

# REVISTA TÉCNICA 2014





# REVISTA TÉCNICA 2014



**CNM**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei nº 9.610/1998.

Copyright 2014. Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Impresso no Brasil.

**Diretoria-Executiva:**

Gustavo de Lima Cezário

**Revisão de textos:**

Keila Mariana de A. O. Pacheco

**Design gráfico:**

Themaz Comunicação Ltda.

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM  
Revista Técnica – 2014. CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2014.

120 páginas.  
ISSN 2357-9862

1. Gestão Pública Municipal. 2. PIB agropecuário. 3. SIOPS. 4. Tributos municipais. 5. Drogas. 6. Licenciamento ambiental. 7. Fiscalização do trânsito. 8. Piso Nacional do Magistério. 9. Financiamento da Saúde.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: [atendimento@cnm.org.br](mailto:atendimento@cnm.org.br) – Website: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

## AUTORES

**BAZÍLIO HERCULANO REIS** – Bacharel em Ciências Contábeis (Unicruz), pós-graduado em Responsabilidade Fiscal e Contabilidade Pública (Unicruz), técnico da área de Finanças da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**DENILSON MAGALHÃES** – Bacharel em Terapia Ocupacional (UEPA), especialista em Informação e informática para saúde (ENSP-Fiocruz), especialista em Vigilância ambiental em saúde (UFRJ), especialista em vigilância em saúde (UEPA) e consultor da Área de Saúde da CNM.

**EDUARDO STRANZ** – Consultor da Área de Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**FABIANA SANTANA** – Bacharel em Administração (Faculdade JK), pós-graduanda em Finanças Municipais (Uniara/SP) e técnica da área de Finanças da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**GABRIELLE KÖLLING** – Bacharel em Direito (Unisinos); Especialista em Direito Sanitário (Unisinos e Universidade de Roma Tre); mestre em Direito Público (Unisinos); professora universitária e consultora da Área Técnica de Saúde da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**JOÃO KREBS** – Tecnólogo em Análise de Sistemas (Unitins/TO), MBA em Sistemas de Informação (Esab/SP) e coordenador de processamento de dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**MARIANA BOFF BARRETO** – Bióloga (Univale); pesquisadora; mestre em Ciências da Saúde (UnB) e técnica do projeto “Observatório do *Crack*” da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**MARIZA ABREU** – Graduada em História (UFRGS); graduada em Direito (UFRGS); ex-secretária de Estado da Educação do RS e vice-presidente da Região Sul do Consed (2007-2009); consultora legislativa na área da Educação da Câmara dos Deputados, aposentada; e consultora da Área Técnica de Educação da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**OSNI ROCHA** – Engenheiro agrônomo (UnB) e técnico da área de Agricultura da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**RONALDO MENDES DE OLIVEIRA CASTRO FILHO** – Economista (UniCeub); advogado (UniCeub) e técnico da Área de Saúde da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**ROSÂNGELA DA SILVA RIBEIRO** – Bacharel em Serviço Social (Universidade Católica de Brasília); pós-graduanda em Educação em/e para os direitos humanos (UNB); pesquisadora e técnica da Área de Desenvolvimento Social da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**SÉRGIO LUIZ PEROTTO** – Advogado (Unisinos); especialista em Direito de Trânsito e consultor da Área Técnica de Mobilidade e Trânsito da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**THALYTA CEDRO ALVES** – Graduada em Pedagogia (Faculdade Evangélica); especializada em Pedagogia Empresarial; MBA em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público (UDF); técnica em Informática e Telecomunicações e técnica da Área de Finanças da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**VALTEMIR BRUNO GOLDMEIER** – Engenheiro Civil (Unisinos); pós-graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho; mestrando em Tecnologias Limpas (UFRGS); conselheiro do Conama; FNMA; Fundoclima; servidor municipal de Novo Hamburgo/RS; assessor técnico da Anamma Nacional eleito; e consultor da Área Técnica de Meio Ambiente da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**VIRNA LIMONGI** – Pesquisadora; bacharel em Publicidade (Uniceub); pós-graduanda em *Marketing*; técnica do projeto “Observatório do Crack” da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**WESLEY ROCHA** – Advogado (UCS); especialista em Planejamento Tributário (UnB); e consultor da Área Técnica de Finanças da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

# SUMÁRIO

Gastos em Saúde: Legislação, Operação e Controle do SIOPS pelos Municípios.....	9
O Crack na Fronteira Brasileira .....	24
A evolução do PIB Agropecuário dos Municípios.....	35
A Fiscalização Integrada do ISS, IPTU, ITBI E ITR – Ação Conjunta dos Setores de Cadastro, Lançamento e Arrecadação de Tributos como alternativa para o crescimento das Receitas Municipais.....	45
Aspectos Relevantes da Fiscalização de Trânsito.....	58
Piso Nacional do Magistério: Indefinição do Critério de Reajuste.....	76
A Importância do Licenciamento Ambiental no Desenvolvimento Municipal.....	95
Saúde brasileira: o caos do financiamento .....	105

# CARTA DO PRESIDENTE

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem, em seu corpo técnico, profissionais que atuam nas mais diferentes áreas da gestão municipal, como, por exemplo: agricultura, trânsito e mobilidade, educação, habitação, saúde, combate às drogas, cultura, meio ambiente, entre tantas outras.

Sob o comprometimento e responsabilidade de orientar os Municípios sobre as políticas públicas existentes, estes profissionais a partir de suas experiências e conhecimentos elaboram diariamente materiais que devem ser de acesso a todos aqueles que estão envolvidos na gestão local, com o intuito de que boas práticas sejam criadas, adotadas e disseminadas.

Desta forma, a Confederação tem a satisfação de renovar a sua *Revista Técnica* para que o gestor municipal encontre, aqui, além dos temas expostos, muitas outras ideias que venham a contribuir para o desenvolvimento de seu Município e o atendimento às expectativas de sua comunidade.

Para tanto, nesta 2ª *Revista Técnica*, edição 2014, foram preparados artigos que abordam temas como: PIB agropecuário, fiscalização do trânsito, controle e operacionalização do Siops, piso nacional do magistério, crack na fronteira, licenciamento ambiental e fiscalização integrada de IPTU, ITR e ITBI, que, bem observados, exemplificam a diversidade e o potencial técnico da Confederação, que busca desde sua origem o aprimoramento da gestão municipal.

Boa leitura!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente

# GASTOS EM SAÚDE: LEGISLAÇÃO, OPERAÇÃO E CONTROLE DO SIOPS PELOS MUNICÍPIOS

Gabrielle Kölling

Ronaldo Mendes de Oliveira Castro Filho

Gráficos (Colaboração) – João Krebs

## **Resumo:**

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) foi instituído pela Lei Complementar 141/2012 regulamentando a Emenda Constitucional de 29/2000, o qual tem como objetivo precípua o acompanhamento dos gastos em serviços e ações em saúde pelos Entes da federação.

A regulamentação dos procedimentos, prazos e condicionamentos para a alimentação do sistema foram, cotidianamente, acompanhados pela área técnica de Saúde da CNM com o propósito de orientar os Municípios e favorecer o pleno atendimento da legislação brasileira.

Neste artigo, apresenta-se uma análise, a partir dos dados homologados no sistema, sobre o contexto legal e operacional em que o financiamento da saúde em âmbito municipal está inserido.

## **Palavras-chave:**

Siops. Gastos em Saúde. LC 141/2012. EC 29/2000.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a forma federativa de Estado, tendo, inclusive, erigido a referida forma em cláusula pétrea, art. 60, § 4º, inc. I, que assim dispõe:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

Objetivando atender à forma federativa de Estado, à descentralização dos serviços de saúde e à autonomia dos Entes federativos, preceitos esses constantes em nossa Carta Magna, os repasses de recursos constitucionais e voluntários para a área da saúde passaram a ser realizados “fundo a fundo”, conforme estabelecido no Decreto 1.232/1994.

Portanto, frente à necessidade de dar transparência, controle e publicidade aos gastos públicos da área de saúde, foi instituído pelo governo federal o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).

De acordo com Sousa *Et al.* (2005), o financiamento tem sido o grande impulsionador na implantação de programas/atividades no âmbito de Estados e Municípios. Além disso, o modelo de participação do financiamento federal – geralmente com recursos com destinação pré-definida, ditos “carimbados” ou oriundos dos programas federais – força os Municípios a uma política vertical, atendendo mais às necessidades de convênios e programas do que à sua realidade epidemiológica.

A partir do processo de descentralização, é inegável que os Municípios assumiram grande parte das responsabilidades em relação à saúde da população brasileira. Para Arretche (2003), os governos locais tornaram-se essenciais na provisão de serviços de saúde e, hoje, ocupam um importante papel no seu financiamento.

O crescente compartilhamento do financiamento do SUS e o avanço na regulamentação das transferências demandaram a criação de um sistema de informação que possibilitasse a coleta, o processamento e a divulgação de dados sobre a receita e a despesa com saúde nos três níveis de gestão (TEIXEIRA, 2003). Uma primeira iniciativa nesse sentido foi implementada pelo Conselho Nacional de Saúde, em 1993, com o propósito de obter informações sobre despesas em saúde.

Em 1999, o Ministério da Saúde implantou o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), caracterizado como um instrumento fundamental para o acompanhamento da receita e da despesa em saúde, permitindo analisar, por exemplo, o percentual de recursos próprios aplicados em saúde, de acordo com a Emenda Constitucional 29 (EC-29); a receita de impostos e transferências constitucionais e legais, total e por habitante; as transferências do Ministério da Saúde totais e por habitante; o detalhamento das despesas com ações e serviços de saúde, como de pessoal, serviços de terceiros e medicamentos, entre outros.

É válido lembrarmos que, conforme a Emenda Constitucional 29, a União deve aplicar na saúde o valor empenhado (comprometido em orçamento com projetos e programas) no ano anterior mais a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Os Estados e o Distrito Federal precisam investir 12% de sua receita, enquanto os Municípios devem aplicar o mínimo de 15%.

Os dados do Siops demonstram nitidamente que o Ente que mais investe em saúde é o Município. Conforme os dados extraídos da plataforma do Siops (exercício de 2013), observa-se que os Entes municipais investiram em média 21,31% das suas receitas em saúde. Isso supera, e muito, o valor mínimo a ser investido, conforme os fundamentos legais já mencionados. Cada cidadão brasileiro custou, em média, R\$ 540,12 (quinhentos e quarenta reais e doze centavos) para os Municípios em 2013.

Os Estados, de acordo com a Constituição Federal de 1988, são obrigados a aplicar no mínimo 12% de suas receitas na área de saúde pública. Conforme dados do Siops, estes investiram, em média, no exercício de 2013, 14,30% de suas receitas. Já o custo médio de cada cidadão foi de R\$ 449,98 (quatrocentos e quarenta e nove reais e noventa e oito centavos) para os Estados.

Nota-se, pois, que os Municípios não estão no mínimo legal, mas sim muito além deste, estão, na verdade, investindo muito mais que suas reais possibilidades. Portanto, no contexto do financiamento da saúde, não há a efetiva solidariedade insculpida no texto constitucional.

O Siops está dentro de um contexto normativo maior, qual seja: ele veio, inicialmente, com a Lei Complementar 141/2012, que regulamentou a Emenda Constitucional 29/2000. A LC 141/2012 apresentou o Siops como o sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde das três esferas de governo, garantindo o acesso público às informações.

A LC 141/2012, em atendimento à Carta Magna, estabelece em seu art. 26 condicionamentos na liberação de recursos federais para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na área da saúde, *verbis*:

Art. 26. Para fins de efetivação do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, o condicionamento da entrega de recursos poderá ser feito mediante exigência da comprovação de aplicação adicional do percentual mínimo que deixou de ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior, apurado e divulgado segundo as normas estatuídas nesta Lei Complementar, depois de expirado o prazo para publicação dos demonstrativos do encerramento do exercício previstos no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º No caso de descumprimento dos percentuais mínimos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, verificado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas ou das informações declaradas e homologadas na forma do sistema eletrônico instituído nesta Lei Com-

plementar, a União e os Estados poderão restringir, a título de medida preliminar, o repasse dos recursos referidos nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal ao emprego em ações e serviços públicos de saúde, até o montante correspondente à parcela do mínimo que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, mediante depósito direto na conta corrente vinculada ao Fundo de Saúde, sem prejuízo do condicionamento da entrega dos recursos à comprovação prevista no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal.

Em 2012, foi publicado o Decreto 7.827, que regulamentou os procedimentos de condicionamento e restabelecimento de transferências constitucionais, bem como de suspensão e restabelecimento das transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos em saúde para os Entes estaduais e municipais.

No que tange aos prazos para o envio da declaração sobre receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde (via Siops), não podemos esquecer que a LC 141/2012 alterou a periodicidade, bem como os prazos de entrega. A referida lei aduz, no § 3º do art. 39, que:

[...] o Ministério da Saúde estabelecerá as diretrizes para o funcionamento do sistema informatizado, bem como os prazos para o registro e homologação das informações no SIOPS, conforme pactuado entre os gestores do SUS, observado o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), no art. 52, em atendimento ao que determina o § 3º do art. 165 da Constituição Federal, estabeleceu que o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) deve conter os demonstrativos que trazem informações das receitas, por categoria econômica e fonte, e das despesas, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, função e subfunção e deve ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

O demonstrativo de despesa com saúde será gerado a partir dos dados (informados pelos gestores) inseridos no Siops. É válido lembrar que ele também constitui um dos demonstrativos do RREO. Consoante à nova normatização da temática, o prazo de declaração de dados sobre receitas e despesas por meio do Siops passa a ser bimestral.

Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, podem ser consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as elencadas nos arts. 2º e 3º da Lei Complementar 141/2012, no art. 7º da Lei 8.080/1990, observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal de 1988 e do art. 6º da Lei nº 8.080/1990.

O Ministério da Saúde fez publicar a Portaria 53/2013, no Diário Oficial da União do dia 17/1/2013, que estabelece a obrigatoriedade de TODOS os Entes da Federação alimentarem o Siops.

A portaria do MS objetiva fomentar o princípio da transparência, no que tange a dar visibilidade à sociedade (tendo em vista que Siops é um sistema aberto à população) acerca dos investimentos dos Entes federados, além de abrir mais um canal para os órgãos de controle internos e externos acompanharem os gastos com saúde. Isso servirá, também, para verificar se os Entes estão investindo os mínimos legais.

Os gestores devem declarar no sistema as receitas totais e as despesas com ações e serviços públicos de saúde. O sistema faz o cálculo automático dos recursos públicos mínimos aplicados em ações e serviços de saúde, facilitando o monitoramento do Ministério da Saúde e dos órgãos de controle.

Anteriormente à publicação da portaria 53/2013, o Siops já existia, no entanto, os gestores não eram obrigados a publicar suas receitas e despesas. A partir da normatização do Siops de modo mais efetivo, o gestor que não alimentar o sistema pode ter condicionamento das transferências constitucionais – como repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) – e suspensão

das transferências voluntárias dos recursos da União – como celebração de convênios e contratos de repasses.

Os efeitos do descumprimento desses prazos são financeiros, ou seja, repasses e transferências poderão ser suspensos. Em que pese a Portaria 53/2013 não seja nada razoável (no que tange à análise da data da sua publicação e dos prazos nela estipulados), não há como ignorarmos a necessidade de alimentar o Siops. No entanto, precisamos observar que a razoabilidade, no que concerne ao lapso temporal, passou muitíssimo longe da edição dessa normatização do Ministério da Saúde.

No dia 30/1/2014, findou-se o prazo para que os Entes federados alimentassem os seus dados no Siops. A legislação vigente (LC 141/2012, Decreto 7.827/2012 e Portaria 53/2013) estabelece penalidades para aqueles que não estiverem com as informações lançadas e homologadas no Sistema. Penalidades estas que vão do condicionamento na liberação das transferências constitucionais até a suspensão das transferências voluntárias.

Observa-se que, terminado o prazo, 5.129 Municípios não haviam transmitido os dados para o sistema, submetendo-se à suspensão dos recursos federais, conforme previsão legal do Decreto 7.827/2012. É importante observar que a não alimentação do Siops gera a ausência de homologação das informações de que trata o *caput* do art. 7º do Decreto 7.827/2012.

Essa homologação deve ocorrer no prazo de até trinta dias após o encerramento do último bimestre de cada exercício (30 de janeiro). A falta de homologação será considerada, para todos os fins, presunção de descumprimento de aplicação dos percentuais mínimos em ações e serviços públicos de saúde. Ou seja, sem a inserção das informações, teremos a presunção de que o Ente municipal não cumpriu com o seu dever constitucional, em que pese, na práxis, ele tenha efetivado saúde. Para o Ministério da Saúde, o mecanismo de controle é o Siops e não as situações práticas.

Ainda, é válido destacar ao Siops a pertinência e a urgência da Certificação Digital “*TOKEN*”. O cadastro dos gestores e responsáveis pelo envio dos dados será realizado por meio do processo de Certificação Digital. O prazo para emissão de Certificado Digital financiado pelo Ministério da Saúde termina dia 20/12/2014. O passo a passo para emissão do Certificado Digital pode ser acessado no endereço eletrônico: <http://siops.datasus.gov.br> – opção Certificação Digital. Essa certificação digital é imprescindível para a alimentação do Siops.

Diante da baixa quantidade de Municípios com seus dados homologados no Siops e a eminente suspensão de repasses federais aos demais Entes públicos, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) fez diversas solicitações aos órgãos federais, à Presidência da República, ao Comitê de Assuntos Federativos e ao Ministério da Saúde, reivindicando a prorrogação do prazo para a homologação dos dados no Sistema, pois, do contrário, o Sistema Único de Saúde entraria em colapso.

Em 7 de março de 2014, o governo federal fez publicar o Decreto 8.201/2014, o qual prorrogou o prazo para 30/5/2014. Dessa maneira, os Estados e os Municípios têm até essa data para alimentarem o Siops com os dados referentes ao exercício de 2013.

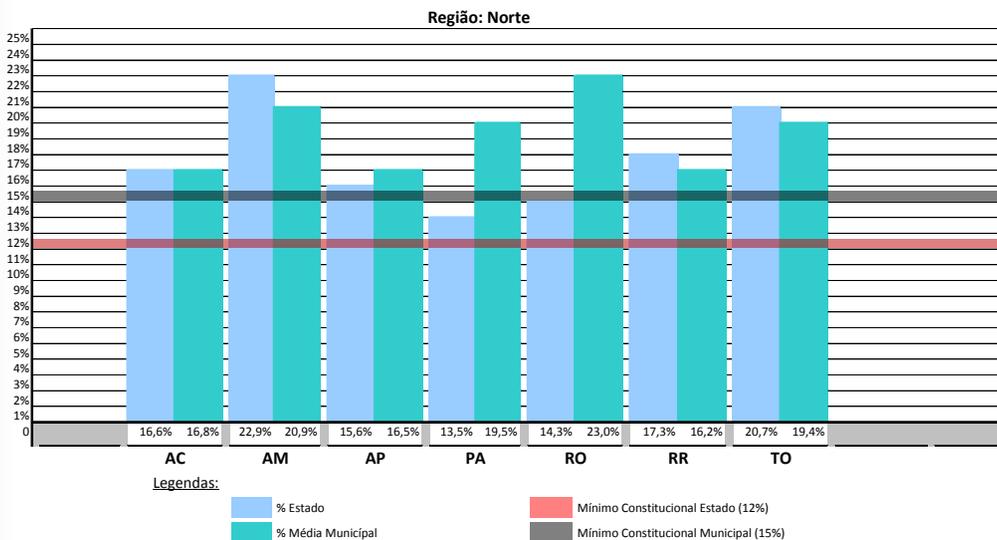
O referido Decreto não alterou os demais prazos previstos na legislação, portanto, a data final permanece 30/3/2014 para inclusão das informações dos Entes federados sobre os gastos em saúde referentes ao 1º bimestre de 2014.

Analisando os dados homologados pelo Siops e as médias aplicadas por Estados e Municípios no exercício de 2013, verifica-se que os Entes municipais são os que mais destinam recursos de suas receitas às ações e aos serviços públicos de saúde, aplicando uma média de 21,31%.

Os Entes estaduais, com algumas exceções, se limitaram a aplicar o mínimo constitucional, deixando a cargo dos Municípios o ônus de financiar a saúde pública.

As tabelas analisadas abaixo, demonstram de maneira clara que existe uma total desproporção nos investimentos realizados pelos Entes federativos, o que reforça a necessidade de revisão dos papéis e competências de cada Ente na execução e no financiamento das políticas públicas.

**Gráfico 1 – Participação da receita própria aplicada em Saúde conforme a LC 141/2012**



Fonte: Estudos Técnicos CNM.<sup>1</sup>

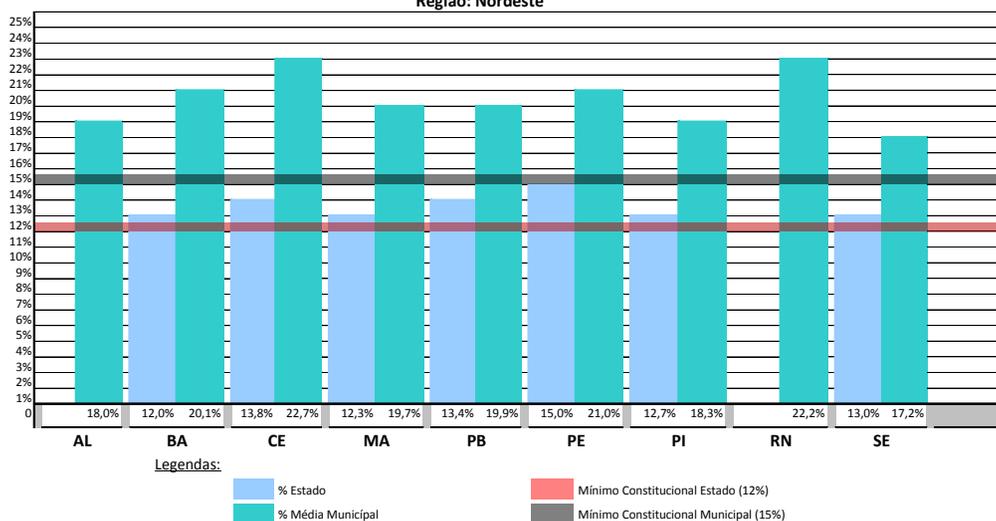
Os governos dos Estados da região Norte investiram em saúde acima do mínimo legal. Destaca-se que o Estado do Amazonas foi o que mais destinou receitas para as ações e os serviços em saúde, alcançando o patamar de 22,9%, investindo, inclusive, mais que a média de seus Municípios.

