



## APRIMORAMENTO DO PACTO FEDERATIVO COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES



INICIATIVA:



PARCERIA INSTITUCIONAL:



Associação Brasileira de Municípios



A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros foram reconhecidos formalmente como entes da Federação, Art. 1º, “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)” e, também, no artigo 18, que diz: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição, entidades dotadas de organização e governo próprios com competências exclusivas.”

O Pacto Federativo **diz respeito à maneira como são distribuídas e relacionadas, dentro desse modelo, as receitas tributárias** (indicadas entre os artigos 145 a 162 da Constituição Federal) **e as competências de cada um dos entes** (indicadas entre os artigos 21 a 32 da Constituição Federal); **além disso**, o pacto federativo **diz respeito à partilha das receitas entre os entes**, alguns exemplos de mecanismos de partilha são os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) e os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

**No modelo atual, 24% da arrecadação da União se direciona aos Estados e 18% aos municípios, por meio desses mecanismos.**<sup>1</sup>

O modelo adotado na Constituição preconizava uma distribuição equilibrada das receitas da União entre os entes subnacionais de maneira a lhes garantir maior autonomia e respeitar o princípio da descentralização, estruturante em nosso sistema político, o que foi uma importante conquista brasileira.

Porém, após a promulgação da Constituição, uma série de fatores (processos de crise, inflação, aumento da dívida interna pública e expansão da máquina pública federal) resultou na centralização dos recursos oriundos de tributação no âmbito da União, promovendo um movimento contrário à expectativa pactuada em nossa Carta Constitucional.

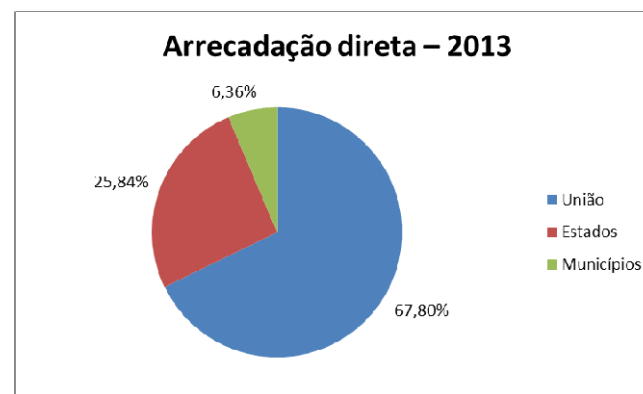
Nesse interim, os Municípios ganharam relevante papel na descentralização dos serviços públicos, os sistemas únicos foram pouco a pouco municipalizando os atendimentos até chegarmos na realidade atual, onde as cidades são responsáveis pela maioria da prestação dos serviços públicos (creche, pré-escola, ensino fundamental, atenção básica em saúde, CRAS, CREAS, água, esgoto, coleta de lixo, etc). Esse cenário provoca distorções quanto ao nível de responsabilidade entre os entes e sua capacidade de arcar com os custos associados a essas responsabilidades.

---

<sup>1</sup> Retirado e adaptado de reportagem especial da Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/503138-PACTO-FEDERATIVO-O-QUE-E-E-COMO-FUNCIONA-BLOCO-1.html>



O cenário apontado materializando a correlação entre arrecadação direta, receita disponível e crescimento das despesas foi apresentado pela Frente Nacional dos Prefeitos, em 2015, em Audiência na Câmara dos Deputados, na Comissão Especial do Pacto Federativo.<sup>2</sup>



No período, a receita cresceu meio ponto percentual e as despesas aumentaram 5,8 pontos.

### Pauta Municipalista

A partir do contexto apresentado, os municípios têm se mobilizado para trazer para o debate público a necessidade de se rediscutir o Pacto Federativo, **de maneira a equalizar a relação entre a divisão de recursos e as responsabilidades entre os entes da Federação**, propondo maior equilíbrio no processo de gestão das políticas públicas no âmbito municipal a partir de uma distribuição mais consoante às atribuições políticas dos municípios.

