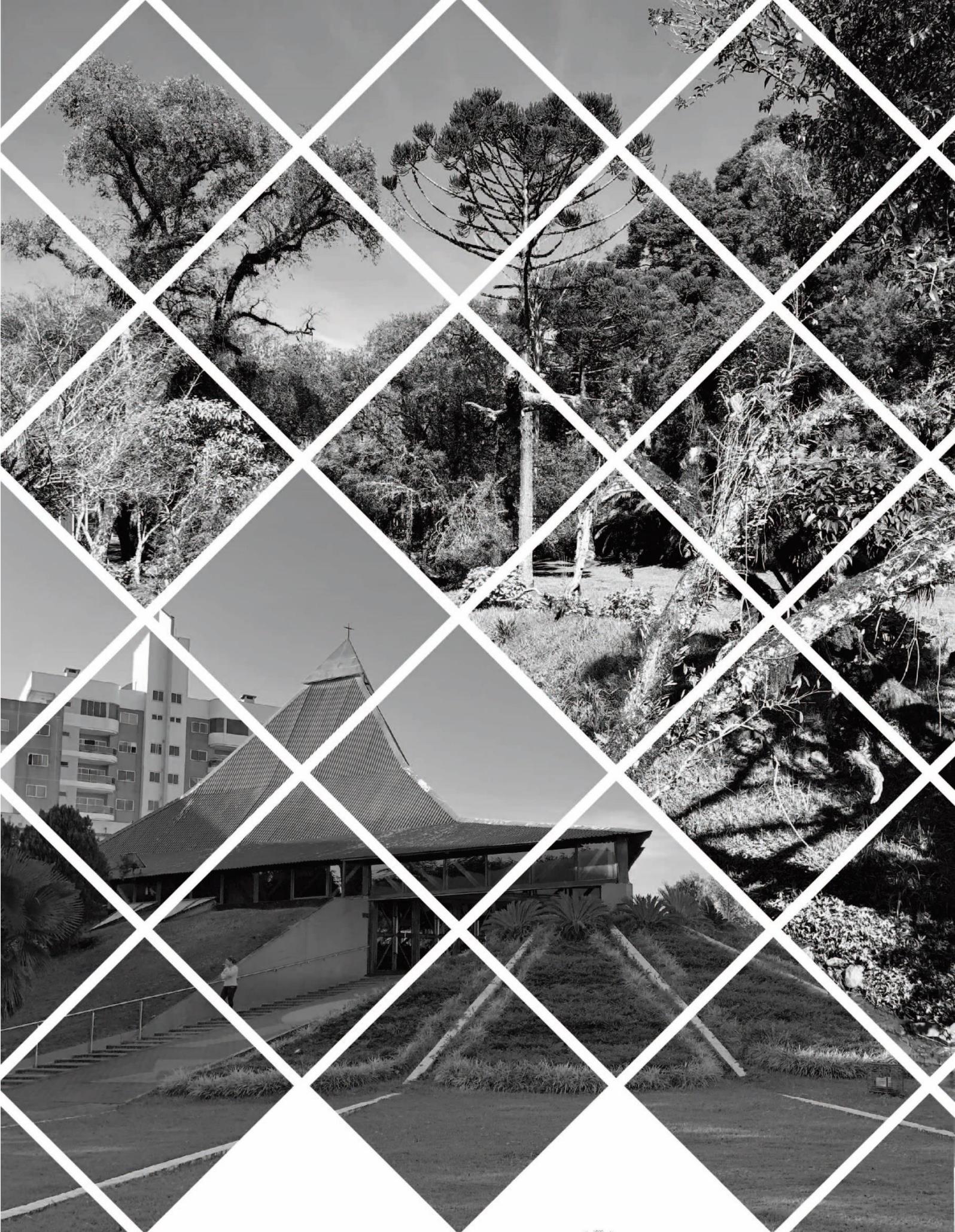
CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Rio de Janeiro: Editora Campus - Elsevier, 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 5 ed., 2000.

SPADOTTO, Claudio. Ocupação Agrícola: A importância da Gestão Territorial. **Revista Agroanalysis**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 9, p. 31. set. 2012.

PALMAS. **Lei nº 2.544 de 20 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Poder Executivo do Município de Palmas, Estado do Paraná, e dá outras providências**. Palmas, PR: 2017. Disponível em: http://www.camarapalmas.pr.gov.br/arquivo_usu/documentos/alterados/sgsites-huner-20181003-141720.pdf Acesso em setembro de 2019.

VERSÃO PRELIMINAR



URBTECTM
Planejamento Engenharia Consultoria