1 Gráficos elaborados por João Krebs.

Os Municípios da região gastaram, em média, 18,9% de suas receitas na área de saúde, sendo que os Municípios do Estado de Rondônia foram os que mais investiram em saúde, perfazendo a média de 23%.

**Gráfico 2 – Região Nordeste**

Região: Nordeste

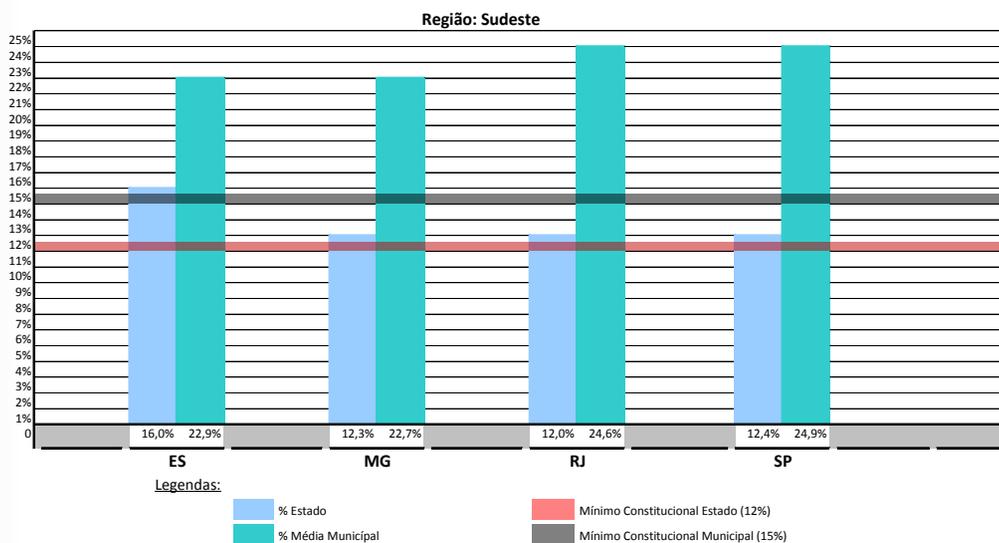


Fonte: Estudos Técnicos CNM.

Os governos dos Estados nordestinos investiram em média 13,2% das receitas em saúde, ou seja, praticamente apenas o mínimo constitucional, ficando a cargo dos Municípios a compensação de investirem suas escassas receitas na área da saúde.

Os Estados de Alagoas e Rio Grande do Norte estão com seus dados em branco porque quando foi consultado o Siops (25/3/2014) eles ainda não haviam transmitido seus gastos com saúde para o sistema.

### Gráfico 3 – Região Sudeste

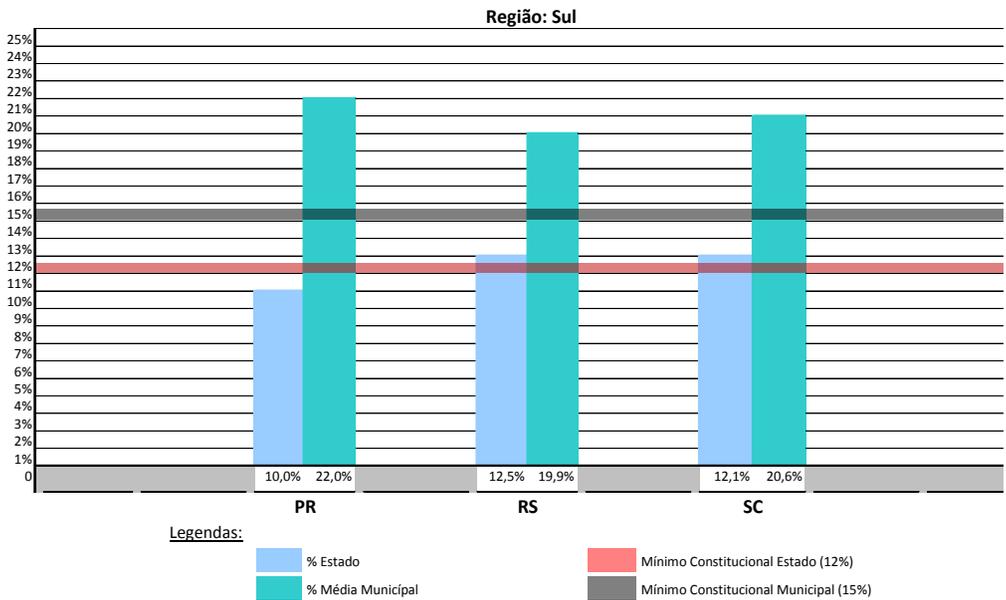


Fonte: Estudos Técnicos CNM.

Na região Sudeste, os Estados investiram exatamente o limite legal, com exceção apenas do Estado do Espírito Santo, que atingiu o percentual de 16%.

Diante da baixa aplicação dos Entes estatais em ações e serviços públicos de saúde, os Municípios da região tiveram de investir muito mais que o mínimo legal. Os Municípios aplicaram, em média, 23,7% em saúde, percentual acima da média nacional, que é de 21,3%.

## Gráfico 4 – Região Sul

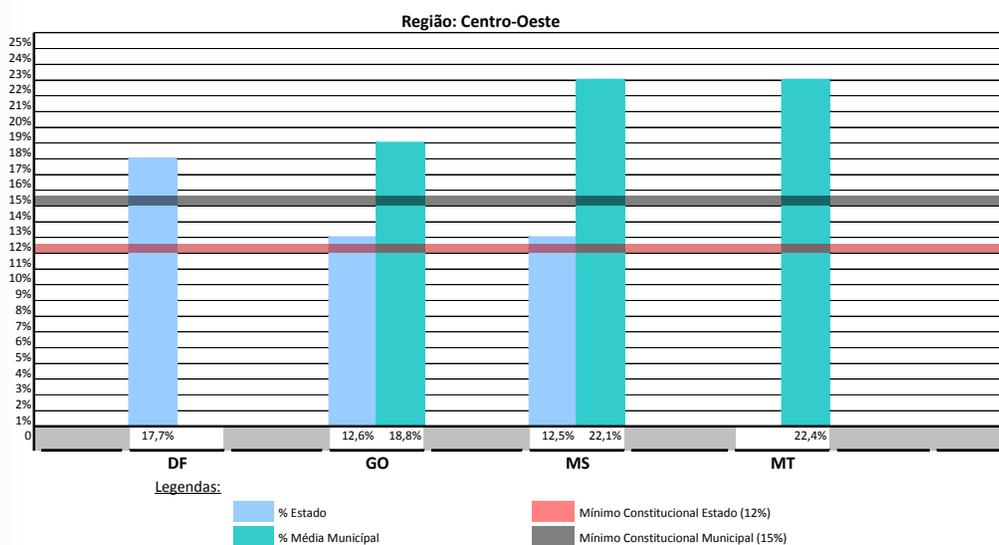


Fonte: Estudos Técnicos CNM.

O governo do Estado do Rio Grande do Sul, desde a EC 29/2000, apenas no ano de 2013, investiu o percentual mínimo (12%) de suas receitas nas ações e serviços de saúde.

A realidade do Estado do Paraná também é grave, foram investidos em saúde, nos anos anteriores, os seguintes percentuais: 9,98%, 9,74% e 9,94% nos anos de 2010, 2011 e 2012 respectivamente. Portanto, o Estado está há quatro anos consecutivos sem investir o mínimo legal.

## Gráfico 5 – Região Centro-Oeste



Fonte: Estudos Técnicos CNM.

Na região Centro-Oeste, os Estados aplicaram basicamente o mínimo legal, e os Municípios aplicaram próximo à média nacional, com exceção do Estado de Goiás.

O Estado de Mato Grosso está com seu dado em branco porque quando foi consultado o Siops (25/03/2014) ele ainda não havia transmitido seus gastos com saúde para o sistema.

Enfim, que o direito à saúde é um direito fundamental não temos mais dúvidas. As dúvidas são quanto ao financiamento efetivo e solidário desse direito. A administração pública contemporânea demanda por sistemas de informação para controle e divulgação dos gastos públicos, tais como o Siops.

Os dados levantados em 31/1/2014 (prazo final para alimentação do Siops) revelaram que apenas 439 Municípios haviam homologado seus dados no sistema. Diante desse quadro, a CNM acompanhou, orientou e alertou os Entes municipais da urgência e da

importância de alimentarem o sistema, sob pena de sofrerem sanções no recebimento de recursos federais. O trabalho realizado pela CNM fez com que, em 31/3/2014, ou seja, dois meses depois, um total de 4.257 Municípios estivesse com seus dados homologados no sistema – aumento de 1.031%.

Esse sistema nos permite observar que o financiamento em saúde ainda é uma matéria frágil. Os dados apresentados pelo Siops mostram que os Entes municipais são os que mais investem em saúde.

Os investimentos em saúde por parte da esfera municipal são altos, acima do mínimo legal, no entanto, ainda temos um Sistema Único de Saúde com mazelas, com filas, com longas esperas por atendimentos e serviços, pois um único Ente não consegue manter sozinho o SUS.

Há a necessidade de se estabelecer para a União também um percentual mínimo a ser aplicado nas ações e nos serviços públicos de saúde, possibilitando com isso uma melhor distribuição das responsabilidades financeiras dos Entes públicos.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciênc. Saúde Coletiva* 2003; 8:331-45.

BRASIL, *Decreto 7.827*, de 16 de outubro de 2012. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2012/Decreto/D7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7827.htm)».

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar 141*, de 13 de janeiro de 2012. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)».

\_\_\_\_\_. *Portaria 53*, de 16 de janeiro de 2013. Disponível em: «[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0053\\_16\\_01\\_2013.htm](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0053_16_01_2013.htm)».

SOUSA, IMC; SILVA, ASS; CANTO, A. *Financiamento no SUS: a Emenda Constitucional 29 e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde em Pernambuco*. Recife: Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

TEIXEIRA, HV; TEIXEIRA, MG. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. *Ciênc. Saúde Coletiva* 2003; 8:379-91.

# O CRACK NA FRONTEIRA BRASILEIRA

Eduardo Stranz

Mariana Boff Barreto

Rosângela Ribeiro

Virna Limongi

## Resumo:

O Observatório do Crack, projeto elaborado e mantido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), com a intenção de coletar informações sobre a temática do crack e outras drogas nos Municípios brasileiros, realizou recentemente pesquisa com 330 dos 588 Municípios que compõem a faixa de fronteira do país (56%). Destes, 22% pertencem à região Norte, 57% pertencem à região Centro-Oeste e 64% pertencem à região Sul.

Apesar de serem regiões distintas, todas enfrentam problemas ligados à criminalidade relacionada ao tráfico e ao consumo de crack. Esses dados permitem dizer que não há uma estrutura sólida de segurança pública na faixa fronteiriça do país.

Portanto, a contrapartida não pode nem deve ser apenas em **nível municipal. É preciso rediscutir a situação da fronteira brasileira e, especialmente,** rever o Plano Estratégico para a Fronteira e a Estratégia Nacional para as Fronteiras, de modo que exista articulação entre governo federal e municipal.

**Palavras-chave:** Crack. Fronteira. Brasil.

## Introdução

Estabelecida no ano de 1974, a “Faixa de Fronteira” brasileira se estende por aproximadamente 17 mil km e abrange 588 Municípios de 11 Estados. São eles: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina.

Os Municípios que possuem qualquer porção do seu território dentro dessa faixa são considerados de fronteira e são regidos por leis específicas em matérias distintas. Sua delimitação é de 150 km a partir do limite internacional, respeitando o recorte municipal. Para se ter ideia, a soma das áreas dos Estados fronteiriços corresponde a 27% do território brasileiro.

Como esse espaço territorial apresenta uma diversidade geográfica, cultural e socioeconômica muito expressiva, há necessidade de um olhar mais direto, uma vez que a região de fronteira é historicamente abandonada pelo Estado e marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos. A criação desse território foi feita sob a percepção da segurança nacional e, até os dias de hoje, é carente de políticas públicas consistentes que promovam o desenvolvimento necessário para a região (MACHADO, 2005).

Dessa forma, este artigo objetiva identificar quais os principais problemas enfrentados pelos Municípios de fronteira; se são rota de tráfico, quais estruturas de segurança que dispõem para o enfrentamento à circulação do crack e outras drogas, quais os recursos disponíveis e se o programa “*Crack é Possível Vencer*”, do governo federal, chegou aos Municípios de alguma maneira.

Para tanto, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) elaborou um questionário e o disponibilizou no portal do Observatório do Crack (<http://www.cnm.org.br/crack/>). O material continha questões específicas sobre Municípios de fronteira e podia ser acessado por meio de um *login* e senha. A abordagem se deu por meio de telefone e, na

maior parte dos casos, o contato foi feito com as secretarias municipais, no período de junho de 2013. Dos 588 Municípios contatados, 330 (56%) responderam ao questionário.

## **Regiões pesquisadas**

### **Região Norte**

Esta é a maior região do Brasil, formada pelos Estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Sua localização proporciona fronteiras com seis países sul-americanos: Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Além disso, a região Norte possui uma extensão territorial que corresponde aproximadamente a 45% da área total do Brasil. Apesar de ser a maior região do país, a Norte é a segunda menos habitada.

Neste estudo, foram pesquisados cinco (5) dos seus sete (7) Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima. Em faixa de fronteira, existem 98 Municípios, dos quais 22 (22%) responderam à pesquisa da CNM.

Aproximadamente 60% dos pesquisados responderam que enfrentam problemas com relação ao crack, são eles: violência (21%), furto (19%) e homicídio (18%). Como se percebe, não há uma diferença significativa no número das citações, o que leva a crer que o crack desencadeia nos Municípios um conjunto de problemas.

Além disso, a região Norte possui números que chamam a atenção quando o assunto é a exploração sexual. Dos pesquisados, 11% apontaram enfrentar problemas com a prostituição. O que pode estar ligado ao fato de que muitas crianças, adolescentes e adultos são levados a se prostituir e traficar para manter o vício. Afinal, as drogas e a violência têm uma afinidade cada vez mais estreita.

A maior parte dos Municípios entrevistados (59%) é rota de tráfico de drogas vindas de outros países. Entre as drogas que são comercializadas na região Norte, destacam-se a maconha, com 41% das citações, e a cocaína, com 28%. Em terceiro lugar aparece o crack, sendo o responsável por 22% das afirmações.

Das instituições responsáveis pela realização da fiscalização e da segurança na fronteira do país, percebe-se uma enorme lacuna. Postos da Polícia Federal não aparecem em nenhuma das citações, um dado revelador, já que dentre as funções dessa instituição está justamente a repressão ao tráfico de entorpecentes e o contrabando.

Uma das formas de acesso pelas quais as drogas entram no Brasil são as rodovias federais, que são de responsabilidade da Polícia Rodoviária Federal. Neste estudo, os Municípios pesquisados citaram a presença desse tipo de policiamento em porcentagem reduzida (4,5%), o que demonstra uma fragilidade no combate aos crimes ocorridos nessas vias. Já a Polícia Civil (72,7%) e a Polícia Militar (86,3%) têm uma representação um pouco maior nesta área.

Uma pequena parte dos Municípios (14%) recebem usuários de drogas de países vizinhos. A maioria (82%) não recebe usuário de drogas. Isso pode sinalizar a falta de rede para o próprio morador da região. Se não há condições para atender à demanda interna, tampouco haveria para atender a usuários de outros países.

No que tange ao programa federal *“Crack, é possível vencer”*, apenas 14% dos Municípios tiveram acesso aos recursos federais, dado esse que reforça o quanto a região Norte, apesar da sua amplitude e importância no âmbito do combate às drogas, vem sendo esquecida pela União.

## Região Centro-oeste

A Região Centro-Oeste é dividida em 4 unidades federativas: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. Possui um grande território, sendo a segunda maior região do Brasil em superfície territorial, e faz fronteira com dois países: Bolívia e Paraguai. Por outro lado, é a região menos populosa do país.

Neste estudo, foram pesquisados os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Em faixa de fronteira, existem 72 Municípios, dos quais 41 (57%) responderam à pesquisa.

Dos Municípios pesquisados na região Centro-Oeste, 85% afirmaram enfrentar problemas com relação ao crack, o que sinaliza a amplitude que a droga vem tomando na área. Os problemas mais mencionados são a violência e o roubo, ambos com 19% das citações. Em segundo lugar, aparece o furto (17%).

Um fato que chama a atenção em relação às respostas é que 15% dos entrevistados identificaram o aliciamento de crianças e adolescentes nos Municípios. Uma violação de direitos gravíssima, quando, de acordo com a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP), o uso de crianças e/ou adolescentes para o tráfico de drogas ou prostituição são algumas das piores formas de exploração.

Convém alertar que a pouca oferta de ações e programas de proteção social para esse público pode contribuir direta e indiretamente para a inserção desses jovens no mundo do crime.

Outro agravante é a falta de integração entre as políticas públicas voltadas para infância e adolescência. É necessário unir sinergias entre educação, saúde e assistência social, de modo que se possa prevenir e tratar situações de risco social.

Dos 41 Municípios que responderam ao questionário, 76% afirmaram que se encontram em rota de tráfico. Sendo assim, vale ressaltar que a região Centro-Oeste faz fronteira com a Bolívia, um dos maiores produtores de cocaína do mundo, servindo, então, como porta de entrada da droga.

Percebe-se que não há uma diferença representativa entre o tipo de droga comercializada. Tanto o crack quanto a cocaína e a maconha se aproximam dos 30% nas citações feitas. O que coloca em estado de alerta a questão das drogas na faixa de fronteira dessa região.

No Centro-Oeste, a presença de instituições que trabalham nas áreas de fiscalização e/ou policiamento é um pouco mais significativa se comparada à região Norte do país. Os postos da Polícia Federal são citados em 14,6% das respostas, da Polícia Rodoviária Federal em 24,4% e Polícia Civil e Militar, 75,6% e 78%, respectivamente.

Com números menos expressivos, há os postos de Alfândega (7,3%), geralmente localizados junto a fronteiras terrestres e aeroportos, os quartéis do exército (22%) que em fronteiras realizam atividades como a de controle de tráfico, os destacamentos da Força Nacional (4,9%) e Aeronáutica (2,4%) e os postos de Fiscalização do ICMS (14,6%).

A maioria dos Municípios (71%) não recebe usuários de drogas de países vizinhos. Porém, 29% enfrentam esse problema e metade oferece tratamento na rede local, o que acaba contribuindo para aumentar as despesas do Município.

Pouco mais de 20% chegou a receber recursos federais como parte do Plano Nacional de Combate ao Crack.

## Região Sul

A menor em extensão territorial, a região Sul do Brasil é formada por três Estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Limita-se ao sul com o Uruguai, a oeste com a Argentina e o Paraguai.

Neste estudo, os três Estados citados foram pesquisados. Em faixa de fronteira, existem 418 Municípios, dos quais 267 (64%) responderam à pesquisa.

O crack apresenta-se como um problema para a maioria dos Municípios localizados na faixa de fronteira da região Sul do país (65%). Com relação ao tipo de problemas enfrentados devido ao crack, os roubos e os furtos ficaram em primeiro lugar, ambos com 20% das citações. A violência aparece em seguida com 19%. Dado que pode revelar a falta de um número efetivo de policiais menor que o necessário para fazer a devida repressão na área de fronteira. Sabe-se que o aumento da criminalidade está diretamente ligado à questão das drogas.

Os números da região Sul também são marcantes para casos de aliciamento de crianças e adolescentes. Cerca de 10% dos pesquisados apontaram a incidência desse problema. Outro ponto que chama a atenção é a porcentagem de Municípios que enfrentam questões como a exploração sexual (11%), ambos com os maiores índices, após roubos, furtos e violência.

Independente do quantitativo, situações de risco físico e psicológico a que estão expostas crianças e adolescentes devem ser enfrentadas, principalmente por esses relatos estarem vindo da região de fronteira, onde se sabe que a circulação de pessoas é mais intensa.

Dos pesquisados, 52% retrataram que são rota de tráfico. Convém lembrar que a região Sul tem o maior número de Municípios em faixa de fronteira. Então, apesar de a porcentagem parecer baixa, é preciso perceber que muitas cidades são de pequeno porte

e que em várias situações não conseguem fazer esse tipo de controle por possuírem uma extensão territorial desabitada sem qualquer tipo de fiscalização. Mais uma vez, a questão fronteiriça mostra-se como desacreditada pelos nossos governantes, onde toda a responsabilização sobre a demanda do tráfico e a circulação das drogas oriundas dos países vizinhos fica nas mãos dos gestores públicos municipais.

Quanto ao tipo de droga comercializada, o crack e a cocaína apontam com 27% e a maconha com 34%. O que não é uma surpresa, pois os países que fazem fronteira com a região Sul são conhecidos como os maiores produtores de maconha.