<sup>2</sup> Todas os gráficos disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/apresentacao-do-prefeito-jairo-jorge>



À frente dessas discussões se encontram as entidades municipalistas de abrangência nacional, constituídas para fazer a representação dos municípios nos espaços de incidência política e destacamos as principais propostas defendidas por: Frente Nacional de Prefeitos (**FNP**), Confederação Nacional de Municípios (**CNM**) e Associação Brasileira de Municípios (**ABM**).

### **1. Reativação e mudanças no âmbito do Comitê de Articulação Federativa (CAF)**

Criado em 2014, O CAF é um espaço institucional regulamentado e coordenado pelo governo federal, composto por representantes da União e dos municípios. Seu objetivo é operar como instância de diálogo entre o governo federal e os municípios, garantindo a articulação de ações coordenadas e cooperativas entre esses entes, porém encontra-se atualmente desmobilizado, sem realizar plenárias.

Adicionado à necessidade de reativação do espaço, as municipalistas enfatizam a urgência de aprovação do **Projeto de Lei n.º 7388/2010** - Câmara dos Deputados e **Projeto de Lei da Câmara n.º 135/2011 - Senado Federal**, que propõe a incorporação do CAF à estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, tornando assim um espaço de assessoramento ao Presidente da República nas ações de articulação de iniciativas entre os diferentes entes e de tomada de decisões.

### **2. Atenção aos municípios do g100**

O g100 é um grupo composto por cidades brasileiras com mais de 80 mil habitantes, baixa renda e alta vulnerabilidade socioeconômica, identificado a partir de estudos realizados pela **FNP**.

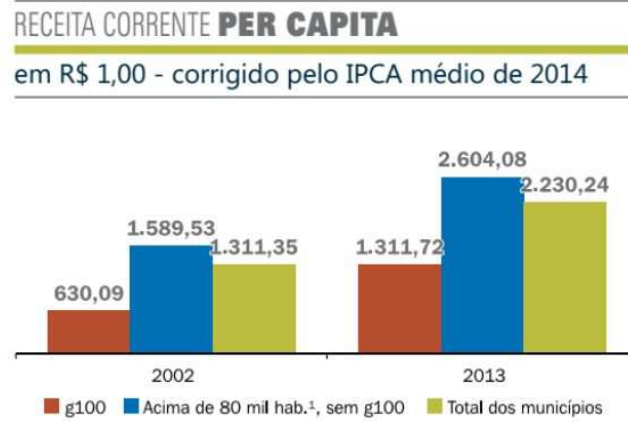
A distribuição dos recursos por meio do Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**) é baseada em critério populacional, não levando em conta características regionais diferenciais, o que provoca uma série de distorções e de maneira mais enfática aos municípios componentes desse grupo.



Dados que denotam essa disparidade<sup>3</sup>:

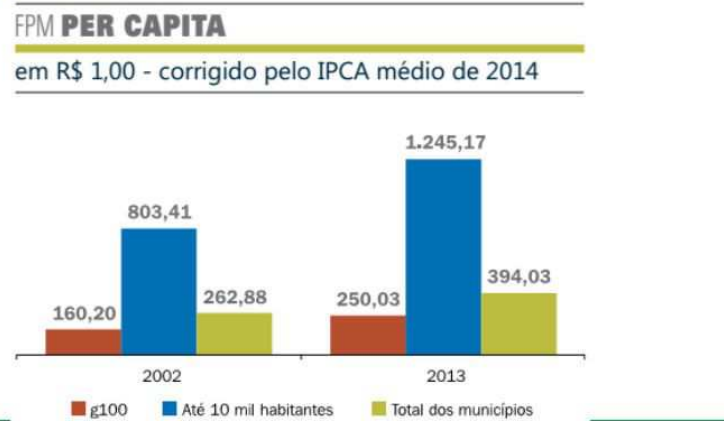
### Receita corrente per capita

➤ A receita corrente dos municípios do g100 equivale à metade dos demais municípios populosos



### FPM

➤ O FPM per capita é inversamente proporcional a população dos municípios brasileiros. Ou seja, é significativamente menor nos municípios populosos em relação aos menos populosos.