No que diz respeito à segurança, na região Sul, percebe-se que há carência de inúmeras instituições: a Polícia Federal está presente em apenas 9% dos Municípios pesquisados; a Polícia Rodoviária Federal, em 9,7%; Posto de Alfândega, em 3,7%; e Quartéis do Exército, em 8,6%.

Cabe destacar que cada um dos citados acima exerce funções de suma importância para a segurança e fiscalização nacional. Na Alfândega, por exemplo, há o controle e o registro da entrada de mercadorias no território brasileiro, e a escassez de postos facilita a entrada de produtos do tráfico.

Embora não seja usual, os Destacamentos da Força Nacional (0,7%) e Aeronáutica (0,4%) trabalham para suprir deficiências da Polícia Federal e para realizar o controle do espaço aéreo, respectivamente. Um ponto falho, pois, já que servem para suprir uma deficiência no sistema, ao menos deveriam existir em maior número.

A Polícia Civil está presente em 53,5% dos Municípios pesquisados e a Polícia Militar em 94%. A primeira é responsável pela fiscalização do funcionamento de determinadas atividades comerciais e a segunda é responsável pelo policiamento preventivo, sendo considerada força auxiliar e de reserva do Exército.

Esses dados apenas confirmam o quão a fronteira do país está desguarnecida. O que dificulta a repressão ao tráfico. Isso sem contar a quantidade de postos que fecham por falta de mão de obra qualificada.

Questionados sobre a recepção de usuários de drogas dos países vizinhos, 85% informaram que isso não acontece. Apenas 14% relataram que recebem estes usuários e, em 61% dos casos, oferecem tratamento na rede local.

## **Considerações importantes**

O tratamento de usuários de drogas é feito pelo SUS, e para este tipo de serviço o repasse do governo federal é ínfimo, além de os equipamentos serem disponibilizados pelo governo apenas quando a população é superior a 20.000 habitantes. Uma realidade muito distante da maioria dos Municípios pertencentes à faixa de fronteira, que possuem uma população geralmente menor. Mais uma vez, o gestor municipal retira dos cofres do Município um dinheiro que não tem para que possa oferecer serviços à população até mesmo de países vizinhos.

Quanto ao Plano Nacional de Combate ao Crack, tido como a principal ferramenta disponibilizada pelo governo federal para combater a questão do crack e outras drogas no país, 88% dos Municípios afirmam que nunca receberam repasses.

Lançado em dezembro de 2011 e com uma verba de R\$ 4 bilhões para ser destinada aos Municípios até 2014, a porcentagem de Municípios que jamais viu este dinheiro é espantosa.

## **Conclusão**

Nas três regiões pesquisadas, foi comum o relato de problemas com roubo, furto e violência, demandas que necessitam de uma estrutura sólida de segurança pública. O que

demonstra que as ações de enfrentamento ao tráfico devem ser tratadas como pauta prioritária por parte do governo.

É importante chamar a atenção para a dinâmica que essa região aponta, pois a extensão de fronteira que o Brasil possui é muito significativa, e os países vizinhos são conhecidamente produtores de drogas. Desse modo, além de ser uma rota para que as drogas cheguem a outras localidades, uma grande porção fica no Brasil, para usuários locais.

A vulnerabilidade das áreas fronteiriças é reforçada pela fraca presença do governo federal na região, a baixa densidade populacional e o atraso socioeconômico dos Municípios abandonados também pelos governos estaduais. Metade do território não é integrado à dinâmica do desenvolvimento nacional.

Inquestionáveis são as responsabilidades estabelecidas em lei que a União e os Estados não cumprem, além da indispensável necessidade de articulação e cooperação entre o Brasil e os países vizinhos. Cabe aos Municípios arcar do próprio bolso com estratégias paliativas no intuito de amenizar a quantidade de problemas decorrentes do tráfico e do consumo de drogas. Mas isso ainda não é o suficiente.

É preciso rediscutir a situação da fronteira brasileira como um todo a partir das políticas federais para a segurança. E especialmente rever o Plano Estratégico para a Fronteira e a Estratégia Nacional para as Fronteiras, ambos lançados em junho de 2011. Entretanto, a segurança pública na fronteira não pode ser desenvolvida na perspectiva da estigmatização, como se a região de fronteira fosse apenas um lugar de crime ou de controle do limite geográfico.

Em relação ao Plano Nacional de Combate ao Crack, conclui-se, pelo número de Municípios sem acesso aos recursos previstos, duas possíveis situações que agravam a política: primeiramente, falta de comunicação/informação quanto à disponibilidade desses recursos e, em segundo, falta de orientações aos Municípios para acesso a tais recursos.

## Referências

MACHADO, L. O. Et al. *Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira*. 1ª ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

Região Norte. Disponível em: «[http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_Norte\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Norte_do_Brasil)». Acesso em: 2 jul. De 2013.

Região Centro-oeste. Disponível em: «[http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_Centro-Oeste\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Centro-Oeste_do_Brasil)». Acesso em: 2 jul. De 2013.

Região Sul. Disponível em: «[http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_Sul\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Sul_do_Brasil)». Acesso em: 3 jul. De 2013.

Municípios da faixa fronteira. Disponível em: «<http://www.cnpq.br/documents/10157/249589df-7183-47b2-bbaa-2244d1f64c26>». Acesso em: 7 jul. De 2013.

# A EVOLUÇÃO DO PIB AGROPECUÁRIO DOS MUNICÍPIOS

Osni Morinishi Rocha

**Resumo:**

A importância do crescimento da produção agropecuária municipal na formação do produto interno bruto municipal e, por conseguinte, no aumento das receitas municipais.

**Palavras-chave:** Valor da produção municipal. PIB agropecuário. Produção agropecuária. Município.

## 1. Introdução

O presente documento visa a apresentar a evolução do Produto Interno Bruto Agropecuário (PIB Agropecuário) dos Municípios com base em dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente ao valor adicionado da produção agropecuária ao PIB dos Municípios.

A expectativa de colheita na safra 2013/2014 é de cerca de 200 milhões de toneladas de grãos, e, juntamente com produtos de origem animal, o agronegócio brasileiro prevê que as exportações cheguem a US\$ 100 bilhões. Esses dados demonstram o importante papel do campo brasileiro na geração de renda e na promoção da segurança alimentar.

Diante disso, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) destaca a importância da atividade agrícola para economia local, considerando-se as receitas geradas pelas atividades de produção animal, lavouras temporárias e permanentes.

## 2. O valor da produção agropecuária municipal

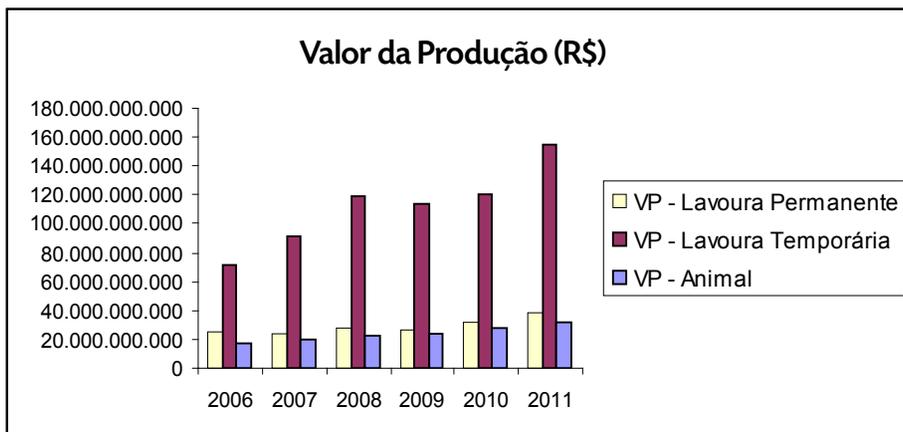
O valor da produção municipal indica a importância econômica de um produto, e é definido pela quantidade produzida obtida multiplicada pelo preço médio ponderado.

O IBGE, quando realiza o levantamento da Produção Agrícola e Pecuária Municipal, considera as informações das seguintes culturas para compor o valor da produção.

- Produção animal: leite, ovos de galinha e codorna, mel, casulos do bicho-da-seda, lã.
- Lavoura temporária: algodão herbáceo, cana-de-açúcar, feijão, fumo, girassol, soja, trigo, entre outras;
- Lavoura permanente: abacate, algodão arbóreo, azeitona, banana, borracha, cacau, café, caqui, castanha de caju, chá-da-índia, dendê, erva-mate, figo, goiaba,

guaraná, laranja, limão, maçã, mamão, manga, maracujá, marmelo, noz, palmito, pera, pêssego, pimenta-do-reino, sisal ou agave, tangerina, tungue, urucum, uva;

**Quadro 1 – Comparativo da evolução do valor da produção**



Fonte: IBGE.

O destaque dos últimos anos (2006-2011) é o valor da produção de lavoura temporária, que apresentou um crescimento de 114%, destacando-se da produção animal e de lavouras permanentes. As produções de soja, algodão e milho são algumas culturas que tiveram grande incremento na produção puxada pela grande demanda no mercado internacional por essas matérias-primas.

## 2.1. Produção Animal

**Tabela 1 – Valor da produção animal (R\$)**

Região	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	972.871.000	1.121.038.000	1.215.497.000	1.266.883.000	1.506.260.000	1.370.107.000
Nordeste	2.848.875.000	3.196.712.000	3.611.337.000	4.077.327.000	4.332.527.000	4.740.710.000
Sudeste	6.534.176.000	8.123.544.000	8.818.761.000	9.272.520.000	10.343.087.000	11.688.778.000
Sul	4.314.548.000	5.236.559.000	5.932.233.000	6.593.954.000	7.646.691.000	9.164.655.000
Centro-Oeste	2.065.085.000	2.527.775.000	2.840.746.000	3.153.867.000	3.607.746.000	4.341.373.000
TOTAL	16.735.555.000	20.205.628.000	22.418.574.000	24.364.551.000	27.436.311.000	31.305.623.000

Fonte: IBGE.

Em relação à produção animal, esta possui maior importância econômica na região Sudeste, onde teve um crescimento do valor de 79%.

Dentre as atividades consideradas na pesquisa, pode-se destacar a produção de lácteos, que contribuiu com US\$ 120 milhões nas exportações nacionais, conforme informações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Vale observar que a produção de carne não é considerada para definição do valor da produção animal pelo IBGE.

## 2.2. Lavoura Temporária

**Tabela 2 – Valor da produção de lavoura temporária (R\$)**

Região	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	2.693.145.000	3.081.428.000	4.032.396.000	4.077.391.000	4.878.267.000	5.716.289.000
Nordeste	9.814.449.000	11.572.005.000	15.826.101.000	14.251.136.000	14.809.139.000	19.628.124.000
Sudeste	20.294.324.000	23.412.449.000	26.816.059.000	28.171.660.000	30.643.787.000	39.860.388.000
Sul	23.933.554.000	31.688.371.000	42.509.784.000	37.520.714.000	40.428.967.000	47.559.892.000
Centro-Oeste	15.386.074.000	20.946.682.000	30.328.797.000	29.647.654.000	29.398.661.000	41.782.287.000
TOTAL	72.121.546.000	90.700.935.000	119.513.137.000	113.668.555.000	120.158.821.000	154.546.980.000

Fonte: IBGE.

Em 2011, o valor da produção de lavoura temporária chegou a R\$ 154 bilhões, demonstrando seu peso na economia. A região Sul apresenta o maior valor da produção de R\$ 47,5 bilhões.

A região Centro-Oeste teve um crescimento de 172%, de 2006 até 2011, que foi acompanhado por um aumento de 21% da área colhida.

Segundo o IBGE, a produção de lavouras temporárias tinha em 2006 uma área colhida de 55 milhões de hectares. Em 2011, essa área foi ampliada para 60 milhões de hectares.

## 2.3. Lavoura Permanente

**Tabela 3 – Valor da produção de lavoura permanente (R\$)**

Região	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	1.170.203.000	1.403.066.000	1.477.374.000	1.570.880.000	1.834.664.000	2.149.222.000
Nordeste	4.905.488.000	5.080.301.000	5.563.725.000	6.273.649.000	6.562.600.000	7.201.886.000
Sudeste	15.475.239.000	14.223.429.000	16.327.223.000	14.216.341.000	19.217.159.000	24.368.699.000
Sul	3.355.631.000	3.150.160.000	3.538.942.000	3.372.833.000	3.780.613.000	4.226.858.000
Centro-Oeste	469.653.000	456.869.000	535.065.000	517.173.000	606.520.000	708.652.000
TOTAL	25.376.214.000	24.313.825.000	27.442.329.000	25.950.876.000	32.001.556.000	38.655.317.000

Fonte: IBGE.

A produção de lavoura permanente apresenta grande importância na região Sudeste, destacam-se as culturas do café, laranja e cacau, que representaram o valor de US\$ 9.110 milhões nas exportações brasileiras, segundo o Mapa.

Em 2011, foram colhidos 6 milhões de hectares de produção de lavouras permanentes em todo o Brasil, sendo que a região Sudeste colheu 2,7 milhões de hectares e a região Nordeste, 2,5 milhões de hectares, demonstrando a grande diferença na produtividade dessas regiões.

O valor da produção permanente atingiu R\$ 38,6 bilhões em 2011, onde a região Sudeste é responsável por 63%. A região Norte teve um crescimento no valor da produção de 84% de 2006 até 2011.

### **3. PIB Agropecuário Municipal**

Foram quantificados os dados do PIB Agropecuário e dos valores da produção animal, lavouras temporárias e permanentes dos Municípios levantados pelo IBGE no período de 2006 a 2011 dos Municípios.

Além disso, foi realizado um comparativo da evolução do valor da Produção Municipal e do PIB agropecuário dos Municípios visando a destacar para os gestores locais a importância da atividade agrícola na geração de riquezas.

O PIB Agropecuário é um indicador da economia rural e que serve como referência da geração de receitas no campo, entretanto, não reflete os ganhos reais do produtor com a atividade.

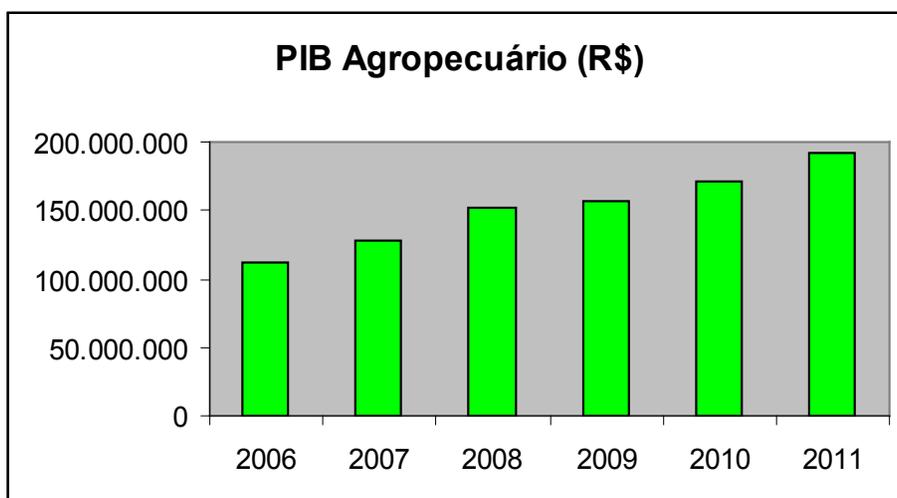
**Tabela 4 – Número de Municípios e principal atividade econômica**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>PIB Agro</b>	2.056	1.992	2.169	1.951	1.858	1.758
<b>PIB Serviço</b>	2.896	2.972	2.779	3.019	3.060	3.177
<b>PIB Indústria</b>	612	600	616	595	647	630

A produção rural foi a principal atividade econômica para 32% dos Municípios brasileiros em 2011, ou seja, o PIB agropecuário é superior ao PIB indústria e PIB serviços.

Dos 1.758 Municípios que apresentaram uma economia rural em 2011, 31% são da região Sul e 22% da região Sudeste.

**Quadro 2 – Comparativo da evolução do PIB Agropecuário**



Fonte: IBGE.

O PIB Agropecuário dos Municípios, durante os anos de 2006 a 2011, registrou um aumento de 75%, influenciado pelo crescimento do valor da produção de lavoura temporária, destacam-se as *commodities* agrícolas como algodão, soja e cana-de-açúcar.

Segundo o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead), entre os anos de 1995 a 2005, o PIB Agropecuário teve um crescimento acumulado de 15%.

**Tabela 5 – Valor das exportações em US\$ milhões**

Exportações	2011	2012
Complexo Soja	49.070	48.956
Carnes	15.763	15.736
Complexo Sucroalcooleiro	16.450	15.045
Algodão	1.591	2.106

Fonte: Mapa.

Os principais produtos agropecuários das exportações brasileiras são carnes e o complexo soja e sucroalcooleiro, que impactam positivamente no PIB. Sendo que o complexo soja representou, em 2012, entre esses itens, 60% do valor das exportações.

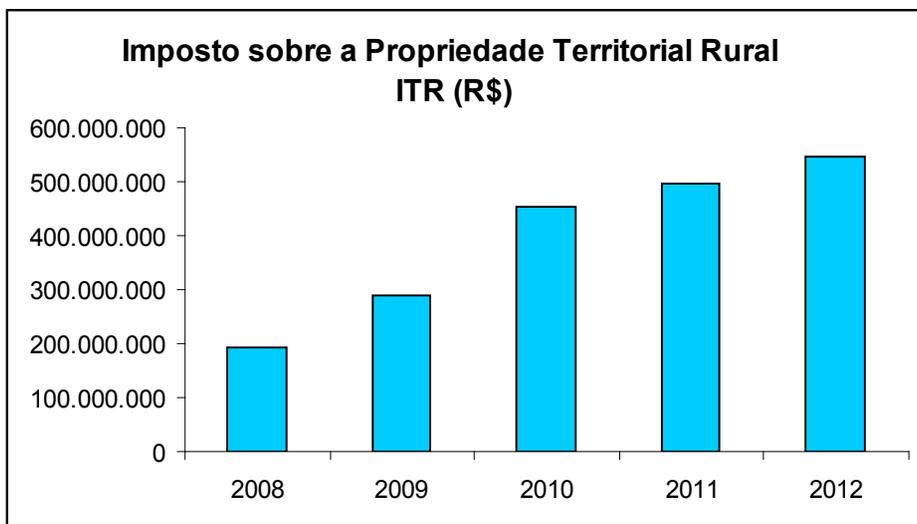
Destaca-se o crescimento do valor da produção e da expansão da produção rural para novas áreas, as chamadas “fronteiras agrícolas”, que têm influenciado positivamente no valor da terra, impactando diretamente o aumento da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Para exemplificar, o Município de São Desidério, na Bahia, teve o maior PIB Agropecuário municipal em 2011, e no ano seguinte foi o Município com a maior arrecadação do ITR superior a R\$ 5,6 milhões com um território de 15.157 km<sup>2</sup>.

São Desidério registrou em todos os anos o PIB agropecuário superior ao de serviço e da indústria. A produção de algodão e soja são as principais atividades desenvolvidas pelos produtores rurais.

Porto Velho/RO possui um território de 34.096 km<sup>2</sup>. Dentre os dez Municípios com o maior PIB agropecuário, teve a menor arrecadação do ITR, é o único que não possui o convênio com a Receita Federal para fiscalização do imposto. O Município é a capital do Estado e possui em seu território reservas indígenas e ambientais que reduzem as áreas rurais produtivas.

**Quadro 3 – Comparativo da evolução da arrecadação do ITR**



Fonte: Banco do Brasil.

#### **4. Considerações finais**

Os dados analisados destacam a importância da atividade rural como fonte de renda, estimulando a movimentação da economia municipal, o crescimento do valor da produção de lavouras temporárias e, na área colhida, eleva o PIB Agropecuário e a arrecadação do ITR.

Lembramos que o crescimento da atividade rural contribui na geração de empregos e na qualidade de vida, atuando como freio do êxodo rural, o que impacta diretamente os serviços prestados e a sustentação do meio urbano.

Para o gestor municipal, um diagnóstico do perfil rural municipal é o primeiro passo para definição dos produtos e das áreas prioritárias de atuação, o qual irá permitir a definição das ações de divulgação e o incentivo por meio da eliminação de gargalos na produção ou legais que impedem o desenvolvimento econômico.

Assim, é necessário um planejamento estratégico no nível municipal de articulação e mobilização dos diversos atores ligados ao setor agropecuário focado na ampliação da autonomia dos gestores, na tomada de decisão para o desenvolvimento territorial.

Podemos citar como exemplo de ações locais que podem ser implementadas pela gestão o incentivo ao acesso do crédito rural, a identificação e a ampliação dos canais de comercialização e a publicação de normativos municipais para certificação sanitária.

## **5. Referências**

*Estatísticas e Dados Básicos de Economia Agrícola 2013-12*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Política Agrícola/Departamento de Economia Agrícola/Coordenação Geral de Análises Econômicas.

*Estatísticas do meio rural 2010-2011*. 4<sup>a</sup> ed. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

GUILHOTO, Joaquim J. M.; AZZONI, Carlos R.; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *PIB da Agricultura familiar*. Brasil-Estados. Brasília: MDA, 2007.

# A FISCALIZAÇÃO INTEGRADA DO ISS, IPTU, ITBI E ITR – AÇÃO CONJUNTA DOS SETORES DE CADASTRO, LANÇAMENTO E ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS COMO ALTERNATIVA PARA O CRESCIMENTO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Bazílio Reis

Fabiana Santana

Thalyta Alves

Wesley Rocha

## **Resumo:**

O presente artigo objetiva apresentar um diagnóstico da situação atual das receitas do Imposto Sobre Serviço (ISS), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Rural (IPTU), do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do Imposto Territorial Rural (ITR) e propor alternativas para o crescimento da arrecadação municipal, a partir da ação integrada da fiscalização. O desenvolvimento do artigo consistiu, primeiramente, em resgatar alguns conceitos básicos sobre a essência desses impostos. Em um segundo momento, apresentam-se os principais desafios a serem enfrentados para a execução de uma ação integrada e a quebra de paradigmas, tendo como subsídio uma análise da interação entre esses tributos, fenômeno que evidencia a necessária integração entre os setores envolvidos na fiscalização, no lançamento e na arrecadação, onde a ação de um se torna estímulo para a ação do outro.

**Palavras-chave:** Fiscalização integrada. Crescimento da arrecadação municipal.

## 1. Introdução

Os impostos municipais contribuem para o equilíbrio financeiro do Ente local. Nesse sentido, o que se busca hoje são alternativas para o incremento potencial dessas receitas, na expectativa de que os Municípios sejam, a cada dia, menos dependentes das transferências constitucionais, tais como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o adicional de 1% desse mesmo Fundo.

Entre os Municípios de até 50.000 mil habitantes – cerca de 80% de todos os Municípios do Brasil –, as receitas somadas do Imposto Sobre Serviço (ISS), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Rural (IPTU), do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Territorial Rural (ITR) representam, conforme informações do Sistema Finanças do Brasil (Finbra) de 2012, cerca de 10% das receitas do FPM no orçamento. Detalhes desse cálculo nos permitem identificar que a soma desses impostos representa 5% das receitas orçamentárias dos Municípios, enquanto o FPM representa 38% no orçamento do Ente.

Esse quadro reflete a grande necessidade de se investir em mudanças para o crescimento dessas receitas. Mudanças essas que devem seguir um conjunto de melhorias, que envolvem não somente atualizações de leis, disponibilização de recursos e arquitetura departamental. A melhoria que as administrações públicas municipais necessitam não é apenas no conjunto de ferramentas e técnicas, mas é, também, na integração de pessoas e processos.

A ação conjunta de setores como os de cadastro, lançamento e arrecadação, até então observadas separadamente, possibilitam a execução de uma fiscalização integrada, em que um dado levantado por uma dessas áreas contribuirá para o início das ações fiscais das demais.

Este artigo tem como objetivo propor, a partir do diagnóstico da situação atual das receitas do ISS, IPTU, ITBI e ITR, alternativas para a melhoria da arrecadação desses tributos.

## **2. Conceitos Básicos**

A composição de receitas das finanças municipais é estruturada em receitas próprias e transferências da União e dos Estados. Para falarmos sobre os tributos objeto deste artigo – ISS, IPTU, ITBI e ITR –, é necessário conhecermos as situações que dão razão à sua existência.

Vale lembrar, então, o fato gerador de cada tributo. Possibilitando, assim, uma análise comparativa entre eles.

### **2.1. O que é fato gerador?**

Fato gerador é a situação definida em lei como necessária e suficiente para a ocorrência do imposto. Quando considerado o art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN), o imposto é o tributo cuja obrigação independe de qualquer ação por parte do Ente federado em relação ao contribuinte.

Para o Município cobrar impostos, deve haver uma Lei local que descreva as situações em que o contribuinte deve estar enquadrado para a ocorrência do fato gerador, sempre observando os incs. I, II e III do art. 156 da Constituição Federal (CF), que trata da competência municipal de instituir Imposto.

### **2.2. Fato gerador do IPTU**

O fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel urbano, a qualquer título, isso em conformidade com o art. 31 do Código Tributário Nacional (CTN). Para efeitos de lançamento do IPTU, devem ser considerados os arts. 1.196

e 1.204 do Código Civil, que definem o que é possuidor e estabelecem o momento em que se adquire a posse. Importante ressaltar que o fisco municipal deve tomar precauções, no momento da constituição do crédito tributário, com relação à identificação do sujeito passivo (o real devedor) nos casos de domínio útil ou da posse do imóvel. A competência do lançamento do IPTU é do Município, portanto, cabe a este definir em lei própria a Zona Urbana.

### **2.3. Fato gerador do ITBI**

O ITBI tem como fato gerador a transmissão *inter vivos* a qualquer título por ato oneroso, isso em consonância com o inc. II do art. 156 da Constituição Federal. Dispositivo que permite ao Município, em lei própria, definir alíquota, base de cálculo, sujeito passivo, solidariedade e isenção, quando for o caso, respeitando a imunidade descrita no mesmo inciso.

Importante destacar que a combinação do fato gerador com a base de cálculo, itens que o Município tem a competência para definir, pode contribuir para um acréscimo da arrecadação própria.

### **2.4. Fato gerador do ISS**

O fato gerador do ISS é a prestação de serviço e está definido no art. 1º da Lei Complementar 116/2003, com a condicionante de o serviço estar definido em lista anexa à referida lei. Mesmo com a definição dos serviços em Lei Complementar, devem ser observados os casos de não incidência previstos no art. 2º da mesma lei.

### **2.5. Fato gerador ao ITR**

O art. 1º da Lei 9.393/1996 estabelece a incidência do ITR, definindo como fato gerador a propriedade, ou o domínio útil ou a posse do imóvel, localizado fora da zona ur-

bana em primeiro de janeiro de cada ano. O fato gerador do IPTU e ITR tem algumas semelhanças, pois os dois impostos incidem no imóvel, sendo diferenciado por sua localização e utilização.

Deve ser evidenciada a redação do inc. IV do § 1º do art. 10º da Lei 9.393/1996, que define como área de incidência do ITR a área aproveitável e quando for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal. Portanto, está excluído da incidência do ITR o imóvel que tiver destinação diferente da mencionada.

### **3. O desafio da ação integrada**

Ideias para potencializar as ações de fiscalização dos Municípios existem em grande número e podem ser encontradas em diversos lugares. No entanto, a maioria delas foca o investimento em estruturas fechadas, departamentalizadas. O desafio está na integração dos diversos órgãos que atuam no controle e na fiscalização dos impostos objeto deste trabalho. Para isso, é necessário quebra de paradigmas, em que o objetivo é a otimização do trabalho e a garantia de mais receitas aos Municípios.

Nesse sentido, é importante uma explanação sobre como se dá a interação entre esses impostos, tendo como base o fato gerador de cada um, fenômeno que evidenciará a necessária integração entre os setores, onde a ação de um se tornará estímulo para a ação do outro.

O fato gerador define a incidência do imposto, seja ele de competência da União, do Estado ou do Município. No entanto, para efeitos de lançamento do imposto, o fisco deverá observar a imunidade prevista no art. 150 da Constituição Federal. Com relação à imunidade relativa ao IPTU, torna-se importante frisar que as taxas lançadas conjuntamente, dentre as quais podem ser citadas a coleta de lixo e a conservação de logradouro, não são alcançadas pela mencionada imunidade. O texto do inc. VI do art. 150 da CF define a vedação prevista no *caput*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

VI – instituir impostos sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
- b) templos de qualquer culto; [...]

O art. 156 CF define a competência do Município com relação aos impostos, IPTU, ITBI e ISS, portanto, desde que respeitadas às previsões deste dispositivo, combinado com o art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim como a LC 116/2003, a administração municipal tem a faculdade de determinar a incidência, base de cálculo, alíquota e isenção desses impostos, se for o caso.

Nesse teor, cabe ao Município prover a tudo quanto previsto em lei, com o cunho de garantir o exercício da sua competência e o bem-estar de sua população, notadamente:

- I. planejar o uso e a ocupação do solo;
- II. estabelecer normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano;
- III. regular o depósito de lixo domiciliar e industrial, fixando normas de coleta e transporte, inclusive dos resíduos nocivos à saúde;
- IV. regular a utilização dos logradouros públicos;
- V. regular o funcionamento de estabelecimentos comerciais, obedecendo às limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território;
- VI. ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários de funcionamento;
- VII. regular os serviços funerários e de cemitérios;
- VIII. regular os serviços de mercados públicos, feiras e abatedouros.

Os Municípios, de maneira geral, têm o exercício dessas atividades vinculado a departamentos específicos dentro da prefeitura e isso sem uma atuação conjunta e integrada, o que possibilita a evasão de receita.

Essa evasão ocorre porque os processos não estão ligados. Por exemplo, a Lei 6.015, de dezembro de 1973, que trata dos registros públicos, regulamenta em seu art. 167, inc. II, combinado com o art. 169, a obrigatoriedade de averbação, dentre outras, da edificação. Sabemos que o objeto do fato gerador do IPTU e do ITBI é o imóvel e que toda edificação está sujeita à averbação no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), portanto, quando ocorre o encaminhamento de documentos com a finalidade de recolhimento do ITBI referente a uma transação, o fisco municipal deve fazer a confrontação entre a descrição constante na matrícula do CRI e a situação física do bem imóvel. O acréscimo das áreas construídas, além de refletir na base de cálculo do ITBI, impacta, também, na base de cálculo do IPTU. No entanto, em razão da falta de comunicação entre os departamentos, a informação acaba não sendo aproveitada no IPTU.

Fato semelhante é possível de ser identificado também com relação ao ISS. Hoje é sabido que uma das atividades econômicas em franco crescimento no Brasil é a construção civil. O fato evidencia que a grande maioria dos imóveis sofrem acréscimos das áreas construídas ou na construção total, e que nem sempre tem a devida regulamentação junto ao fisco municipal. Essa falta de regulamentação junto à prefeitura, além de refletir diretamente na base de cálculo do IPTU e ITBI, poderá refletir, ainda, no ISS.

A Lei 6.766, de dezembro de 1979, no § 1º do seu art. 4º, dispõe que, cabe à legislação municipal definir o uso do solo e coeficientes máximos de aproveitamento, portanto, o CRI só poderá proceder à averbação de edificações com a expedição do documento competente. Esta previsão legal possibilita ao Município o controle total da situação. Os instrumentos legais existem e o Município tem o poder de instituir a regulamentação local. Diante dessa situação, fica evidente que bem usados estes instrumentos poderão contribuir para o aumento na arrecadação municipal de todos os impostos de sua competência.

Com relação à fiscalização do ITR, cabe ao fisco do Município conveniado permitir a dedução de áreas com benfeitorias, se estas estiverem devidamente averbadas no CRI.

Ressaltamos que não cabe dedução para as áreas com benfeitorias que não forem úteis e necessárias à atividade. A referida situação poderá resultar no recolhimento do ISS incidente nas obras realizadas nas propriedades objeto de fiscalização do ITR.

#### **4. A Fiscalização integrada**

Hoje, devido ao crescimento do mercado imobiliário no país, ocorre uma demanda maior com relação ao ITBI. O fisco municipal deve tomar medidas internas com a finalidade de usar as informações prestadas pelo contribuinte quando houver a solicitação de lançamento para posterior recolhimento do referido tributo. A base de cálculo do ITBI é o valor da transação, o preço de mercado no ato da efetiva transação, grandeza que deve ser declarada pelo contribuinte para que o fisco municipal faça a homologação ou não.

O uso de tabelas ou Planta Genéricas de Valores (PGV) para efeitos de lançamento de ITBI geralmente não reflete o valor real da transação, que também não sofre a atualização na mesma proporção dos valores do mercado imobiliário, acarretando prejuízo ao erário público.

Já para fins de IPTU, a PGV é a metodologia mais adequada. Visto que se trata de um tributo que deve sofrer uma avaliação em massa. Desde que o Ente local efetue as correções conforme a variação do mercado imobiliário, que cresce em porcentuais superiores aos índices inflacionários.

O procedimento ideal com relação ao lançamento do crédito tributário oriundo do ITBI é de que seja feita a vistoria *in loco*, caso a caso, considerando as peculiaridades de cada imóvel transacionado, fazendo a devida confrontação da matrícula do CRI com a situação física.

Em casos de divergências, é necessário determinar a regularização, para posterior liberação do recolhimento. Com relação à vistoria a ser efetuada, o Município tem poder de

instituir uma taxa com finalidade de cobrir os custos decorrentes disso; afinal, ao efetuar a avaliação de um imóvel, o Município está prestando um serviço ao contribuinte. Ainda com relação à taxa a ser cobrada, podem ser citados os financiamentos habitacionais concedidos pela Caixa Econômica Federal (CEF), que só executa vistoria no imóvel a ser transacionado após o recolhimento desta taxa.

Com relação à vistoria mencionada, deve ser observada a competência legal dos atores envolvidos, lembrando que a constituição do crédito tributário cabe ao agente fiscal habilitado pelos meios legais. Quanto à avaliação do imóvel, somente terá sustentação legal desde que feita por engenheiro civil, agrônomo ou florestal, considerando a localização do imóvel.

Para uma melhor explanação da rotina interna sugerida, onde poderá haver uma contribuição do ITBI para com os outros impostos municipais, façamos a análise de uma simulação:

Em um imóvel composto por um lote com área de 360 m<sup>2</sup>, medindo 12 de testada por 30 de profundidade e uma edificação de 150 m<sup>2</sup> – descrição constante da matrícula do CRI –, quando da vistoria do avaliador, foi constatado uma diferença a maior na área do lote, de 100 m<sup>2</sup>, e na área construída de 120 m<sup>2</sup>. Diante de tal situação, o fiscal avaliador deve comunicar:

- a) ao setor de Lançamento do IPTU: para correção tanto da área construída como da área do lote, sendo que poderá ser efetuado o lançamento retroagido do IPTU referente à diferença constatada, respeitando o prazo previsto no art. 173 do CTN. Ainda com relação ao mesmo tributo, usar o valor atribuído pelo avaliador como subsídio para futura correção da PGV referente ao IPTU.

- b) ao setor de Lançamento de ISS: observando a legislação local, deverá tomar as providências para que o contribuinte faça prova do recolhimento do ISS incidente no acréscimo, ou a fiscalização proceda à constituição do crédito tributário.

A contribuição do ISS com IPTU pode ocorrer, também, ao adotar a rotina interna, nesse caso, basta que o setor de Fiscalização de ISS comunique ao setor do IPTU toda e qualquer obra constatada no Município, visto que, para incidência do IPTU, a edificação não tem de, obrigatoriamente, estar regularizada, basta que seja constatada sua existência física.

Uma medida simples que a secretaria municipal, onde se encontram registradas as construções, pode adotar para contribuir com o aumento da arrecadação é fazer com que todas as licenças para construir, bem como regularizações de edificação, demolição, habite-se e certidões, solicitadas pelo contribuinte antes de serem liberadas passem pelo setor de Lançamento de IPTU, onde deverão ser incluídas as novas áreas edificadas, com as alterações, contribuindo, assim, para a atualização cadastral tanto do imóvel como do contribuinte.

O setor de Fiscalização do ISS é outro que deve ser envolvido na rotina de tramitação de licenças para construção, regularização, habite-se e certidões referentes à construção e/ou demolição, pois, respeitando a previsão da legislação local e considerando as informações obtidas junto ao processo – tais como: proprietário, porte da edificação, endereço do contribuinte, da construtora, modalidade de empreitada e subempreitada (se houver), finalidade da edificação, engenheiro responsável, dentre outros –, poderá ser dado o início ao processo de constituição do crédito do ISS incidente na atividade.

O Sistema de Cadastramento de Obra (SisobraPref) é uma ferramenta gratuita que auxilia os gestores nesse controle e gerenciamento de obras de construção civil em execução nos Municípios, padronizando os alvarás e os documentos do habite-se, regularização e demolição. O sistema possibilita ao Município o cumprimento da obrigação legal, que é

de remeter mensalmente à RFB informações sobre todos os alvarás, habite-se, regularização e demolição, que o Município emitiu no mês anterior até o dia 10 do mês seguinte.<sup>2</sup>

Essa ferramenta possibilita aos servidores municipais a obtenção de informações úteis para a constatação de indícios ou até mesmo de fatos geradores de tributos municipais. Nesse sentido, é indispensável possibilitar o acesso dos setores de lançamento de créditos tributários às informações ali prestadas.

Outra contribuição que depende do porte e da finalidade do empreendimento é tomar conhecimento dos serviços complementares, por exemplo: terraplanagem, instalação de equipamentos, pavimentação de pátio, prolongamento de vias de acesso e, em especial, o estudo dos impactos ambientais, atividade que compreende várias ações, e na grande maioria sujeitas à tributação do ISS.

A fiscalização do ITR, pelos Municípios conveniados, poderá contribuir com a arrecadação do ISS e com IPTU.

Com relação ao ISS, dependendo do porte da atividade desenvolvida na propriedade rural, sempre está presente a prestação de serviços, tais como: transporte de produto, armazenamento, instalação e manutenção de equipamento, assistência técnica etc. Essas informações podem ser obtidas tanto na vistoria *in loco* como no exame das notas fiscais emitidas pelo produtor rural.

Já em relação ao IPTU e considerando o § 2º do art. 32 do CTN, combinado com a legislação própria, as áreas localizadas na zona rural que não estejam sendo usadas com a produção primária poderão ser tributadas pelo IPTU, desde que observadas e feitas as alterações quando necessárias na legislação local que delimita o perímetro urbano.

---

2 Retirado da Nota Técnica CNM 26/2013, publicado em 23 de Julho 2013.

Dentre as atividades possíveis, estão inclusos: hotel fazenda, sítios de recreio, indústrias, depósitos de mercadorias, armazenamento de sucatas etc.

Portanto, é importante para o acréscimo nas receitas próprias que haja nos Municípios uma malha com troca e intercâmbio de informações entre todos os setores relacionados, com registros de dados e atos de todos os contribuintes, independentes do tributo ao qual esteja sujeito.

## **5. Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo propor, a partir do diagnóstico da situação atual das receitas citadas, alternativas para a melhoria da arrecadação dos tributos. O desenvolvimento das administrações públicas municipais necessita mais do que um conjunto de ferramentas e técnicas, mas também da integração de pessoas.

São muitos os desafios para a implantação de um modelo de fiscalização integrada. E é sabido que o modelo não é a resposta para todos os problemas dos Municípios, mas é uma proposta que visa a aprimorar o serviço fiscal local e garantir o crescimento e a otimização na arrecadação. É preciso, ainda, que os gestores tenham conhecimento do processo como um todo para que possam otimizá-lo e integrá-lo entre os diversos setores da gestão, além de investir recursos suficientes para a capacitação e estruturação desses setores.

É necessário compreender que os resultados advindos com a modernização da fiscalização beneficiarão tanto a administração municipal como os cidadãos, com uma gestão integrada, com a redução significativa da burocracia e da repetição de entrega de documentos, com padronização efetiva dos procedimentos fiscais, menor custo operacional, aumento na capacidade de atendimento às demandas e melhor gestão dos serviços executados.

Enfim, o caminho é longo, pois implica mudança de conceitos e quebra de paradigmas, mas a motivação dos gestores deve se concentrar nos retornos positivos e assim garantir que os Municípios atravessem momentos de crise nas receitas como a do FPM, fortalecidos quando se trata de receitas próprias.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988*.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa de 1988*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. *Código Tributário Municipal. Lei 5.172, de 1996*.

\_\_\_\_\_. *Código Civil. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*.

\_\_\_\_\_. *Lei do ISS. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003*.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996*.

\_\_\_\_\_. *Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973*.

\_\_\_\_\_. *Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979*.

Nota Técnica CNM 26/2013, publicada em 23 de julho de 2013.

Sistema Finanças do Brasil – Finbra de 2012. Disponível em: «[ubse://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/finbra-financas-municipais](http://ubse://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/finbra-financas-municipais)».

# ASPECTOS RELEVANTES DA FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

Sérgio Luiz Perotto

## **Resumo:**

A fiscalização é uma das tarefas mais relevantes para dar eficácia às normas de trânsito. Ela é comum a todos os órgãos executivos e rodoviários do país, como atribuição da Lei 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro. Ditadas pelo princípio da jurisdição da via, a fiscalização tem nuances que exigem cuidados e preparo dos agentes. Eles são o Estado nas ruas. Nem sempre são compreendidos pelos infratores contumazes, mas são aplaudidos por aqueles que desejam um trânsito seguro, em defesa da vida.

A presente abordagem traz aspectos relevantes inerentes à função de agente de trânsito com o objetivo de fornecer subsídios e propor reflexão sobre os atos que cercam sua atividade.

**Palavras-chave:** Agente de trânsito. Fiscalização. Autuação. Medidas administrativas.

## Introdução

A responsabilidade pela fiscalização de trânsito em tudo o que envolve parada, circulação e estacionamento é uma das principais inovações apresentadas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) com relação aos Municípios. Diferentemente do estabelecido no vetusto Código, eles passaram a ter instrumentos próprios para coibir ilícitos de trânsito através do poder fiscalizador e de penalização.

Trata-se de uma providência justa e oportuna. Não é concebível que o Município organize seu sistema viário, sinalize as vias e não tenha poder de fiscalizar e coibir os ilícitos de trânsito. A fiscalização, portanto, é a espinha dorsal da municipalização. Sem ela não é possível ao Município se integrar ao Sistema Nacional de Trânsito como determina a lei. Ou seja, a fiscalização é tarefa obrigatória para todos os Municípios.

### 1. Agentes próprios e convênios

A fiscalização não implica necessariamente a criação de novo cargo e contratação de agentes próprios. Os Municípios de pequeno porte podem fiscalizar através de convênio com a Polícia Militar, cuja corporação tem a incumbência de agir como agente de trânsito, na forma do art. 23 do Código de Trânsito:

Art. 23. Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:  
[...]

III – executar a fiscalização de trânsito, quando e **conforme convênio firmado**, como agente do órgão ou entidades executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados (Grifo nosso).