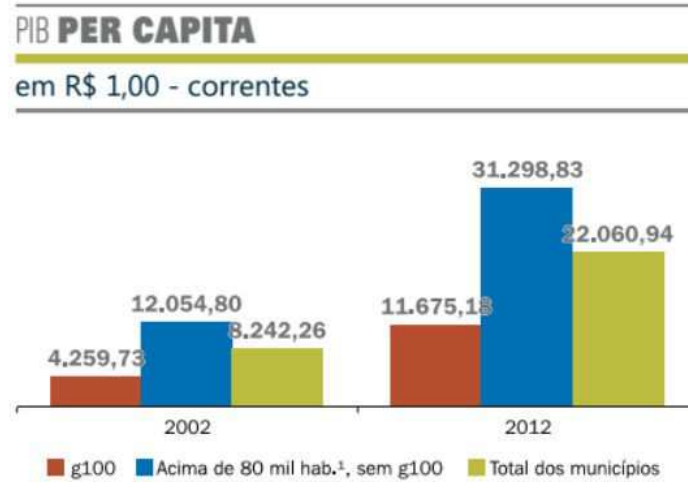


<sup>3</sup> informações apresentadas pela Frente Nacional dos Prefeitos em 2015 em Audiência na Câmara dos Deputados na Comissão Especial do Pacto Federativo, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/apresentacao-do-prefeito-jairo-jorge>

\* O valor apresentado no Total dos municípios se refere a ao valor total da receita corrente dividido pelo número de municípios do Brasil no ano de 2013.



➤ O PIB per capita do g100 foi equivalente a 37% dos demais municípios populosos em 2012.



As entidades municipalistas defendem a construção de soluções diferenciais de distribuição dos recursos tributários que levem em consideração as características dos municípios de modo a contemplar realidades que envolvem grandes concentrações populacionais e baixa capacidade financeira e tributária, a exemplo do g100.

Esse estudo do g100 destaca a necessidade de criação de critérios adicionais ao populacional para o repasse, a fim de evitar a manutenção das iniquidades regionais.

A **FNP** considera que o Pacto Federativo atual reproduz desigualdades econômicas e sociais e prejudica os municípios que urgem em receber um tratamento diferenciado pela esfera federal.

A proposta defendida pela **FNP** apresenta uma **nova proporção de divisão dos recursos** de maneira que 30% se destinem aos municípios, 30% aos Estados e 40% à União.

<sup>1</sup> PIB Percapta: É o Produto Interno Bruto - soma de todas as riquezas produzidas (bens, produtos e serviços) pelo país em um ano de referência dividida pelo número de habitantes do país no mesmo ano de referência. Para o cálculo do PIB do g100 e dos municípios acima de 80 mil habitantes foi considerado o PIB municipal dividido pelo número de habitantes dos respectivos municípios.



A **ABM** considera importante essa atenção específica aos municípios do g100 e acrescenta que a revisão dos critérios de distribuição não podem ser apenas do **FPM** e devem incluir o **ICMS** para que possibilitem mais justiça tributária e capacidade de gestão dos municípios.

### **3. Custeio obrigatório para obras e programas federais**

A atual municipalização de políticas públicas setoriais do Governo Federal envolve a utilização de modelos de cofinanciamento, onde a contrapartida associada aos municípios torna inviáveis ou insustentáveis as possibilidades de adesão por parte das cidades.

Entre as propostas, estão a de **definição de programas sociais com gestão compartilhada por lei** (e não mais por convênios administrativos) e **que os valores repassados pela União para o custeio desses programas, sejam corrigidos anualmente pela inflação** (o que não ocorre atualmente).