Nesse caso, os policiais militares agirão como agentes da autoridade municipal de trânsito, embora não possuam vínculo de emprego com o Ente municipal. O Município não estará delegando a fiscalização para a polícia, mas apenas credenciando os membros da corporação para atuar como agentes da autoridade local.

Em decorrência disso, o procedimento no caso de autuações obedecerá ao seguinte fluxo: o agente (policial militar) lavra o auto de infração; a autoridade municipal de trânsito faz o julgamento da consistência, emite a notificação da autuação e deflagra o processo administrativo nas etapas de defesa e recursos.

Portanto, o policial militar autua em nome do Município, que é o titular do processo. No caso dos Municípios de médio e grande porte que possuem agentes próprios, ainda assim, é recomendável a manutenção de convênio com a Polícia Militar como reforço de fiscalização.

Cabe esclarecer que a Polícia Militar também atua como agente do órgão estadual de trânsito. Assim, fará autuações para o Município no que diz respeito a infrações de parada, circulação e estacionamento, e para o Estado no caso de infrações relacionadas às condições do veículo e habilitação do condutor.

A Resolução 66/1998 do Contran elenca as infrações e estabelece as competências para cada infração. De notar que algumas são de competência concorrente para Estados e Municípios.

O Quadro 1, a seguir, apresenta os procedimentos a serem adotados em função da competência para autuar e o destino dos processos administrativos a partir das autuações.

Quadro 1 – Autuação x julgamento de defesa e recursos

INFRAÇÃO / ART. CTB	COMPETÊNCIA PARA AUTUAR	COMPETÊNCIA PARA JULGAR
Conduzir o veículo com equipamento ou acessório proibido (art. 230, XII)	Estado	Detran
Desobedecer às ordens emanadas da autoridade competente de trânsito ou de seus agentes (art. 195)	Estado e Município	Detran ou Órgão municipal
Avançar o sinal vermelho do semáforo ou de parada obrigatória (art. 208)	Município	Órgão municipal
<p><b>Observações:</b></p> <p>1. No caso de infração de competência concorrente, a defesa e o recurso administrativo serão julgados pelo órgão que efetivamente efetuou a autuação.</p> <p>2. Quando se tratar de infração de competência exclusiva de um órgão de trânsito e o Auto de Infração for lavrado por agente de outro órgão, mediante convênio, fica preservada a competência do órgão originário para efetuar o julgamento. Nesse caso, a delegação de competência terá sido tão somente para fiscalização e não para julgamento da defesa ou recurso, posto que tal tarefa é indelegável.</p>		

## 2. Jurisdição da via

O Código de Trânsito estabeleceu o princípio da jurisdição da via para autuações.

Os Municípios possuem competência originária para autuarem em todas as vias municipais nas respectivas circunscrições, sendo elas urbanas ou rurais, para infrações de parada, circulação e estacionamento.

Nos demais casos, a autuação é de competência dos órgãos estaduais de trânsito. Nas rodovias, a fiscalização para todas as infrações é de competência dos órgãos rodoviários dos Estados e da União, conforme o tipo de via (federal ou estadual).

A situação é diferente com relação às penalidades, cabendo aos Municípios tão somente a aplicação das penalidades de multa e advertência por escrito.

Os Quadros 2 e 3 ilustram, respectivamente, a situação da jurisdição da via para autuação e penalização:

Quadro 2 – Jurisdição para autuação

<b>RODOVIAS FEDERAIS</b>	<b>RODOVIAS ESTADUAIS</b>	<b>VIAS MUNICIPAIS</b>
<b>PRF/DNIT/ANTT</b> – todas infrações – policiamento ostensivo	<b>PRE</b> – todas infrações – policiamento ostensivo	<b>Agente municipal</b> – parada – circulação – estacionamento – policiamento administrativo
		<b>Detran</b> – habilitação do condutor – condições do veículo

Nas vias municipais, a Polícia Militar pode, mediante convênio, executar a tarefa de fiscalização para os Municípios e para os Estados.

**Quadro 3 – Jurisdição para penalização**

<b>PRF/DNIT/ANTT</b>	<b>PRE</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>ESTADO</b>
Advertência por escrito Multa			Advertência
			Multa
			Suspensão
			Cassação
			Apreensão
			Reciclagem

### **3. Legitimidade do agente e consistência do auto de infração de trânsito (AIT)**

As ações do agente de trânsito são balizadas pelo princípio da legitimidade, o que significa que são verídicas suas alegações até prova em contrário. Trata-se de um atributo do servidor que implica a inversão do ônus da prova e dá eficácia à pretensão punitiva.

Todavia, é uma presunção relativa que admite contestação, porquanto, é importante que o agente torne claras as circunstâncias da infração, afastando a possibilidade de desconstituição do auto. Equivale dizer que apesar da legitimidade e veracidade dos fatos que alega, o agente precisa ser claro e objetivo ao lavrar o auto, de modo que o atuado perceba com clareza o que efetivamente ocorreu, sem margens para dúvidas ou interpretações diversas. Sempre que um tipo infracional se prestar a dúvidas, os esclarecimentos podem ser acrescidos no campo de observações. A consistência do auto de infração é vital para sua validade.

Em alguns casos, não basta tipificar o ilícito apontado, mas é preciso esclarecer suas circunstâncias, de modo a não causar dúvidas e dificultar o exercício da ampla defesa do autuado. Os requisitos do AIT estão elencados no art. 280 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e devem ser observados em todos os casos.

#### **4. Tipificação da infração**

É possível que o agente aja equivocadamente ao descrever no AIT a ação do condutor. Nesse caso, a atitude encerra erro formal porque o condutor estaria sendo acusado de um ato ilícito que não cometeu. Restaria prejudicada sua defesa.

É preciso cuidado para a possibilidade de haver pluralidade de infrações cominadas em um mesmo dispositivo legal. Quando isso ocorrer, o agente de trânsito deve observar qual das infrações cominadas efetivamente ocorreu. Exemplo disso é o art. 252, inc. VI, do CTB, em que há duas hipóteses de infração. Uma é dirigir o veículo com fones de ouvido ligado à aparelhagem sonora, outra é dirigir utilizando-se de telefone celular. Igual situação é o caso do art. 208, que prevê avanço do sinal vermelho do semáforo ou o de parada obrigatória.

Com a finalidade de padronizar as informações contidas nos Autos de Infrações de Trânsito, em todo o território nacional, o Denatran publicou a Portaria 59/2007, que estabeleceu campos de informações que devem fazer parte de todos os Autos de Infrações de Trânsito.

Entre as novidades da portaria está o desdobramento, designado para cada uma das infrações juntamente com o código. É requisito de preenchimento obrigatório.

De outra banda, há casos em que o esclarecimento do agente se faz necessário devido à subjetividade da infração, como demonstra a hipótese de “dirigir com desatenção”, prevista no art.169 do CTB.

A falta de esclarecimento, em tais casos, implica a inconsistência do Auto. Claro, não pode a autoridade fazer exercício de adivinhação sobre qual foi o objetivo do agente. Tampouco pode emitir juízo de valor sem os elementos que assegurem a certeza do que ocorreu, sob pena de prejudicar a defesa do acusado.

O AIT tem de ser claro quanto à tipificação da infração, sem deixar margens a dúvidas. Mesmo nos casos em que o AIT é emitido a partir de imagens registradas em equipamento eletrônico, existe a possibilidade de digitação equivocada do tipo infracional. Por isso, é imperiosa a conferência da descrição da infração.

#### **4.1. Local, data e hora do cometimento da infração**

É preciso que fique claro no AIT o local exato onde houve a autuação. No caso de Autos lavrados eletronicamente tais informações já vêm impressas. Quanto aos Autos manuais, o agente deverá descrever o logradouro e o número, complementando com o horário da ocorrência. Sem isso a defesa ficará prejudicada.

A Portaria 59/2007 do Denatran apresenta alternativa para quando não existir numeração do logradouro. Nesse caso, o agente pode se valer de algum tipo de informação que auxilie na identificação do local, como marcos referenciais.

Além de outros motivos, a data da ocorrência é indispensável, porque a partir dela conta prazo para o órgão de trânsito emitir a notificação.

## 4.2. Placa, marca e espécie do veículo

Tais informações são importantes para sanar qualquer dúvida sobre o veículo. Não basta a identificação da placa. É preciso, também, que sejam identificadas a espécie (de passageiros, de carga, misto, de competição, de tração, especial ou de coleção) e a marca. Os Autos de Infração normalmente são padronizados em cada Estado e acrescentam, além da marca, o modelo do veículo (GM/Corsa, Ford/Ranger, VW/Gol etc.). Outras informações complementares ficam a critério do órgão de trânsito, tais como a cor predominante e a categoria do veículo.

## 4.3. Prontuário do condutor

A lei propõe a inclusão do prontuário do condutor no AIT **sempre que possível**, avultando duas questões a serem interpretadas. A primeira refere-se à expressão “sempre que possível”, remetendo a satisfação de tal exigência às condições do momento. Então, com base nisso, o agente definirá se foi ou não possível.

Presume-se que a não obtenção do prontuário está associada com as autuações sem abordagem. Todavia, mesmo quando a abordagem ocorrer, ainda assim haverá situações em que não será possível colher o número do prontuário do condutor. Nem por isso, o Auto de Infração será inconsistente. Nesse caso, o agente deve justificar o motivo da ausência do prontuário.

A segunda questão diz respeito ao real significado da expressão “prontuário”. Embora a tradução literal possa englobar qualquer documento que identifique o condutor, deve-se entender que a exigência recai sobre o documento de habilitação, posto que seu porte é obrigatório (CTB, art. 159, § 1º e Resolução 13/1998, do Contran). Caso o condutor não esteja portando documento de habilitação, o agente pode satisfazer a exigência do prontuário com outro documento hábil de identificação do condutor. Logicamente, sem prejuízo das consequências geradas pela falta de porte do documento obrigatório.

No Sistema Integrado de Trânsito, a identificação do condutor pode ocorrer por três meios: CNH, CPF e RG.

#### **4.4. Identificação do órgão, do agente ou do equipamento**

A identificação do órgão responsável se faz necessária para que o interessado saiba a quem recorrer em caso de discordância. Também serve para a definição de competência em razão da circunscrição da via. Por exemplo: um agente pertencente a um órgão municipal de trânsito não pode efetuar autuação por infração de trânsito em uma rodovia federal. E o patrulheiro federal, por conseguinte, não poderá atuar nas vias de circunscrição municipal.

De outro lado, um Auto de Infração não pode ser de lavratura anônima, o que atentaria ao princípio da moralidade administrativa. Por isso, o agente responsável pela autuação ou a autoridade de trânsito sempre devem estar identificados com seu nome ou número da matrícula. O agente poderá ser chamado a depor em eventual processo.

Quanto aos equipamentos que efetuam eletronicamente a autuação, nota-se que a exigência é que conste sua identificação e não, necessariamente, o laudo de aferição ou homologação pelos órgãos metrológicos. Estes somente serão exigidos adiante durante o exame do processo, caso seja efetivamente instaurado.

Observações:

- a) quem lavra o Auto de Infração é o agente da autoridade de trânsito, embora esta também possa fazê-lo legalmente;
- b) os principais equipamentos que comprovam a infração são os de medição de velocidade, controle de peso e dimensões, de emissão de gases e ruídos e de dosagem de alcoolemia.

#### **4.5. Assinatura do autuado**

A assinatura do autuado não é condição para a validade do AIT.

Mesmo quando ele é abordado pelo agente, poderá se negar a assinar, fato que será relatado no campo de observações. Essa hipótese não encerra culpa do autuado, uma vez que o dispositivo que assim definia foi vetado pelo presidente da República.

A assinatura vale, portanto, para definir que é de conhecimento do condutor que ele foi autuado por infração de trânsito. Em sede de defesa ou recurso, ele não poderá alegar o desconhecimento de tal situação. Todavia, o órgão de trânsito, ainda assim, terá de efetivar a notificação por escrito para efeitos de contagem de prazo.

Após os comentários acima referentes aos requisitos do AIT, cumpre esclarecer que, em continuidade ao processo de julgamento de sua consistência, a autoridade terá duas opções:

- a) Caso entenda que o Auto de Infração preenche os requisitos formais julga-lo-á consistente para os efeitos legais.
- b) Se entender o contrário, lançará como inconsistente, cessando a pretensão punitiva (art. 281, Parágrafo único, I, do CTB). O AIT também será lançado como inconsistente caso a autoridade constate que não será possível a emissão da notificação no prazo legal. Nessa hipótese, terá operada a decadência (art. 281, Parágrafo único, II, do CTB).

#### **5. Bom senso e discricionariedade do agente**

Em alguns momentos de sua atividade, o agente de trânsito pode se deparar com situação de dúvida sobre o efetivo cometimento de uma infração. Nesse caso, muitos apontam que ele deve se valer do bom senso para avaliar a situação específica antes de decidir.

Ora, usar o bom senso é elementar em toda a atividade de um servidor público e não tem a ver com discricionariedade ou benevolência. O agente não pode ser benevolente, tem de ser justo e fazer tudo no estrito ditame da lei. Ou a pessoa comete ou não comete uma infração. E a decisão de autuar não pode estar vinculada a critérios subjetivos, com juízo individual de cada um. Assim, não há espaço para discricionariedade. O agente não tem a opção de autuar ou não autuar. Quando uma atitude coincidir com o tipo infracional previsto na lei deve ser lavrado o auto de infração, obrigatoriamente.

## **6. Advertência**

A fiscalização de trânsito deve ser proativa, visível e permanente. Assim, a sociedade se sentirá segura e não vigiada.

Possui caráter educativo dentro de um conjunto de ações integradas para a consolidação de cultura e valores compatíveis com a convivência segura e racional de pessoas, animais e veículos no espaço público.

Todavia, a ação educativa do agente tem limites e não pode extrapolar para a permissividade, sob pena de banalizar a função fiscalizadora. Nesse aspecto, releva considerar a possibilidade da advertência como etapa anterior à autuação.

Não é lícito confundir a advertência do agente com a penalidade de advertência por escrito. Esta é aplicada pela autoridade de trânsito em etapa posterior ao processo administrativo e é pena substituta da multa. Aquela é emitida pelo agente como atitude preventiva e de alerta, diante da iminência de uma infração.

Jamais poderá um agente, como já foi visto, fazer uma advertência após o cometimento de um ilícito. Nesse caso, a advertência é sinônimo de perdão e o agente estará prevaricando.

## 7. Abordagem

A expressão “abordagem” não é mencionada em nenhum momento no Código de Trânsito Brasileiro. Apesar disso, é usada constantemente pelos agentes para definir se o Auto de Infração foi lavrado com a identificação do condutor e em sua presença.

Na verdade o CTB pecou e muito na redação do § 3º do art. 280, no qual se apegam os agentes para justificarem a impossibilidade de abordagem. Senão vejamos:

Art. 280

[...]

§ 3º Não sendo possível a **autuação em flagrante**, o agente de trânsito relatará o fato à autoridade no próprio auto de infração, informando os dados a respeito do veículo, além dos constantes nos incisos I, II e III, para o procedimento previsto no artigo seguinte (Grifo nosso).

O legislador deve ter querido dizer que quando a autuação não puder ser feita com abordagem, tal fato deve ser relatado no AIT. Claro, porque não é possível admitir a autuação fora do flagrante. Até porque quem tem legitimidade para autuar é o agente a partir do que ele efetivamente presenciou.

A regra nem sempre deve ser a da abordagem como condição para eficácia da pretensão punitiva. Em muitos casos, ela não é possível, como quando um condutor se evade. Em outros casos, não é recomendada, como em avanços de semáforo. O que importa é o que o agente viu e relatou no AIT e não o fato de ter ou não ter feito abordagem. De outro lado, não há de se confundir abordagem com imobilização do veículo para identificação do condutor. Não se tratam de sinônimos.

Muitas vezes, é possível a abordagem sem a necessidade de parar o veículo para lavrar o AIT na presença do condutor. Nesse caso, o agente usará de gestos e do apito, cientificando e alertando o condutor sobre determinada situação. Isso pode ocorrer quando o local e as condições de tráfego não recomendam atitude diversa.

## 8. Autuação em locais especiais e privados

Uma questão emblemática para muitos gestores se refere à jurisdição dos órgãos municipais de trânsito para fiscalização em áreas especiais de circulação, como condomínios, *shoppings*, mercados, aeroportos, estações rodoviárias e praias abertas à circulação. Nesse sentido, é bom compreender o real conceito de via pública e o alcance da lei para indicar a extensão da competência do gestor.

O CTB define em seu art. 2º que

são vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.

Já o Parágrafo único do art. 2º prevê que “[...] são consideradas vias terrestres as praias abertas à circulação pública e as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas”.

Importante o acréscimo do art. 5º:

nas vias internas pertencentes a condomínios constituídos por unidades autônomas, a sinalização de regulamentação da via será implantada e mantida às expensas do condomínio, após aprovação dos projetos pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via.

De outro lado, no Anexo II, em conceitos e definições, o CTB define “via” como:

superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central”. E trata “via urbana” como: “ruas, avenidas, vielas, ou caminhos e similares abertos à circulação pública, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificadas ao longo de sua extensão.

A partir dessas definições, é possível inferir que a competência do órgão municipal se estende além das tradicionais vias públicas, alcançando todos os locais, públicos ou privados que possuam áreas abertas para circulação de veículos e pessoas.

Com relação aos condomínios, a lei foi clara, mas, por analogia, não há como deixar de aplicar o mesmo entendimento para os demais casos, como áreas de estacionamento de *shoppings* e supermercados.

Cabe observar que a lei foi sutil com relação às praias. Embora tenha definido que se trata de via pública, não fez menção à competência para sinalização e fiscalização. Nesse caso, e por interpretação analógica, tal competência é também do Município em cuja circunscrição se encontra a praia. De notar que as praias são jurisdicionadas pela Marinha, que não integra o Sistema Nacional de Trânsito e não pode atuar em tais questões. Pela mesma razão, a exemplo do que ocorre nos condomínios, o Município é quem regula a sinalização nas áreas abertas à circulação em aeroportos e estações rodoviárias.

Sem dúvidas, portanto, que os Municípios têm competência para exercerem a fiscalização de trânsito em todos esses locais. Claro que terão o cuidado de observar os princípios de direito, como o da moralidade e da razoabilidade, evitando dar plantões em portas de garagem e de condomínios. Mas, quando se fizer necessário, poderão exercer o poder fiscalizador, autuando e aplicando as medidas administrativas cabíveis.

## **9. Medidas administrativas**

A adoção das medidas administrativas previstas no Código de Trânsito, diferentemente da autuação, admite a discricionariedade do agente, levando em conta a possibilidade e o cabimento. Embora esteja vinculada a uma infração, a medida administrativa também pode ser adotada nos casos em que o agente entender necessária para garantir a fluidez, incolumidade das pessoas e do bem, ainda que não haja uma infração. São exemplos: o risco de desabamento em imóveis e necessidade excepcional de liberação de área de estacionamento permitido. Em tais casos, o agente poderá autorizar a remoção do veículo.

Um critério razoável para indicar a adoção de medidas como a remoção de um veículo é verificar se esse procedimento não causará ainda mais transtorno que sua permanência no local. Em determinadas vias e horários, a manobra de um caminhão-guincho pode ser desaconselhável. Assim, permanecerá a eficácia da autuação, embora a medida administrativa não seja adotada. É o chamado princípio da razoabilidade. Importante que o agente descreva tais circunstâncias no campo de observações do AIT.

Questão que merece relevo é a possibilidade de suspensão da remoção de um veículo diante da presença do condutor, ainda que ela já tenha iniciado. Quando isso ocorrer, o agente deve adotar o mesmo princípio da razoabilidade. Suspenderá ou manterá a remoção conforme o resultado de uma ou outra situação para a fluidez e segurança do trânsito no local. Caso o veículo já esteja embarcado e a liberação cause transtorno, então, a remoção deve ser mantida. Do contrário, não há óbice de suspendê-la.

O órgão com jurisdição sobre a via pode estabelecer tarifas de deslocamento para os casos em que a remoção seja suspensa após o deslocamento do caminhão-guincho.

Outro aspecto recorrente no dia a dia dos agentes refere-se às infrações em que a medida administrativa prevista é a de retenção do veículo, embora haja necessidade de remoção. Vale, também, nesses casos a discricionariedade do agente, tendo como norte o que estabelece o § 1º do art. 269 do Código de Trânsito: “a ordem, o consentimento, a fiscalização, as **medidas administrativas e coercitivas** adotadas pelas autoridades de trânsito e seus agentes terão por objetivo prioritário a proteção à vida e à incolumidade física da pessoa” (Grifo nosso).

Cabe diferenciar, por oportuno, as medidas administrativas de retenção e remoção do veículo com a penalidade de apreensão. Aquelas são adotadas pelo agente. Esta somente pela autoridade de trânsito após processo administrativo transitado em julgado.

Ainda no campo das medidas administrativas, é relevante analisar a impropriedade da lei com relação à retenção do documento de habilitação e do veículo em algumas infrações de trânsito.

Trata-se de um equívoco da lei, porque se a retenção está vinculada a uma infração, admitidos defesa e recursos, então reter tais documentos será o mesmo que penalizar por antecipação. Para superar esse óbice, a maioria dos agentes, acertadamente, tem feito um termo de retenção e devolvido os documentos em ato contínuo.

O certo é que os documentos de habilitação e de licenciamento do veículo não podem permanecer de posse do órgão de trânsito antes do exercício da ampla defesa pelo autuado e de a penalidade ter sido aplicada.