Há uma Proposta de Emenda à Constituição n.º 172/2012 – Câmara dos Deputados, de autoria do então Deputado e atual Ministro da Educação Mendonça Filho endossada pelas três entidades municipalistas nacionais aqui mencionadas, fixando que **“a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio”**. (Proposta de Emenda Constitucional n.º 128/2015 – Senado Federal).

Para a CNM, uma das soluções para **reduzir o peso da manutenção dos programas federais pelos municípios** seria assegurar a correção pela inflação dos valores repassados pela União para o custeio desses programas.

### **4. Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Licitações**

Para a **ABM** são necessárias mudanças na **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei n.º 101/00) para tornar obrigatório o ressarcimento aos municípios quando eles executarem atribuições de outros entes federados.

Pleiteiam também mudanças na Lei de Licitações (Lei n.º 8666/93), para atualizar e corrigir os valores (hoje defasados) que limitam as contratações, concessões públicas e a dispensa de licitação.



## **5. Custeios dos Serviços relacionados à competência e capacidade dos entes federados**

Os membros da Comissão Especial do Pacto Federativo<sup>4</sup> defendem que é necessário realizar **um mapeamento detalhado de quanto custa cada um dos serviços públicos do País, como saúde, educação e transporte, em todos os níveis; para em seguida, definir a competência dos entes federados**, com base na capacidade de cada um de investir em cada área.

Para a **CNM – o Pacto Federativo atual é insustentável** e impõe dificuldades insuperáveis aos municípios. O Governo Federal impõe uma série de exigências, mas os repasses feitos não são compatíveis. A municipalista participam da Comissão Especial do Pacto Federativo.

De acordo com levantamento da **CNM, a União retém hoje cerca de 60% de tudo que é arrecadado no País, ficando os estados e Distrito Federal com aproximadamente 25% e os municípios com menos de 16%**. Diante disso, entendem que seria justo que o custeio de uma creche, por exemplo, que atualmente é competência do município, deveria ser feito 60% pela União, 25% pelos Estados e 16% pelos Municípios.

Dessa forma, apesar de arrecadar muito, o Governo Federal não desconcentra os recursos financeiros e não descentraliza o poder de decisão. A **CNM** é contrária a esse modelo, onde os programas são criados em Brasília e os municípios ficam obrigados simplesmente a cumpri-los, sem qualquer poder de gestão.

Para a **CNM**, se mantido esse formato de concentração de receitas no Governo Federal, o custeio deve seguir a mesma lógica do modelo de arrecadação, assim, quem fica com a maior parte da receita, paga a maior parte das despesas.

### **Posicionamento Fundação Abrinq**

A Fundação Abrinq se posiciona de maneira alinhada às entidades municipalistas no que diz respeito à necessidade de readequação do Pacto Federativo, em direção a uma mudança que privilegie a desconcentração dos recursos do Governo Federal em direção aos municípios, com ênfase na defesa de duas propostas:

- ✓ Uma nova proporção de divisão das receitas de maneira a garantir que pelo menos 30% das mesmas se destinem aos municípios. No âmbito de atuação da Fundação Abrinq, a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, compreende-se que boa parte das políticas públicas de

---

<sup>4</sup> A Comissão Especial do Pacto Federativo foi reativada em 05 de julho de 2016, no Senado Federal e tem como finalidade a descentralização da arrecadação de tributos da União, propondo alterações na distribuição de recursos entre as instâncias, federal, estadual e municipal.





impacto direto na qualidade de vida desse público está sob a responsabilidade dos municípios, cristalizando-se nas políticas básicas de educação, saúde e assistência social, além de englobar, por exemplo, a atuação dos Conselhos de Direitos e Tutelares. Aumentar a capacidade de investimento dos municípios, de modo geral, se correlaciona diretamente com o de aumento da capacidade de implantação e implementação dessas políticas, implicando diretamente na melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes nos municípios.