#### **Quadro 4 – Adoção de medidas administrativas por órgão de trânsito**

<b>ÓRGÃOS RODOVIÁRIOS</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>ESTADOS (DETRANS)</b>
Todas, com excessão de exames de aptidão física	Remoção	Todas
	Retenção	
	Transbordo de carga	
	Recolhimento de animais	

### **10. *Bis in idem* e infração continuada**

O agente deve ter o cuidado para evitar a lavratura de autos que encerrem mais de uma autuação com o mesmo objeto para não caracterizar o *bis in idem*. O fenômeno da repetição de uma sanção sobre mesmo fato não é admitida pelo direito pátrio.

Quando ocorre, a autoridade de trânsito terá de manter apenas uma delas. Exemplo é a infração do art. 238 do CTB, de recusa da entrega à autoridade de trânsito ou a seus

agentes os documentos de habilitação, de registro, de licenciamento de veículo e outros exigidos por lei, para averiguação de sua autenticidade. Quando isso ocorrer, a infração não pode ser cumulativa com desobediência à ordem do agente (art.195) porque as duas infrações têm o mesmo objeto.

Quanto à infração continuada, é preciso levar em conta o interesse público e o princípio da moralidade administrativa, evitando sanções repetidas em que a cessação do ilícito depende da ação do agente. Exemplo clássico é a redação original do § 4º do art. 258 do CTB, que previa a renovação da penalidade a cada quatro horas para infrações continuadas. O dispositivo foi vetado pelo Executivo e mantido pelo Parlamento. A redação parece ter sido concebida para caracterizar a conduta de quem estaciona em local proibido, mas as razões do veto servem para casos análogos.

# PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO: INDEFINIÇÃO DO CRITÉRIO DE REAJUSTE

Mariza Abreu

## **Resumo:**

O presente artigo trata da questão relativa ao reajuste do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica: o critério previsto na Lei 11.738/2008, a proposta do Executivo no Projeto de Lei 3.776/2008, as dificuldades técnicas e financeiras para cumprimento do critério vigente, a posição da AGU e a solução adotada pelo MEC, outras propostas apresentadas para solução do problema, a polêmica em torno do reajuste fixado para 2014, a defesa pela CNM da adoção do INPC como critério para o reajuste do piso.

**Palavras-chave:** Educação municipal. Magistério. Piso nacional. Reajuste do piso.

## 1. Introdução

Após mais de cinco anos de vigência da Lei 11.738, posto que sancionada pela Presidência da República em 16 de julho de 2008, até agora não se resolveu o problema do critério para o reajuste anual do valor do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica.

No que se refere a esse tema, a Lei 11.738/2008 dispõe que:

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A primeira controvérsia referiu-se ao ano a partir do qual deveria ser atualizado o valor do piso salarial, instituído em R\$ 950,00 pela Lei 11.738/2008. Em princípio, esse valor seria o vigente em 2008, a ser reajustado pela primeira vez em janeiro de 2009. Entretanto, à medida que foi vetado o dispositivo (art. 3º, I) que dispunha sobre o valor do piso em 2008<sup>3</sup>, o piso nacional do magistério somente passou a vigorar em 1º de janeiro de 2009. Em decorrência, na medida cautelar proferida em 17 de dezembro de 2008 na ADI 4.167/2008<sup>4</sup>, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se pelo pagamento do valor de R\$ 950,00 no primeiro ano de vigência do piso nacional dos professores, ou seja, em 2009, sendo reajustado pela primeira vez em 1º de janeiro de 2010.

---

3 Razões do veto: [...] “a realização do aumento, ainda em 2008, estaria contrariando frontalmente o disposto no art. 169 da Constituição Federal, que impõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração na Administração Pública deve contar com previsão específica na respectiva lei orçamentária, o que seguramente não ocorreu”.

4 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.167/2008, ajuizada pelos governadores do RS, SC, PR, MS e CE, em 28 de outubro de 2008, com questionamento da constitucionalidade de dois dispositivos da Lei 11.738/2008: os relativos à fixação do piso como vencimento inicial (art. 2º, § 1º) e à composição da jornada docente (art. 2º, § 4º).

Apesar da posição da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) em defesa do primeiro reajuste do valor do piso já em 2009, essa questão parece superada, ou pelo menos não tem sido apresentada no debate público. Resta, entretanto, a questão relativa ao índice para o reajuste do piso, até agora não resolvida e motivo de intensa polêmica neste início de 2014.

## **2. Critério de reajuste anual do piso nacional dos professores**

Antes de tratar da polêmica relativa ao reajuste do piso, convém lembrar que, segundo a Lei 11.738/2008, o piso salarial profissional nacional foi instituído:

1º) como valor a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica com a formação em nível médio, na modalidade normal (art. 2º, *caput*);

2º) como valor abaixo do qual não se pode fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 horas semanais (art. 2º, § 1º); e

3º) com valores, no mínimo, proporcionais ao valor fixado para a jornada de 40 horas semanais para as demais jornadas de trabalho (art. 2º, § 3º).

Questionado como vencimento inicial da carreira pela ADI 4.167/2008, essa controvérsia foi resolvida pela declaração de constitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 11.738/2008 pelo STF em abril de 2011.

Dessa forma, sendo o piso nacional valor indexador do conjunto da folha de pagamento do magistério público de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (e não remuneração mínima, incluídas todas as vantagens), o critério de reajuste anual do valor do piso torna-se ainda mais importante para as possibilidades de cumprimento da Lei do piso pelos governos estaduais e municipais em todo o país.

Com já vimos, segundo a Lei 11.738/2008,<sup>5</sup> o valor do piso nacional do magistério deve ser reajustado anualmente no mês de janeiro, com base no percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Essa formulação da Lei implica vários problemas.

## 2.1. Reajuste do piso em janeiro x valor por aluno/ano consolidado em abril

Na realidade, o critério de reajuste do piso previsto na Lei 11.738/2008 é tecnicamente impossível de ser aplicado: prevê atualização no mês de janeiro de cada ano pela variação do valor aluno/ano do Fundeb nos dois anos anteriores, mas o valor do ano imediatamente anterior somente é conhecido no mês de abril subsequente.

Para operacionalização do Fundeb, a receita do Fundo é estimada pelo governo federal, com as contribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a complementação da União, no valor correspondente a 10% do total dessa contribuição. Considerada a receita assim estimada e a matrícula apurada pelo Censo Escolar do ano anterior, são estimados os valores anuais por aluno das diferentes etapas e modalidades da educação básica para cada Unidade Federada e, considerada a complementação da União, calculados também os valores mínimos nacionais por aluno/ano.

Essas estimativas são divulgadas por meio de portarias interministeriais dos Ministérios da Educação e da Fazenda. A partir de 2010, o processo de operacionalização do Fundeb apresenta uma regularidade que não se verificou nos três anos anteriores. Assim, a primeira estimativa do Fundeb passa a ser divulgada em dezembro do ano anterior e, ao

---

5 Lembre-se que o Projeto de Lei 619/2007, do Poder Executivo, com a proposta de instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conceitua o piso como remuneração mínima, incluídas todas as vantagens salariais, e não previa a atualização do valor do piso. Pressupõe-se, pois, que o piso dos professores seria reajustado por lei anual, como foi o salário mínimo até 2011. Segundo a Lei 12.382/2011, entre 2012 e 2015, o salário mínimo é reajustado anualmente em 1º de janeiro, pelo INPC acumulado do ano anterior acrescido do percentual equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), no segundo ano anterior ao do reajuste.

longo do exercício financeiro, novas portarias interministeriais divulgam novas estimativas, decorrentes principalmente do acompanhamento da realização das receitas que compõem o Fundo e eventualmente de correções na matrícula da educação básica. E cada uma dessas portarias estima um valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb.

Entretanto, as receitas efetivamente realizadas e, portanto, o valor mínimo nacional por aluno/ano consolidado do Fundeb somente são conhecidos em abril do ano subsequente e divulgados por meio de portarias do Ministério da Educação.

**Tabela 1 – Estimativas e consolidação do valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb – 2007 a 2014**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Estimativas	R\$ 946,29 (Dec. 6.091, 24/04/07)	R\$ 1.137,30 (Port. 173, 30/01/08)	R\$ 1.350,09 (Port. 221, 10/03/09)	R\$ 1.415,97 (Port. 1.227, 28/12/09)
	R\$ 947,24 (Port. 1.030, 06/11/07)	R\$ 1.132,32 (Port. 598, 19/05/08)		R\$ 1.414,85 (Port. 538-A, 26/04/10)
		R\$ 1.132,34 (Port. 1.027, 19/08/08)	R\$ 1.221,34 (Port. 788, 14/08/09)	
Valores consolidados	R\$ 941,68 (Port. 1.462, 01/12/08)	R\$ 1.172,85 (Port. MEC 386, 17/04/09)	R\$ 1.227,17 (Port. MEC 496, 16/04/10)	R\$ 1.529,71 (Port. MEC 380, 06/04/11)

	2011	2012	2013	2014
Estimativas	R\$ 1.722,05 (Port. 1.459, 30/12/10)	R\$ 2.096,68 (Port. 1.809, 28/12/11)	R\$ 2.243,71 (Port. 1.496, 28/12/12)	R\$ 2.285,57 (Port. 19, 27/12/13)
	R\$ 1.729,33 (Port. 477, 28/04/11)	R\$ 2.091,37 (Port. 1.360-A, de 19.11.12)	R\$ 2.221,73 (Port. 04, 07/05/13)	
	R\$ 1.729,28 (Port. 1.721, 07/11/11)	R\$ 1.867,15 (Port. 1.495, 28/12/12)	R\$ 2.022,51 (Port. 16, 17/12/13)	
Valores consolidados	R\$ 1.846,56 (Port. MEC 437, 20/04/12)	R\$ 2.020,79 (Port. MEC 344, 24/04/13)	R\$ 2.287,87 (Port. MEC 364, 28/04/14)	

Fonte: Área técnica da CNM.

## 2.2. Consulta do MEC e posição da AGU

Às vésperas do primeiro reajuste do valor do piso nacional do magistério, o ministro da Educação, por meio do Aviso 1.649/2009/GM-MEC, de 23 de dezembro de 2009, encaminhou consulta à Advocacia-Geral da União (AGU) “sobre a adequada interpretação do art. 5º da Lei nº 11.738/2008, que trata da atualização do valor piso”.

A consulta do ministro foi acompanhada da Nota Técnica/GAB/MEC 16/2009, a qual se refere “a uma possível dificuldade para a aplicação do art. 5º e seu parágrafo único” da Lei 11.738/2008, pois o valor anual mínimo por aluno do Fundeb “é definido com base em estimativas de arrecadação e pode variar ao longo do exercício [...]”. Na sequência, a assessoria do MEC entende “que a atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica seja calculada utilizando-se o percentual de crescimento **apurado** entre os dois exercícios consecutivos mais recentes” (Grifo nosso). Observe-se que apurado não é estimado.

Em seu pronunciamento, por meio da Nota 36/2009/CC/AGU/CGU, a Advocacia-Geral da União entendeu que “efetivamente, não há como pretender-se seja o reajus-

te do piso salarial dos profissionais do ensino básico calculado com base em estimativas ou previsões de arrecadação ou receitas, que poderão ou não se confirmar”. Portanto, o percentual para o reajuste de piso salarial dos professores “deve-se basear em dados efetivos e não em dados estimados”.

Entretanto, até o reajuste concedido neste ano de 2014, não é isso o que se tem verificado. Na realidade, a aplicação da Lei é tecnicamente inviável. Não é possível definir em janeiro o índice de reajuste com base nos valores realizados do Fundeb, pois o do ano imediatamente anterior ainda não é conhecido naquele mês.

Duas alternativas poderiam ser utilizadas. A primeira seria a variação do valor aluno/ano entre o terceiro e o segundo anos anteriores ao do reajuste, pois, afinal, a Lei não se refere aos dois anos *imediatamente* anteriores. Não seria essa a alternativa subentendida na Nota Técnica do MEC, ao se referir ao percentual de crescimento do valor aluno/ano do Fundeb *apurado* entre os dois exercícios mais recentes? A segunda alternativa de cumprimento da Lei poderia ser o cálculo do índice para o reajuste do piso nacional do magistério em abril, após a divulgação dos valores consolidados do Fundeb para o ano imediatamente anterior, e a concessão do reajuste retroativamente ao mês de janeiro.

### **2.3. Solução adotada pelo MEC**

Diante da impossibilidade técnica de cumprimento da Lei 11.738/2008 quanto ao critério de reajuste do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, o que fez o Ministério da Educação?

**Tabela 2 – Metodologia adotada pelo MEC para cálculo do índice para reajuste do piso nacional do magistério – 2010 a 2014**

<b>Ano</b>	<b>Portaria considerada para reajuste do piso</b>	<b>Valor aluno/ano do Fundeb</b>	<b>% de crescimento do valor aluno/ano do Fundeb nos dois anos anteriores</b>	<b>Piso nacional do magistério</b>
2008	Port. 1.027, 19/08/08	R\$ 1.132,34	-	-
2009	Port. 788, 14/08/09	R\$ 1.221,34	-	R\$ 950,00
2010	Port. 538-A, 26/04/10	R\$ 1.414,85	7,86%	R\$ 1.024,67
2011	Port. 1.721, 07/11/11	R\$ 1.729,28	15,84%	R\$ 1.187,00
2012	Port. 1.495, 28/12/12	R\$ 1.867,15	22,22%	R\$ 1.451,00
2013	Port. 16, 17/12/13	R\$ 2.022,51	7,97%	R\$ 1.567,00
2014	-	-	8,32%	R\$ 1.697,38

Fonte: Área técnica da CNM.

Comparando-se as informações das Tabelas 1 e 2, observa-se que o MEC terminou por adotar uma metodologia de cálculo que consiste na aferição do percentual de crescimento do valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb com base na última estimativa de cada um dos dois anos anteriores ao ano do reajuste do piso dos professores. Ainda que já se conheça o valor consolidado do segundo ano anterior ao do reajuste.

Entretanto, essa metodologia não foi divulgada por nenhum documento oficial, portaria, resolução ou nota técnica. Por meio de sua Assessoria de Comunicação Social (ACS), em 30 de janeiro de 2014, o MEC divulgou em seu *site* e no do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a seguinte matéria:<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Disponível em: «[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5215-piso-salarial-do-magist%C3%A9rio-ser%C3%A1-reajustado-em-8,32,-conforme-a-lei-valor-ser%C3%A1-de-r\\$-1-697](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5215-piso-salarial-do-magist%C3%A9rio-ser%C3%A1-reajustado-em-8,32,-conforme-a-lei-valor-ser%C3%A1-de-r$-1-697)».

## **Valorização do professor**

### **Entenda o cálculo do piso salarial para o magistério**

O procedimento de cálculo do aumento do valor do piso salarial para o magistério está previsto no artigo 5º da Lei nº 11.738/2008. O piso é atualizado no mês de janeiro de cada ano, tomando como ponto de partida o valor de R\$ 950,00, estabelecido pela própria lei para o exercício de 2009: “Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.”

Cabe ao Ministério da Educação divulgar o índice apurado, com base na variação do valor aluno-ano do Fundeb. Para o cálculo desse valor aluno, cabe ao MEC apurar o quantitativo de matrículas que serão a base para a distribuição dos recursos, o que é feito pelo Censo Escolar da Educação Básica, e ao Tesouro Nacional a estimativa das receitas da União e dos Estados que compõem o fundo e a definição do índice de reajuste, cujo cálculo segue estritamente a legislação vigente.

A estimativa de receitas de impostos que compõem o Fundeb decorre de um complexo cálculo, que envolve um conjunto de impostos de competência tributária diversa. A lei de criação do Fundeb prevê mecanismos para eventuais correções nas estimativas.

É importante destacar que durante o período de 2009 a 2014 a correção do piso foi de 78,63%, valor superior à elevação do salário mínimo no período (55,69%) e ao reajuste das principais categorias profissionais.

Observe-se que não há referência à distinção entre valores estimados e valores realizados, ou consolidados ou, ainda, valores “efetivos”, conforme a expressão utilizada pela AGU em sua Nota 36/2009/CC/AGU/CGU. Entretanto, há o reconhecimento de que se verificam correções nas estimativas do Fundeb.

Ao mesmo tempo, o percentual de reajuste do piso nacional dos professores também não é divulgado por nenhum documento oficial, mas somente por uma entrevista do ministro da Educação e por matéria postada no *site* do MEC.

Neste ano de 2014, o pronunciamento do governo sobre esse assunto foi realizado em 29 de janeiro e, no mesmo dia, publicada a seguinte nota no *site* do Ministério:<sup>7</sup>

#### VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR

Piso salarial do magistério será reajustado em 8,32%, conforme a lei. Valor será de R\$ 1.697

Quarta-feira, 29 de janeiro de 2014 – 15:50

O piso salarial do magistério deve ser reajustado em 8,32%, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. O novo valor será de R\$ 1.697,00.

O piso salarial foi criado em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, no artigo 60, inciso III, alínea e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Conforme a legislação vigente, a correção reflete a variação ocorrida no valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de 2013, em relação ao valor de 2012. E eleva a remuneração mínima do professor de nível médio com jornada de 40 horas semanais a R\$ 1.697.

Assessoria de Comunicação Social

Em síntese, de 2010 a 2014, o piso do magistério foi reajustado por índices que, de acordo com a manifestação da AGU, não correspondem ao disposto na Lei 11.738/2008, e esse percentual não foi divulgado por documento oficial do governo federal. Será que esses índices de reajuste do piso do magistério guardam a legalidade exigida pela Constituição Federal para fixação de vencimentos na administração pública?

Ao identificar a metodologia adotada pelo MEC, nos dois últimos anos, a CNM divulgou os percentuais de reajuste do piso salarial nacional dos professores antes de eles serem anunciados pelo Ministério. De fato, a última estimativa de 2012 foi publicada em 28 de dezembro; e a CNM divulgou o percentual de 7,97% para reajuste do piso em 9 de janeiro e o MEC em 10 de janeiro de 2013. Da mesma forma, publicada a última es-

---

<sup>7</sup> Disponível em: «[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191:piso-salarial-do-magisterio-sera-reajustado-em-832-conforme-a-lei-valor-sera-de-r-1697&catid=211&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20191:piso-salarial-do-magisterio-sera-reajustado-em-832-conforme-a-lei-valor-sera-de-r-1697&catid=211&Itemid=86)».

timativa de 2013 em 17 de dezembro, a CNM postou em 18 de dezembro matéria em seu *site* com a divulgação do percentual de 8,32% para a atualização do valor do piso neste ano, e o MEC somente anunciou o mesmo percentual em 29 de janeiro de 2014.

#### 2.4. Controvérsias sobre o índice de reajuste adotado pelo MEC

Decorrente inevitável dessa situação é a controvérsia pública sobre o índice de reajuste do valor do piso nacional do magistério adotado pelo Ministério da Educação.

De fato, em matéria publicada em seu *site*, no dia 24 de janeiro de 2014, a CNTE denuncia que, desde 2013, há “falta de transparência sobre o critério de atualização do valor”. Segundo a entidade sindical dos professores, manobras contábeis [...] passaram a reduzir a previsão do custo aluno do Fundeb para fins de atualização do piso. Na prática, o MEC e a Secretaria do Tesouro Nacional têm publicado estimativas subvalorizadas, no mês de dezembro, para incidir na atualização do piso, em janeiro.<sup>8</sup>

De fato, conforme os dados da Tabela 1, as receitas e, por consequência, o valor mínimo nacional do aluno/ano do Fundeb consolidados em abril têm sido maiores do que as últimas estimativas divulgadas ao final do exercício financeiro anterior.

Ao mesmo tempo, a publicação de diferentes estimativas de receitas e de valor por aluno/ano do Fundeb ao longo do exercício financeiro gera expectativas quanto ao índice de reajuste do valor do piso que terminam por não se concretizar.

Como se pode observar na Tabela 3, com base nas estimativas anteriores à última de dezembro de 2013, o reajuste do piso em janeiro de 2014 poderia ter sido de 20,17% ou 18,99%. Entretanto, com fundamento na estimativa do mês de dezembro, o percentual aplicado ao reajuste do piso em janeiro deste ano terminou por ser calculado em 8,32%.

---

8 Para a CNTE, esse critério é “extraído de interpretação questionável da Advocacia Geral da União acerca do art. 5º da Lei Federal (com a qual a CNTE não concorda)”. Como já vimos, em nosso entendimento, ao contrário, o MEC não está seguindo a posição da AGU.

**Tabela 3 – Estimativas do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb e repercussão no reajuste do piso nacional do magistério – 2014**

<b>Estimativa</b>	<b>Portaria</b>	<b>Valor aluno/ano</b>	<b>% reajuste piso</b>	<b>Valor do piso</b>
<b>Última de 2012 (A)</b>	1.495, 28/12/2012	R\$ 1.867,15	-	R\$ 1.567,00
<b>Primeira de 2013 (B)</b>	1.496, 28/12/2012 (revogada)	R\$ 2.243,71	20,17% (B/A)	R\$ 1.883,06
<b>Segunda de 2013 (C)</b>	4, 7/5/2013 (revogada)	R\$ 2.221,73	18,99% (C/A)	R\$ 1.864,57
<b>Última de 2013 (D)</b>	16, 17/12/2013	R\$ 2.022,51	8,32% (D/A)	R\$ 1.697,38

Fonte: Área técnica da CNM.

Ainda segundo a CNTE, “essa prática ilegal” do MEC tem por objetivo “atender à demanda de governadores e prefeitos” e prejudica o magistério, “porque o piso tem seu crescimento real contido pelas estimativas subvalorizadas” pelo governo federal.

Em consequência a essa situação, a CNTE convocou greve nacional para os dias 17 a 19 de março deste ano para, entre outras reivindicações, pressionar pela aplicação integral da Lei do piso nacional do magistério.

## **2.5. Solução para o critério de reajuste do piso dos professores**

Somente é possível cumprir uma lei se ela for tecnicamente viável. E a impossibilidade técnica de cumprir a Lei do piso nacional do magistério vem criando insegurança jurídica e instabilidade nas relações trabalhistas entre governos e professores, o que atua em prejuízo da regularidade da oferta da educação básica pública à população brasileira.

Portanto, é urgente a alteração do art. 5º da Lei 11.738/2008 para estabelecer critério de reajuste do piso que seja ao mesmo tempo tecnicamente viável e financeiramente sustentável pelos governos estaduais e municipais.

À época da sanção da Lei 11.738/2008, já era de conhecimento das autoridades públicas federais a incompatibilidade entre o critério de reajuste previsto no texto legal e a realidade econômica do país. Na medida em que o valor por aluno/ano do Fundeb resulta da divisão da receita dos impostos que compõem o Fundo pela matrícula e como há redução das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental urbano em decorrência do decréscimo ano a ano do número de nascimentos no país, o critério atual de atualização do valor do piso nacional dos professores implica reajustes acima da inflação acumulada do ano anterior e também acima do crescimento da receita do próprio Fundeb. Segundo dados do Inep/MEC, em seis anos, de 2007 a 2012, as matrículas estaduais e municipais nos anos iniciais do ensino fundamental urbano reduziram-se 13,31%, correspondendo a menos 1,6 milhão de alunos nesse segmento da educação básica.

Na Tabela 4, em primeiro lugar pode-se observar que o percentual de reajuste do piso nacional do magistério não foi maior que o percentual de crescimento da receita do Fundeb em 2010, pois somente naquele ano foi integralizada a receita do Fundo, implantado gradativamente entre 2007 e 2010. Em segundo lugar, também não foi maior em 2014, o que comprova que a receita do Fundo foi subestimada pelo governo federal em dezembro de 2013.

**Tabela 4 – Reajuste do piso nacional do magistério comparado com o crescimento da receita do Fundeb e o INPC – 2010 a 2014**

<b>Ano</b>	<b>Portaria com receita realizada do Fundeb</b>	<b>Receita realizada do Fundeb – R\$</b>	<b>Varição nominal da receita do Fundeb nos dois anos anteriores</b>	<b>INPC acumulado do ano anterior</b>	<b>% de reajuste do piso nacional do magistério segundo o critério vigente</b>
2008	386 de 17/4/2009	64.896.222.188,70	--	--	-
2009	496 de 16/4/2010	73.957.958.271,95	--	--	-
2010	380 de 6/4/2011	87.403.800.680,55	17,36%	4,11%	7,86%
2011	437 de 20/4/2012	99.927.419.183,64	14,30%	6,47%	15,84%
2012	344 de 24/4/2013	107.621.009.883,10	15,51%	6,08%	22,22%
2013	364 de 28/04/2014	119.104.198.375,89	6,90%	6,20%	7,97%
2014	--	--	10,67%	5,56%	8,32%

Fonte: Área técnica da CNM.

Por reconhecer que a regra prevista na Lei poderia acarretar “elevação contínua da parcela correspondente aos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério público nas despesas totais com educação básica, comprometendo no médio e longo prazo o financiamento de outros não menos importantes itens para a melhoria da qualidade da educação básica pública [...]”, o Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 23 de julho de 2008 – exatamente uma semana após a sanção da Lei 11.738/2008 – o Projeto de Lei 3.376/2008 com a proposta de substituição do percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano pelo INPC acumulado do ano anterior como critério para o reajuste anual do piso.

Entretanto, esse Projeto de Lei continua em tramitação no Congresso. Inicialmente, a Câmara dos Deputados aprovou o texto original do Executivo, mas o Senado Federal aprovou Substitutivo com a solução defendida pela CNTE, que mantém o critério de reajuste da Lei 11.738/2008, com alteração do mês de janeiro para maio de cada ano, a fim de viabilizar a consideração do percentual consolidado (e não apenas estimado) de

variação do valor aluno/ano verificado entre os dois exercícios imediatamente anteriores ao qual será aplicada a atualização do valor do piso nacional do magistério.

De volta à Câmara, embora três comissões permanentes daquela Casa Legislativa tenham aprovado o Substitutivo do Senado, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) terminou por aprovar, por unanimidade, parecer do Deputado José Guimarães (PT/CE) pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária desse Substitutivo.

Segundo o regimento da Câmara, o PL original do Executivo seria então enviado à sanção presidencial, a não ser que fosse apresentado recurso para sua apreciação pelo plenário da Casa. De fato, sob a liderança da Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), foi apresentado em 15 de dezembro de 2011 recurso ao plenário da Câmara contra a decisão terminativa da CFT ao Projeto de Lei 3.776/2008. Em consequência, desde então, esse recurso encontra-se aguardando deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para ser incluído na pauta do plenário daquela Casa Legislativa.

Lembremos que, ao mesmo tempo, Comissão instituída na Câmara, liderada pela Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), para debater o critério de reajuste do piso nacional do magistério, entregou relatório em 31 de outubro de 2012 ao Presidente daquela Casa, o então Deputado Marco Maia (PT/RS), com a sugestão de um chamado critério intermediário, que consiste no reajuste anual do piso no mês de maio com base no INPC acumulado do ano anterior acrescido de 50% do percentual de crescimento da receita nominal do Fundeb nos dois anos anteriores à atualização do valor do piso.

Esse critério foi pactuado entre a CNTE, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. No debate realizado, a CNM e o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários estaduais da Fazenda, defenderam a proposta original do Executivo de adoção do INPC para reajuste do piso nacional dos professores, enquanto o Conselho de Secretários da Educação (Consed), que representa os secretários dos Estados e do Distrito Federal,

embora tenha manifestado preocupação com apenas a reposição da inflação ao valor do piso, não se manifestou em defesa do chamado critério intermediário.

Simultaneamente, em 4 de setembro de 2012, os governadores dos Estados de GO, MS, PI, RO, RS e SC ajuizaram nova ação direta de inconstitucionalidade em relação à Lei 11.738/2008 (ADI 4.848/2012), com a impugnação do art. 5º da Lei relativo à periodicidade anual no mês de janeiro e ao critério de reajuste do piso nacional, tendo sido indeferida a medida cautelar pleiteada pelos autores em 13 de novembro de 2012, sem ainda decisão de mérito do STF.

Por fim, em ofício datado de 9 de setembro de 2013 e encaminhado à Presidência da República, os governadores dos Estados e do Distrito Federal sugeriram um segundo critério intermediário para atualização do valor do piso do magistério, que consiste na variação acumulada do INPC nos doze meses anteriores à data do reajuste, acrescida de 50% do crescimento real (em lugar de crescimento nominal) da receita do Fundeb nos dois anos anteriores, com reajustes anuais no mês de maio.

Entretanto, um desses critérios intermediários somente poderia ser adotado por meio de Medida Provisória a ser editada pela Presidência da República. Isso porque, segundo o regimento do Congresso Nacional, não é mais possível a apresentação de novo texto ao Projeto de Lei 3.776/2008, na forma de Emenda ou Substitutivo. A decisão do plenário da Câmara dos Deputados é limitada a aprovar o texto original do Executivo ou o Substitutivo do Senado Federal.

Como não houve deliberação da Câmara dos Deputados nem edição de Medida Provisória pelo Poder Executivo, mais uma vez, em 2014, foi aplicado o critério previsto na Lei 11.738/2008 à atualização anual do valor do piso salarial nacional do magistério. Em abril de 2014, com base no INPC acumulado em 2013 e na Portaria MEC 364, de 28/04/14, com as receitas efetivas do Fundeb em 2013, a área técnica da CNM calcu-

lou quais seriam os índices do reajuste do piso do magistério para 2014, com base nos quatro critérios em debate.

**Tabela 5 – Projeção do valor do piso nacional do magistério para 2014 segundo os quatro diferentes critérios de reajuste em discussão**

Valor Atual do Piso 2013	Lei 11.738/2008: cresc. Valor aluno/ano Fundeb 2013 em relação a 2012/ em jan.		PL 3.776/2008, do Executivo: INPC previsto para 2013/ em jan.		1º critério intermediário: INPC + 50% da Receita Nominal do Fundeb/ em maio		2º critério intermediário: INPC + 50% da Receita Real do Fundeb/ em maio	
	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
1.567,00	8,32	1.697,37	5,56	1.654,13	10,86	1.737,18	7,58	1.685,78

Fonte: Área técnica da CNM.

Observa-se, pois, que a redução da estimativa das receitas e, por conseguinte, do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb, divulgada em dezembro de 2013, viabilizou um índice para reajuste do piso nacional dos professores em percentual inferior ao projetado com base na Lei vigente e na estimativa do Fundeb divulgada em maio de 2013. O percentual de 8,32% para reajuste do piso do magistério em 2014 ficou acima da inflação medida pelo INPC e do índice que resultaria da aplicação do critério intermediário defendido pelos governadores. Mas ficou abaixo do índice que resultaria do critério intermediário defendido pela CNTE.

De fato, a atualização do valor do piso pelos valores estimados tem acarretado índices menores de reajuste do que se calculado pelos valores consolidados do Fundeb.

**Tabela 6 – Comparativo entre reajuste do piso com base em valores estimados e em valores consolidados do Fundeb – 2010 a 2014**

<b>Ano</b>	<b>Portarias MEC/MF consideradas para reajuste do piso</b>	<b>Valor aluno/ano do Fundeb</b>	<b>% de crescimento do valor aluno/ano nos dois anos anteriores</b>	<b>Portarias MEC com valor consolidado do Fundeb</b>	<b>Valor consolidado aluno/ano do Fundeb</b>	<b>% de crescimento do valor aluno/ano nos dois anos anteriores</b>
2008	1.027, 19/08/08	R\$ 1.132,34	-	386, 17/04/09	R\$ 1.172,85	-
2009	788, 14/08/09	R\$ 1.221,34	-	496, 16/04/10	R\$ 1.227,17	-
2010	538-A, 26/04/10	R\$ 1.414,85	7,86%	380, 06/04/11	R\$ 1.529,71	4,63%
2011	1.721, 07/11/11	R\$ 1.729,28	15,84%	437, 20/04/12	R\$ 1.846,56	24,65%
2012	1.495, 28/12/12	R\$ 1.867,15	22,22%	344, 24/04/13	R\$ 2.020,79	20,71%
2013	16, 17/12/13	R\$ 2.022,51	7,97%	364, 28/04/14	R\$ 2.287,87	9,43%
2014	-	-	8,32%	-	-	13,21%
Acumulado 2009 a 2014		-	78,62%	-	-	95,07%

Fonte: Área técnica da CNM.

Segundo o MEC, entre 2010 e 2014, o piso nacional do magistério foi corrigido em 78,63%, enquanto o INPC acumulado no mesmo período foi de 31,78%, sendo, pois, o ganho real do piso de 35,55%<sup>9</sup>. No mesmo período, o índice de correção do salário mínimo foi de 55,69%. Para a CNTE, entre 2013 e 2014, o piso nacional dos professores foi reajustado em menos 15% em relação ao que deveria ser, se considerados os valores realizados em lugar das estimativas adotadas pelo MEC. Segundo a CNM, o impacto do reajuste de 8,32% nos cofres municipais será de R\$ 4,1 bilhões e uma média de 79,7% de todo o recurso do Fundeb será comprometido apenas com o pagamento dos professores, sendo, pois, insustentáveis para os Municípios reajustes acima da inflação.

<sup>9</sup> Palestra apresentada pela MEC na reunião do Comitê de assuntos Federativos (CAF) da Presidência da República em 24/03/14.

Por fim, é fundamental esclarecer que o índice de reajuste do piso não necessariamente precisa ser concedido pelos governos estaduais e municipais aos seus professores. Nem mesmo o reajuste tem de ser concedido no mês de janeiro. Se o Município pagou mais do que o valor do piso no ano anterior, pode conceder reajuste com percentual menor. Ao contrário, se pagou menos, deve conceder um reajuste maior. O que não pode é pagar um vencimento inicial da carreira inferior ao piso nacional para professores com nível médio em jornada de 40 horas. A partir de janeiro de 2014, no valor de R\$ 1.697,00.

### **3. Conclusão**

Nesse contexto, a CNM reafirma sua posição em defesa da aprovação do texto original do Projeto de Lei 3.776/2008, do Executivo, com a adoção do INPC para o reajuste anual do piso nacional dos professores, por ser o mais viável para as finanças municipais e por entender que aumentos reais nos vencimentos devem ser negociados entre o governo de cada Ente federado e o respectivo magistério.

Ao mesmo tempo, entende que tanto a Lei vigente como a solução encontrada pelo MEC para cumpri-la vêm gerando insegurança jurídica e conflitos sindicais, com greves de professores em todo o país em dimensão antes desconhecida e greve nacional no início de ano letivo de 2014. Esse processo tem acarretado consequências indesejáveis na regularidade da oferta e na qualidade da educação pública oferecida às crianças e aos jovens brasileiros.

Por fim, a CNM manifesta sua disposição ao diálogo a fim de que sejam construídas soluções para a questão da remuneração do magistério público, diálogo que entende deva ser coordenado e mediado pelo governo federal e pressupõe o cumprimento da Lei 11.738/2008 também quanto à complementação da União para pagamento do piso dos professores àqueles Entes federados que, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, comprovem não dispor de condições orçamentárias para pagar o piso salarial nacional ao seu magistério público.

# A IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Valtemir Bruno Goldmeier

## **Resumo:**

O tema licenciamento ambiental é objeto de estudos e conhecimento técnico há muitas décadas no país, envolvendo todos os Entes federados. No tocante aos Municípios, temos vivido ciclos de avanços e retrocesso, que envolvem disputas de poder, teses ambientalistas e soluções muitas vezes obscuras. E o cidadão, na ponta deste sistema, acaba sendo na grande maioria vítima e condenado a aguardar, adiando seus projetos, que acabam, também, adiando o desenvolvimento local e em especial do próprio Município.

**Palavras-chave:** Administração pública municipal. Licenciamento ambiental. Leis. Co-nama. Conselhos estaduais de meio ambiente. Impacto Ambiental. Poder de Polícia. Sistema.

## **Introdução**

O tema licenciamento ambiental é objeto de estudos em um contexto global desde o final da segunda grande guerra mundial e com mais ênfase nos anos 1960 e 1970 do século passado.

No Brasil este tipo de estudo começou a tomar força a partir dos anos 1980, com a edição da lei da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Federal 6.938/1981.

Os Municípios como Entes federados são reconhecidos como tal em 1988, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, mas no tocante ao meio ambiente o legislador federal, já em 1981, ao editar a Lei Federal 6.938, reconheceu o Ente Município como integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

## **A institucionalização do meio ambiente**

Editada a Constituição Federal de 1988, houve em todo o país um momento mágico em que todos os contemplados e reconhecidos dos seus direitos e responsabilidades passaram a buscar fazer valer seus direitos e competências.

No tocante ao meio ambiente, não foi diferente, imediatamente, os Entes federados foram reconhecidos e passaram a fazer parte do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) através das suas entidades municipalistas – Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), Associação Brasileira dos Municípios (ABM) e, posteriormente, a Frente Nacional dos Municípios (FNP).

A partir desses primeiros passos, começam a criar corpo algumas iniciativas que alguns Municípios do país já tinham iniciado, como é o caso do Município de Blumenau/SC, que

em 1976 criou sua Fundação Municipal de Meio Ambiente e no mesmo ano o Município de Porto Alegre cria a primeira Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Assim começaram a ser instituídas nas administrações municipais a área ambiental, sendo que em alguns esta ocorreu com a institucionalização de um Departamento Municipal, em outros com a criação de Fundações, Coordenadorias de Meio Ambiente ou Secretarias.

Se, por um lado, internamente, avançamos com a institucionalização do serviço ambiental nas administrações municipais, por outro não havia o reconhecimento por parte da União e dos Estados do direito do Município como Ente federado de licenciar.

Também carecia de regulamentação a Constituição Federal no tocante ao tema, mesmo que a Lei Federal 6.938/1981 tenha sido considerada recepcionada pela nova Constituição.

Esse caminhar tem, portanto, sido longo, mas tentaremos elucidá-lo neste artigo técnico.

## **Base legal**

No âmbito federal, a base legal se restringe aos seguintes textos legais: Lei 6.938/1981, Constituição Federal 1988, Resoluções Conama 1º/1986 e 237/1997 e Lei 9.605/1997.

Cabe inicialmente lembrar que o reconhecimento advém de vários textos legais, mas seu ponto inicial é a Constituição de 1988, onde nos arts. 23 e 30 há o claro e evidente reconhecimento de que o Ente Município passa a ser um Ente federado e responsável pelo meio ambiente, saber:

No Art. 23\*\* são estabelecidas como competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em especial nos incisos (MULLER e BERGMANN, 2000):

[...]

VI – **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;**

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (Grifo nosso).

Como sabemos, a ação de fiscalizar recursos hídricos e exploração mineral é uma evidente atividade ambiental.

No art. 30, inc. I, está definido que cabe aos Municípios legislar no interesse local, de caráter exclusivo (MULLER e BERGMANN, 2000).

Essa divisão de competência procurava evitar a existência de conflitos na aplicação de uma norma ambiental, pois cada Ente da Federação tem, em princípio, seu campo de atuação definido. Contudo, poderia haver normas que se contrapusessem, configurando em conflito de competências e, então, com certeza, uma delas seria inconstitucional. Mas, nas áreas de interseção desses campos de competência, existiam dúvidas sobre qual das normas aplicar; de qualquer forma e a qualquer momento, deverá prevalecer a garantia do direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Conama – pressionado pela nova ordem constitucional e alavancado pela mobilização municipalista nacional – edita, em 19 de dezembro de 1997, a Resolução Conama 237.

Esta Resolução foi construída para consolidar o que já se esperava nos procedimentos de revisão e atualização da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecidos na Lei Federal 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981, reconhecidos e recepcionados pela Constituição

Federal de 1988, os quais deveriam ter sido regulamentados pelo Congresso Nacional. Porém, como este não o fez, coube ao conselho acima citado fazê-lo.

A já mencionada Resolução Conama 237 tem como fator principal a contribuição ao Sistema Nacional de Meio Ambiente, a fim de definir as competências de atuação e, dessa forma, regulamentar aquilo que a Constituição federal de 1988 havia estabelecido, ou seja, que na área ambiental haveria competência comum.

Assim sendo, nos arts. 4º, 5º e 6º da Resolução Conama 237, são estabelecidas as competências de cada um dos órgãos federados, e, no tocante aos Municípios, se lê no art. 6º:

[...]

Compete ao Órgão Ambiental Municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

A partir dessa definição, havia a expectativa de que o assunto avançasse.

Ocorre que, apenas no Rio Grande do Sul, onde havia uma ótima relação entre a Federação dos Municípios (Famurs) e o Estado, o assunto evoluiu de tal maneira que em 2010 mais de 300 Municípios já efetuavam o licenciamento ambiental local.

Na maioria dos demais Estados do país, houve as mais variadas desculpas para que o assunto não evoluísse.

Uma das razões alegadas era de que a Resolução Conama 237/1997 não tinha poder para definir tal delegação. Mas a dita inconstitucionalidade não se materializou em nenhum lugar do país, e, em São Paulo, onde este movimento foi muito forte contra o Município, este continuou licenciando e todas as ações movidas contra ele foram vencidas pelo Ente Município, pois as atividades licenciadas eram de cunho local e tal competência lhe cabia.

A partir de 2003, a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, a fim de esclarecer de vez este aspecto, trabalhou na elaboração e na aprovação de projeto de lei que definisse, na condição de lei complementar à Constituição Federal de 1988, o que cabia a cada Ente efetuar no âmbito do meio ambiente, em especial no tocante ao licenciamento ambiental.

Este projeto de lei foi fortemente influenciado pelas entidades municipalistas, em especial pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que esteve presente na maioria das discussões e no Congresso Nacional, pressionando através das *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios* realizadas anualmente, para que houvesse a respectiva aprovação com o devido reconhecimento que compete aos Municípios licenciarem as atividades consideradas de impacto local.

Este projeto de lei complementar foi finalmente aprovado em 2011 e é conhecido como Lei Complementar 140/2011.

A Lei Complementar cumpriu seu papel de estabelecer as competências, mas, para surpresa do movimento municipalista, alguns Estados passaram a efetuar discursos de que era algo novo e que era impossível implementar e começaram a difundir isso aos Municípios.

## **Processo lento, arrastado, com muitos receios e alguns retrocessos**

Em alguns Estados, houve um enorme descaso com o processo de licenciamento efetuado pelos Municípios, o qual requer um apoio desse Ente, mesmo que este ato de licenciar não seja de sua competência, considerando, sempre, o princípio da precaução e o estabelecido na Constituição Federal de 1988.

O meio ambiente é um “dever de todos”.

A CNM e algumas de suas Federações de Municípios sempre defenderam a autonomia, com responsabilidade e com ações compartilhadas. Neste rumo, pode-se citar o ocorrido no Rio Grande do Sul, onde, a partir de 2011, as instâncias de apoio aos Municípios que eram estruturadas na secretaria estadual de Meio Ambiente (Sema-RS) e faziam o trabalho de compartilhar informações e orientações foram parcial ou integralmente destituídas, e os Municípios foram jogados na condição de agirem sob suas próprias intenções, ações e interesses.

Avanços foram verificados em Estados como a Bahia, onde a Secretaria de Estado do Meio Ambiente estruturou um programa de apoio à municipalização e, inclusive, repassa recursos financeiros para tal ação.

Em outros Estados, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná, a municipalização do meio ambiente não avançou nos últimos tempos e há uma quase total centralização no Ente Estado.

## **Conclusões**

Independentemente dos eventuais avanços ou retrocessos, há de se orgulhar do Brasil, já que na área ambiental há uma das melhores legislações do planeta com competências razoavelmente bem definidas.