Tal posicionamento se reforça pela experiência acumulada no âmbito do Programa Prefeito Amigo da Criança por meio da aplicação da metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), que desagrega dos orçamentos municipais, as despesas em ações direcionadas para o público de crianças, adolescentes e suas famílias.

Em um município com boa capacidade de arrecadação e razoável renda per capita é esperado que 30% de suas despesas liquidadas devem ser direcionadas à crianças e adolescentes. Ocorre, entretanto que no levantamento realizado na última apuração do OCA (2015) identificamos que dos municípios que apresentaram uma apuração consistente (187), mais de 88% (166) têm entre 40% e 60% dessas despesas compondo o OCA. O que, entre outros fatores, pode representar um elevado grau de dependência dos municípios ao **FPM** e as transferências governamentais limitando a sua capacidade de investimento e, por essa razão, mantem grande parte de suas despesas atreladas aos gastos constitucionalmente vinculados (repasse de Saúde e Educação).

Em outras palavras, ao **desconcentrar** recursos do Governo Federal e ampliar o repasse via **FPM** ou transferências governamentais, automaticamente, haverá incremento no investimento direcionado às políticas para crianças e adolescentes.

Assim, foi possível identificar o quanto a alta dependência ao **FPM** se relaciona com a capacidade do município de ampliar ou não o investimento em favor das políticas para crianças e adolescentes e, esse cenário denota agravamento ao analisarmos a dependência dos municípios do g100.

A segunda proposta que recebe endosso da Fundação Abrinq diz respeito à **definição de programas sociais com gestão compartilhada por lei** (e não mais por convênios administrativos) e que os valores repassados pela União para o custeio desses programas sejam corrigidos anualmente pela inflação. Entendemos também que as leis de criação dos novos Programas devem fixar os valores proporcionais de repasses aos municípios, de acordo com a Proposta de Emenda à Constituição n.º 172/2012.

A relação dos municípios com os programas implementados pelo cofinanciamento também foi evidenciada na última gestão do **PPAC**. Recebemos depoimentos de inúmeros prefeitos criticando, o modelo de financiamento do ProInfância, por exemplo, que prevê recursos para a construção de novas



unidades de creches e pré-escolas, entretanto, não prevê o custo de manutenção dessas unidades, cujo o custo anual é equivalente ao da construção. Assim, vários gestores municipais declararam que não mais buscaram o financiamento de novas unidades, devido a inexistência de correspondente e suficiente caixa financeiro para a manutenção das atividades e pagamento de recursos humanos

Sendo assim, cabe o reforço da defesa da Fundação Abrinq em relação ao Aprimoramento do Pacto Federativo que permita que os municípios tenham sua capacidade de gestão e investimento em políticas públicas específicas aumentados, por meio de um expressivo incremento no volume de recursos disponíveis, o que promoveria um impacto direto nas políticas e ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes, reforçando que é no município onde as crianças nascem e crescem e onde as políticas são capazes de garantir sua sobrevivência e seu pleno desenvolvimento se realizam.

Nesse sentido, somamos esforços e apoiamos o movimento municipalista representados pela Frente Nacional de Prefeitos, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Associação Brasileira de Municípios na busca de discutir um Novo Modelo de Divisão de Receitas que eleve financeiramente os municípios ao mesmo patamar constitucional e permita critérios de distribuição mais justos e capazes de reduzir as iniquidades regionais do país.

São Paulo, 04 de Setembro de 2017.

Endossam o presente documento:

**Carlos Tilkian**  
Presidente da Fundação Abrinq

**Eduardo Tadeu Pereira**  
Presidente da Associação Brasileira de Municípios

**Jonas Donizette**  
Presidente da Frente Nacional de Prefeitos



Expediente:

Elaboração: Carlos de Medeiros Delcídio, Jeniffer Caroline Luiz e Julianne Nestlehner Pinto, Eduardo Tadeu Pereira (ABM) e Ricardo Batista (FNP)

Revisão Crítica: Denise Maria Cesario