As entidades municipalistas nestes últimos 15 anos têm buscado conscientizar os prefeitos municipais de que ter a área ambiental municipal é fundamental para que a gestão da administração local tenha equilíbrio e seja sustentável. Assim, todos, ou pelo menos a maioria, reconhecerão que é impossível administrar um Município sem levar em conta a área ambiental.

Infelizmente, o Congresso Nacional, ao aprovar a Lei Complementar 140/2011, estabeleceu que as atividades consideradas de impacto local e que são passíveis de licenciamento municipal seriam definidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente em cada um dos Estados brasileiros. E, nesses Conselhos, não há paridade de votos entre os do Ente Estado e o do Ente Municípios, sendo estes últimos sempre a minoria.

Isso tem causado enorme prejuízo aos Municípios, pois as atividades definidas como de impacto ambiental local são atividades de porte mínimo e pequeno e com impacto ambiental normalmente baixo, o que não tem incentivado que essas ações sejam assumidas por este Ente.

Em alguns Estados, perante a baixa representatividade dos Municípios no referido Conselho estadual, sequer há uma reunião, ou, quando há, não é colocado o assunto em pauta.

Há, portanto, a necessidade de que os prefeitos Municipais pautem este assunto nos seus encontros, na Marcha anual dos Municípios, tanto em Brasília/DF, como as que são feitas na capital de cada um dos Estados onde são pautados assuntos locais.

Por fim, há a certeza de que ao municipalizar o licenciamento ambiental haverá um melhor atendimento ao cidadão, que muitas vezes adia por muitos meses e às vezes alguns anos as suas ações de ampliação e crescimento econômico, as quais, muitas vezes, resultam no crescimento do próprio Município. Para tal, devem os administradores municipais, tanto prefeitos, como seus vereadores, buscarem implantar este serviço a seus municípios.

Ressalte-se que instrumentos técnicos, administrativos e jurídicos permitem que os Municípios, cada um ao seu tempo e conforme suas condições de estrutura administrativa, assumam o licenciamento ambiental de impacto local.

Com isso, grande parte das atividades e das obras públicas deste Município poderia ser efetuada no âmbito local, em menos tempo e mantendo os recursos decorrentes aos cofres dele.

Medo ou receio sempre existirão, mas com conhecimento técnico, apoio das entidades municipalistas e visão de Estado muito poderá ser efetuada, basta querer e iniciar aos poucos.

É fazendo que se aprende, que se constrói a experiência e se obtém o respeito, pois se os Municípios brasileiros conseguiram cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e tantas outras leis, também conseguirão implantar a descentralização do meio ambiente.

## Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental: doutrina, legislação, jurisprudência*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BRASIL. Lei Federal 6.938/1981.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 9.605/1998.

CARVALHO, Carlos Gomes de. *Introdução ao Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Letras e Letras, 1991.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – CENTRO DE APOIO OPERACIONALIZAÇÃO – *Coletânea de Legislação Ambiental*, 1998.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1994.

CÓDIGO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – CEMA. Lei Estadual 11.520/2000.

COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, Confederação Nacional dos Municípios-CNM, 2004.

MULLER, Jackson e BERGMANN, Arita. *Meio Ambiente na Administração Municipal – Diretrizes para gestão Ambiental Municipal*. 1ª edição, 1998.

Resoluções do CONAMA Nº 1/1986 e 237/1997.

# SAÚDE BRASILEIRA: O CAOS DO FINANCIAMENTO

Denilson Magalhães

## **Resumo:**

Desde a institucionalização do Sistema Único de Saúde, foi estabelecida a necessidade de vinculação de recursos financeiros da União, dos Estados e dos Municípios, bem como da criação de uma metodologia de financiamento da saúde pública.

Passados quase 26 anos de sua criação, o SUS vive um dos momentos mais críticos de sua sobrevivência com uma demanda social crescente e interminável e recursos financeiros limitados e insuficientes.

Por isso, a abordagem deste artigo concentra-se em apresentar uma análise da política nacional estimulada pelo governo federal que resulta na sobrecarga legal, operacional e financeira para os Municípios e no atual caos em que o financiamento da saúde pública brasileira está inserido.

**Palavras-chave:** Financiamento do SUS. Gastos em Saúde. EC 29/2000. LC 141/2012.

## Introdução

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas, com acesso universal e igualitário.<sup>10</sup> Um direito fundamental que se tornou jargão entoado pela população. Insculpido na Carta Magna brasileira e adotado como princípio básico pelo Judiciário, tem lastreado os caminhos do Sistema Único de Saúde (SUS) na busca da atenção integral à população.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o SUS e a sua forma de estruturação e de organização, enfatizando como princípios a descentralização dos serviços de saúde e a autonomia dos Entes federativos, com destaque para a municipalização das ações e dos serviços de saúde. A iniciativa privada poderá complementar a Rede de ações e serviços do SUS. Vale uma ressalva ao pacto federativo,<sup>11</sup> que define a Saúde como uma competência comum, da União, dos Estados, dos Distrito Federal e dos Municípios.

Uma das questões mais importantes para a Saúde pública é a garantia de recursos financeiros tripartites – União, Estados e Municípios – necessários para o custeio e a manutenção das ações e dos serviços ofertados em quantidade e qualidade suficientes à população brasileira. Para tanto, a Emenda Constitucional 29 definiu a base do financiamento do SUS, por meio da vinculação de percentuais dos recursos da Seguridade Social das três esferas de governo.<sup>12</sup>

As orientações para o cálculo do montante dos valores de recursos federais a serem transferidos para Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como dos Estados para os seus Municípios, também constam da legislação do SUS, como uma forma de facilitar a definição do financiamento tripartite do SUS.

---

10 Constituição Federal de 1988, art. 196.

11 Idem art. 23.

12 Idem, art. 198, alterado pela Emenda 29, de 2000.

Preceitos constantes na Carta Magna e nas legislação do SUS permitem a vinculação e os repasses de recursos constitucionais e voluntários para a área da saúde por meio de transferências denominadas “fundo a fundo”. O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) é o sistema oficial de consolidação de dados e disponibilização de informações acerca dos investimentos em saúde.

Na verdade, o Sistema Único de Saúde possui um arcabouço jurídico constituído ao longo dos quase 26 anos de sua instituição. São orientações e diretrizes que possibilitam a implantação de uma Política Nacional de Financiamento Tripartite do SUS, com o objetivo de garantir recursos suficientes para a Saúde brasileira.

## **1. O caos do financiamento do SUS**

A Emenda 29 trouxe uma grande conquista social para o SUS, a vinculação de recursos da Seguridade Social e a previsão de percentuais mínimos dos orçamentos dos Entes para o financiamento da Saúde. Isso gerou uma grande expectativa em relação ao financiamento do SUS, o que, até então, não ocorreu, causando inseguranças e incertezas.

A lei complementar revisora da forma de financiamento do SUS, que conforme previsto na EC-29 deveria ocorrer a cada cinco anos, foi aprovada pela primeira vez no final de 2011 pelo Congresso Nacional, após grande mobilização dos prefeitos e dos demais atores políticos. A tão esperada Lei Complementar 141 só foi sancionada em 13 de janeiro de 2012.

Após 11 anos de espera e muita luta, sem dúvida alguma, a LC 141/2012 foi a maior frustração dos defensores de uma política justa e suficiente de financiamento da Saúde pública brasileira. As regras estabelecidas pela EC-29 foram mantidas, sendo o mínimo de 15% para os Municípios e 12% para os Estados investirem em Saúde. E, para a União, detentora da maior parcela do bolo tributário nacional, a regra transitória – o valor em-

penhado no ano anterior mais a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) – se consolidou por pelo menos mais cinco anos.

A CNM estimou que a manutenção dessa regra causou uma perda superior a R\$ 12 bilhões para a Saúde da população brasileira, somente no ano de 2012.

Essa lacuna da Emenda 29, de não definir um percentual mínimo de investimento em Saúde por parte da União, mantida nos diplomas legais posteriores, causa um acúmulo de déficit financeiro de investimentos federais em Saúde que, aliado à responsabilização dos Municípios com a execução das ações e serviços de saúde, promove um crescente comprometimento das finanças municipais e até mesmo da própria gestão municipal.

O Ente que mais investe em saúde é o Município (Siops).<sup>13</sup> A série histórica das médias de percentuais de investimentos municipais em Saúde revelam a escala crescente das despesas, chegando no exercício de 2013 a uma média de 21,91% das suas receitas aplicadas em Saúde (Figura 1). Muito superior ao mínimo estabelecido pela legislação.

Já os Estados se mantiveram em uma média próxima aos 12% durante quase uma década, e isso é o mínimo que deveriam investir em Saúde. O crescimento dos investimentos estaduais é muito tímido e, somente no exercício de 2013, observa-se uma elevação nessa média de investimentos, chegando a 14,3%. Os Estados da região Norte foram os que mais contribuíram para essa elevação, com destaque para Amazonas (22,9%), Tocantins (20,7%), Roraima (17,3%), Acre (16,6%) e Amapá (15,6%).

Outra informação muito relevante é o custo de cada cidadão brasileiro para o SUS. Em média, os Municípios gastaram R\$ 517,59 com cada cidadão, enquanto para os Estados a média foi de R\$ 449,98, ou seja, os Municípios que possuem menos recursos financeiros investem 15% a mais que os Estados na saúde de cada cidadão.

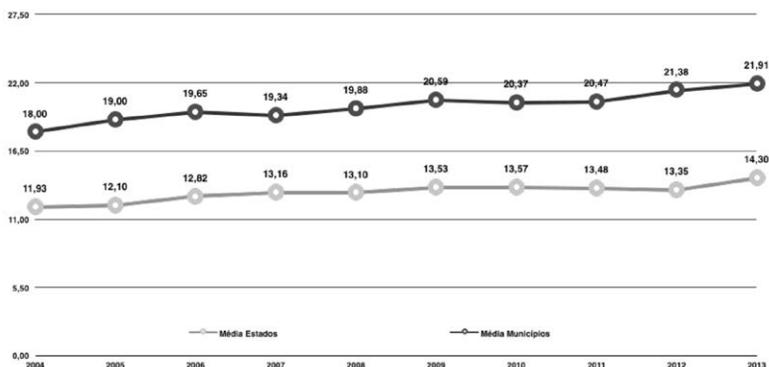
---

13 Siops/MS. Acesso em: 22/4/2014.

Quando avaliado o valor do orçamento total atualizado da União para o ano de 2013, de pouco mais de R\$ 88,5 bilhões, com exceção apenas do pagamento de inativos, estima-se que o valor médio aplicado na saúde de cada cidadão brasileiro foi de R\$ 440,42.

O financiamento da saúde por meio dos recursos federais é sem dúvida alguma um grande incentivador da implantação dos programas, das estratégias, dos serviços e das atividades desenvolvidas pela União, no âmbito de Municípios e Estados. Porém, o modelo de participação do financiamento federal, com a destinação de recursos “carimbados”, ou seja, oriundos desses programas e estratégias federais denominados de “incentivos financeiros”, força os Municípios à prática de uma política verticalizada, desenvolvida em gabinetes, atendendo mais às necessidades de pactos, acordos e programas federais, do que à sua realidade epidemiológica.

**Figura 1 – Média dos percentuais de investimentos em Saúde. 2004-2013**



Com a descentralização das ações e dos serviços de saúde, os Municípios assumiram e continuam assumindo a maior parte das responsabilidades em relação à atenção à Saúde das populações. Por estarem mais próximos da população e convivendo no dia

a dia as suas realidades, os governos locais tornaram-se fundamentais nos processos de atenção à saúde dos cidadãos.

Além de serem mais cobrados, também passaram a investir mais recursos financeiros, tornando-se a esfera que mais investe recursos na Saúde pública. Fato comprovado pela vinculação da força de trabalho do SUS, pela qual os Municípios respondem por 51,2% dos mais de 2,2 milhões de profissionais. Quando analisados os dados apenas da esfera pública, essa proporção sobe para 75,7%.

Com esse acúmulo de responsabilidades, os Municípios chegaram no limite de suas reais condições técnicas, administrativas e, principalmente, financeiras, comprovando que não há a efetiva solidariedade prevista no pacto federativo, sacrificando as finanças municipais na oferta de ações e serviços de saúde para a população brasileira.

Por fim, é nítido o descaso da União e dos Estados com o financiamento do SUS, comprovado pelo total desrespeito à Constituição e à legislação sanitária, que definem diretrizes e orientações para um financiamento responsável e solidário para o maior sistema público de Saúde do mundo – o SUS. A vinculação de recursos financeiros já não é suficiente, e tornam-se uma necessidade urgente a adoção e a implantação de uma política nacional de financiamento do SUS que garanta o envio dos recursos até o cidadão.

## **2. Fiscalização e controle é o foco federal**

Utilizado desde 1998 para demonstrar despesas com Saúde pública, o Siops foi pensado a partir de debates ocorridos no Conselho Nacional de Saúde em 1983. Em 1999, foi designada equipe de desenvolvimento e implantação do sistema oficial de informações sobre os gastos com a Saúde pública (Siops). Em seguida, no ano de 2000, foi institucionalizado no âmbito do Ministério da Saúde.

A necessidade de conhecer e acompanhar como os recursos financeiros destinados à Saúde pública eram aplicados motivou o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do Siops, possibilitando o exercício legal da fiscalização social. Já em 2012, por meio da Lei Complementar 141, o Siops se tornou o sistema de registro eletrônico centralizado das informações de Saúde das três esferas de governo, fortalecendo o acesso público às informações.

Uma novidade, trazida pela LC 141/2012, é a obrigatoriedade de envio e divulgação de informações pelo Siops, por parte da União, que até então apresentava apenas um resumo dos recursos investidos em Saúde, não permitindo se conhecer a realidade dos investimentos federais. Porém, mesmo com a obrigatoriedade definida em lei e em seus regramentos infralegais, a União continua sem informar detalhes das despesas com Saúde, desde janeiro de 2013.

A pressão é mantida sobre Municípios e Estados, que, de acordo com o Decreto 7.827/2012, caso ocorra a falta de informações no Siops ou o descumprimento de aplicação dos percentuais mínimos em Saúde, a entrega das transferências constitucionais da União serão restringidas, enquanto as voluntárias serão imediatamente suspensas até que o Ente comprove a regularidade dos percentuais mínimos legais.

As sanções serão aplicadas a partir do exercício financeiro de 2013. O Decreto também disciplina os prazos para o envio das informações, a partir das definições na LC 141/2012, que no caso do não cumprimento os Entes estão sujeitos à suspensão das transferências federais para a Saúde, inclusive os repasses do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do FPE (Fundo de Participação dos Estados).

Art. 26. Para fins de efetivação do disposto no **inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, o condicionamento da entrega de recursos poderá ser feito mediante exigência da comprovação de aplicação adicional do percentual mínimo que deixou de ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior**, apurado e divul-

gado segundo as normas estatuídas nesta Lei Complementar, depois de expirado o prazo para publicação dos demonstrativos do encerramento do exercício previstos no **art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**.

§ 1º No caso de descumprimento dos percentuais mínimos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **verificado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas ou das informações declaradas e homologadas na forma do sistema eletrônico** instituído nesta Lei Complementar, a União e os Estados poderão restringir, a título de medida preliminar, o repasse dos recursos referidos **nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal ao emprego em ações e serviços públicos de saúde, até o montante correspondente à parcela do mínimo que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores**, mediante depósito direto na conta corrente vinculada ao Fundo de Saúde, sem prejuízo do condicionamento da entrega dos recursos à comprovação prevista no **inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal**. (Grifo nosso)

A Confederação Nacional de Municípios fez diversas ações para evitar a suspensão das transferências federais para os Municípios. Dentre a publicação de matérias, nota técnica, envio de *mailing* e orientações técnicas, uma das medidas mais eficaz foi a reivindicação junto ao Comitê de Assuntos Federativos (CAF), da prorrogação do prazo para a homologação dos dados no Siops, evitando-se a paralisação dos serviços. A solicitação foi atendida com a publicação do Decreto 8.201/2014, o qual prorrogou o prazo em 120 dias. Essa foi mais uma conquista da CNM.

Infelizmente, é observada uma inversão nas regras do financiamento do SUS, quando as normas de fiscalização dos investimentos em Saúde são antecedidas pela forma e pela metodologia do rateio dos recursos federais. É um extremo e desnecessário cuidado do governa federal com os recursos transferidos aos Municípios e Estados, uma vez que este é o papel dos órgãos oficiais de controle e fiscalização, além dos Conselhos de Saúde, dos meios de comunicação, da sociedade organizada e em geral, e outros tantos.

Enquanto isso, a Saúde pública brasileira, que é o objetivo maior dessa ação solidária entre Entes, fica desprovida de uma política eficiente e eficaz de financiamento de suas ações e serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades da sociedade.

### **3. A política nacional de financiamento do SUS**

Como dito anteriormente, a simples definição de percentuais mínimos de recursos financeiros para a Saúde não garante que os investimentos chegarão ao seu destino final – a saúde dos cidadãos.

Por isso, é necessário observar o que preveem a Constituição e a legislação sanitária em relação ao financiamento do SUS, para a partir de então elaborar e adotar uma política de financiamento tripartite e equânime que garanta o custeio e a sustentabilidade das ações e serviços de saúde.

A Constituição de 1988 define em seu art. 198, § 1º (alterado pela EC-29), que a Saúde será financiada com recursos da Seguridade Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, ainda, que os Entes aplicarão anualmente recursos financeiros mínimos derivados da aplicação de percentuais. Desta forma, atendendo à Carta Magna, entende-se que devem ser estabelecidos percentuais mínimos para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos critérios de rateio dos recursos federais.

A metodologia de rateio dos recursos federais com Estados e Municípios foi definida pela 1ª vez na Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990, art. 35), com base no perfil demográfico, epidemiológico, capacidade instalada, desempenho técnico, econômico etc. Sendo que 50% dos recursos deve ser rateado de forma *per capita*.

**§1º Metade dos recursos destinados a Estados e Municípios será distribuída segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio.**

§ 2º Nos casos de Estados e Municípios sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos mencionados nesta lei serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional, em especial o número de eleitores registrados. (Grifo nosso)

A forma das transferências de recursos financeiros da União para Municípios e Estados, destinados ao custeio das ações e dos serviços de saúde, foi estabelecida pela Lei 8.142/1990 como regular e automática. Enquanto não for regulamentada a metodologia de rateio dos recursos federais, no mínimo, 70% serão destinados aos Municípios de forma *per capita*.

Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta Lei, **serão repassados de forma regular e automática** para os Municípios, Estados e Distrito Federal de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 1º Enquanto não for regulamentada a aplicação dos critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, **será utilizado, para o repasse de recursos, exclusivamente o critério estabelecido no § 1º do mesmo artigo,**

§ 2º **Os recursos referidos neste artigo serão destinados, pelo menos setenta por cento, aos Municípios,** afetando-se o restante aos Estados. (Grifo nosso)

A Lei 8.142/1990 (art. 4º), também define os critérios para receber recursos federais: fundo de saúde, conselho de saúde, plano de saúde, relatório de gestão, contrapartida de recursos e comissão de elaboração do plano de cargos, carreiras e salários (PCCS).

A mais valiosa contribuição da Lei Complementar 141/12 com o financiamento da Saúde brasileira foi a definição do que são consideradas despesas em Saúde e quais os gastos que não poderão mais ser computados como da área da Saúde. Este dispositivo legal ratifica a metodologia, a forma e os critérios de repasse dos recursos da União, além de prever que os Estados procederão de forma similar com seus Municípios (arts. 17 a 21).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já não é mais tolerável a atual política federal de financiamento do SUS, fundamentada na fragmentação dos recursos financeiros em estratégias e programas de saúde, que são subfinanciados por meio de incentivos financeiros. Em média, esses incentivos suprem apenas 30% do custeio e da manutenção dos serviços ofertados à população.

Os investimentos em saúde por parte da esfera municipal são muito altos, acima do mínimo legal. No entanto, ainda temos um Sistema Único de Saúde com mazelas, com filas, com longas esperas por atendimentos e serviços, pois um único Ente – os Municípios – não consegue manter técnica e financeiramente sozinho o SUS.

Para atender ao direito fundamental e constitucional à saúde, não basta vincular recursos mínimos para a Saúde, é fundamental definir as formas e as metodologias de sua distribuição, assegurando que cheguem à sua destinação final, que é a atenção integral à saúde da população.

Para tanto, **é urgente e necessária a implantação de uma Política Nacional e Solidária de Financiamento do SUS**, fundamentada na legislação existente e nas diretrizes legais sobre o financiamento da Saúde, com o compromisso responsável e a participação equânime das três esferas de governo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)».

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8080*, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)».

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8142*, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)».

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 29*, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm)».

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 141*, de 13 de janeiro de 2012. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)».

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.827*, de 16 de outubro de 2012. Disponível em: «[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2012/Decreto/D7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7827.htm)».

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 53*, de 16 de janeiro de 2013. Disponível em: «[http://bvsm.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0053\\_16\\_01\\_2013.html](http://bvsm.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0053_16_01_2013.html)».

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.201*, de 6 de março de 2014. Disponível em: «[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8201.htm)».

SOUSA, IMC, Silva ASS, Canto A. *Financiamento no SUS: a Emenda Constitucional 29 e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde em Pernambuco*. Recife: Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz; 2005.

TEIXEIRA, HV, Teixeira MG. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. *Ciência Saúde Coletiva*, 2003; 8:379-91.









**Sede**

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar  
CEP: 70350-530 – Brasília/DF  
Tel/Fax: (61) 2101-6000

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
Bairro Menino Deus  
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
Tel/Fax: (51) 3232-3330

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM