



— PROPOSTAS —
MUNICIPALISTAS
AOS ELEITOS 2014



— PROPOSTAS — MUNICIPALISTAS AOS ELEITOS 2014



Este documento foi elaborado para apresentação em reunião promovida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com os eleitos, no dia 17 de novembro de 2014. Ele trata das necessárias transformações para o aperfeiçoamento da Federação brasileira, do ponto de vista do Movimento Municipalista.

Sumário

1. Cooperação Federativa	8
1.1. Consolidação dos Programas Sociais em legislação.....	8
1.2. Respeito à autonomia municipal.....	9
1.3. Regulamentação dos Instrumentos de Cooperação Federativa	9
1.4. Denúnciação da Lide à União ou ao Estado.....	10
1.5. Extinção das emendas parlamentares individuais	10
2. Federalismo Fiscal	12
2.1. Fundo de Participação dos Municípios (FPM).....	12
2.2. Restrição de Incentivo Fiscal sobre a cota-parte dos Entes subnacionais	13
2.3. PEC de desconstitucionalização do valor adicionado fiscal como critério de definição do coeficiente do ICMS	13
2.4. Regulamentação do Imposto sobre Serviços (ISS).....	14
2.5. Regulamentação da Planta Genérica de Valores (IPTU)	15
2.6. Reforma do sistema de transferências intergovernamentais, com adoção do princípio da equalização fiscal	16
3. Saúde	17
3.1. Financiamento do SUS.....	17
3.2. Estratégias Nacionais em Defesa da Saúde (ENADS)	18
3.3. Integração dos sistemas oficiais de informação em saúde.....	18
3.4. Ressarcimento da Saúde Suplementar	19

4. Educação	20
4.1. Recursos dos programas federais para a educação básica (Pnae, PNTE, PDDE etc.).....	20
4.2. Reajuste e complementação da União para pagamento do piso do magistério	21
4.3. Complementação da União ao Fundeb	24
4.4. Expansão e financiamento da creche pública	24
4.5. Espaços deliberativos interfederativos na educação.....	26
5. Outros temas.....	28
5.1. Encontro de contas da previdência.....	28
5.2. Saneamento	29
5.3. Mobilidade Urbana.....	30
5.4. Defesa Civil	31
5.5. Agricultura.....	31
5.5.1. Programa Garantia-Safra.....	31
5.5.2. Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa)	32

Carta aberta aos novos governantes

Uma das características mais marcantes em nações de tradição e prática democrática, e com expressivo grau de desenvolvimento econômico-social, diz respeito ao “status” dos Municípios no contexto de sua organização e valorização federativa.

Fruto de históricas experiências do passado, algumas nações mantêm esse reconhecimento e atuação de modo intocável, o que se reflete objetivamente na sua organização constitucional, nos limites de ação e intervenção, na feitura e hierarquia das leis e na distribuição dos recursos públicos e, obviamente, em seus níveis de desenvolvimento social.

Outras nações, mais jovens ou em processos de mudança institucional, caminham no mesmo sentido. Algumas por conveniências políticas internas, outras, a maioria, por perceberem que as modernas relações, deflagradas a partir da integração mundial de mercados e da interminável modernização dos meios de informação e comunicação, estão revertendo ao sentido da convivência local. Não à toa, surgiu um refrão que bem reflete o estado atual de ânimo das lideranças comunitárias e municipalistas, ou seja: pensamento global, ação local.

Essa reflexão nos devolve à realidade brasileira e suas históricas contradições. **Principalmente, no tocante** aos Municípios, amplamente organizados e reconhecidos no texto constitucional, e com um rol de competências privativas, autonomia política, administrativa e financeira, entre outras.

O que em tese parece configurar um estado de excelência de organização jurídico-política não resiste à realidade dos fatos. E os fatos, há longo tempo, são absolutamente notórios, comprovados e **preocupantes**.

Irmão mais pobre da organização federativa, além de receber os menores índices de repartição do montante das receitas públicas, **os Municípios têm** absorvido uma série de custos decorrentes do ideário programático dos demais Entes, notadamente o governo federal.

Resultam, então, duas questões politicamente essenciais. Primeiro, o inevitável e expressivo desequilíbrio entre receitas e despesas, colocando em risco a qualidade e a continuidade dos serviços públicos municipais.

Em segundo lugar, o ponto mais significativo, ocorre uma injusta responsabilização do gestor local e o esvaziamento do sentido original e federativo atribuído conceitualmente ao Município.

E por quê? Voltamos, então, aos primeiros parágrafos. Porque a convivência das pessoas, os fatos sociais e eco-

nômicos, a saúde e a educação, entre as centenas de variáveis e demandas que constituem a vida em comunidade, acontecem no Município.

É no Município que as pessoas trabalham e convivem!

Essa é, possivelmente, uma das afirmativas mais banalizadas e repetidas entre os agentes políticos e os governantes, os quais, não refletem acerca da autonomia e das contrapartidas necessárias que possibilitam aos Municípios a plenitude das práticas políticas asseguradoras da efetiva cidadania.

Em outras palavras, temos, todos nós, municipalistas e demais governantes, atuais e futuros, um compromisso absoluto em assegurar a viabilidade integral dos Municípios, de modo a concretizar as metas sociais que pactuamos solenemente na Constituição.

Fundada em fevereiro de 1980, portanto, há trinta e quatro anos, a Confederação Nacional de Municípios é historicamente a legítima representante de 4.616 Municípios, a ela integrados. São eles os signatários do conjunto das justas e oportunas demandas elencadas que retratam algumas das sérias contradições em que se encontra a República, notadamente no evidente desequilíbrio imposto ao pacto federativo.

Brasília, 17 de novembro de 2014.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

1. Cooperação Federativa

1.1. Consolidação dos Programas Sociais em legislação



Meta: Consolidar em Legislação Federal específica a institucionalização, a regulamentação e o financiamento dos programas sociais do governo federal a serem executados pelos Municípios.



Problema: O governo federal nos últimos anos promove suas políticas públicas por meio de Programas Federais para que os Entes municipais os executem. Esses programas impõem ao Município uma série de regras para sua execução, além de todos serem subfinanciados.

Existem mais de 300 programas – nas mais diversas áreas, desde educação, saúde, assistência social, agricultura, meio ambiente e outras – que os Municípios terão de executar por intermédio de convênios que estabelecem inúmeras responsabilidades, bem maiores do que a capacidade administrativa da maioria dos Entes e sem garantia de financiamento compatível com as despesas que acarretarão e sem previsão de atualização dos valores.

A CNM posiciona-se contrária a essa prática que coage os gestores municipais e debilita as finanças pelo subfinanciamento, além de, na maioria dos casos, elevar obrigatoriamente as despesas de pessoal dos Entes locais, pois políticas de atendimento ao público não se realizam sem a participação de técnicos capacitados.



Proposta: Propor a regularização desses programas através de legislação federal específica.

No governo do presidente Lula, houve uma tentativa de consolidar todos esses programas, porém ela não foi executada.

A CNM propõe que isso ocorra o mais breve possível e que essa legislação normatize as relações entre os Entes da República, definindo claramente quais as atribuições de cada um deles, a forma de financiamento, a correção dos valores, o auxílio técnico e financeiro que a União deve prestar aos Municípios, conforme a Constituição preconiza em seu art. 23.

1.2. Respeito à autonomia municipal



Meta: Impedir que o Congresso Nacional interfira na autonomia dos Municípios.



Problema: Os Municípios são Entes da Federação dotados de autonomia para organizar-se financeira, política e administrativamente. Estes assegurados nos arts. 29 e 30 da CF que estabelecem aos municípios prerrogativas para criar suas leis, eleger seus mandatários, compor o seu Poder Legislativo, estabelecer os subsídios dos agentes políticos e controlar suas despesas, geridas por orçamento próprio.

A autonomia administrativa lhes assegura a gerencia dos negócios públicos locais, produzindo legislação específica, suplementando a legislação estadual e federal quando necessário, organizando e prestando direta ou indiretamente os serviços públicos de interesse da localidade e criando, organizando ou suprimindo distritos. A autonomia financeira, por sua vez assegura a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas com a necessária responsabilidade e obedecendo aos princípios da administração pública.

Ocorre que nos últimos anos a autonomia deste Ente federado vem sendo afrontada constantemente pelo Congresso Nacional com a aprovação de legislação que não cumpre os dispositivos da LC nº 101/00 por gerar despesa sem fonte de custeio e que impõem aos Entes locais responsabilidades com as quais seus orçamentos não tem capacidade financeira de arcar.



Proposta: A CNM sugere que o Congresso Nacional discuta com os gestores e as entidades de representação de Municípios de âmbito nacional, as eventuais proposições que possam interferir na autonomia dos Municípios, garantindo que qualquer proposta nesse sentido seja amplamente debatida com os interessados. Propõe ainda que o Poder Executivo Federal assumira a responsabilidade de, se aprovados projetos dessa natureza, sem a anuência dos Entes locais, exarar veto embasado na contrariedade à Lei e ao interesse público, visto que não interessa à Federação a inviabilidade dos Municípios.

1.3. Regulamentação dos Instrumentos de Cooperação Federativa



Meta: Encaminhar ao Congresso Nacional e aprovar Projeto de Lei Complementar que regulamenta os instrumentos de cooperação federativa.



Problema: Segundo a Constituição Federal (art. 23) temos um federalismo de cooperação, entretanto, na prática, carecemos de um diploma legal que efetivamente normatize as balizas dos instrumentos de cooperação entre os Entes federados. Atualmente, não temos clareza quanto à

execução de ações e programas vinculados às competências comuns, o que prejudica sobremaneira a execução das políticas públicas.



Proposta: A CNM sugere que se construa uma minuta de Projeto de Lei Complementar para que seja encaminhada ao Congresso Nacional e apoiada pelo Poder Executivo Federal a fim de que tenhamos no tempo mais breve possível uma sólida regulação da atuação cooperada dos Entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

1.4. Denúnciação da Lide à União ou ao Estado



Meta: Aprovar o PLS 340/2013.



Problema: Nos últimos anos, houve um notório incremento no número de ações judiciais na área da saúde. Muitas delas estão fundamentadas no direito fundamental à saúde e, por isso, em inúmeros casos têm no polo passivo o Município pouco importando se a responsabilidade pelo fornecimento do medicamento ou outro procedimento de saúde demandado era da União ou do Estado. Assim, reputamos fundamental a aprovação do PLS 340/2013, pois ele permitirá denunciar a União ou o Estado no processo, de acordo com o caso, e a sentença, que julgar procedente o requerimento de medicamento ou procedimento de saúde, condenará o denunciado a ressarcir o Município, permitindo, assim, a responsabilização adequada, conforme a esfera de competência.



Proposta: A aprovação do PLS 340/2013 é medida que se impõe, objetivando mitigar os danos às receitas dos Municípios, dividindo as despesas da saúde com os demais Entes da Federação. Sem dúvida, a possibilidade judicial de impor à União ou aos Estados o dever de cumprir a sua parte no financiamento da saúde facilitará sobremaneira a vida da população que depende do Sistema Único de Saúde (SUS).

1.5. Extinção das emendas parlamentares individuais



Meta: Extinguir as emendas parlamentares individuais.



Problema: O Orçamento Geral da União (OGU) vem nos últimos anos sendo personificado em favor de parlamentares integrantes das bases de apoio dos mais diferentes governos. O Brasil é um dos poucos países do mundo que permitem que o parlamento aprove emendas ao Orçamento, e essas emendas sejam distribuídas entre os parlamentares federais (deputados e sena-

dores). Como consequência disso, o Parlamento brasileiro fica à mercê de pressões do Executivo para a aprovação de matérias em troca de liberação dessas emendas, fato esse evidenciado constantemente na imprensa nacional.

Em um trabalho elaborado pela CNM, no OGU de 2002 a 2012, identificamos que foi “emendado” o valor de R\$ 136 bilhões, no entanto, destes foram efetivamente pagos R\$ 22 bilhões, uma execução de 16%, ou seja, de cada 10 emendas aprovadas, menos de duas foram pagas.



Proposta: A CNM propõe o fim das emendas individuais ao Orçamento com a criação do Fundo de Desenvolvimento Municipal (FDM) – a partir de 1% da Receita Corrente Líquida da União –, repassado pelo critério do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Dessa maneira, todos os gestores teriam recursos ordinários para realizar seus investimentos, tornando o orçamento realmente republicano e fazendo com que todos os gestores municipais possam ter acesso a esses recursos de forma ordinária e sem ingerência política.

2. Federalismo Fiscal

2.1. Fundo de Participação dos Municípios (FPM)



Meta: Tornar o FPM menos volátil e mais anticíclico.



Problema: As receitas tributárias são por natureza mais voláteis do que a atividade econômica, o que explica porque elas crescem ou caem mais do que proporcionalmente ao PIB, criando um problema sério para as administrações públicas, que é o excesso de arrecadação em anos de aceleração econômica e de falta de receitas nas crises.

No caso do FPM, esse problema é relevante porque os dois impostos federais que compõem sua base de cálculo são particularmente afetados negativamente nos momentos de crise, como o vivido nos últimos anos, seja pela queda das receitas decorrente da crise, seja pelas perdas decorrentes da reação à crise via desonerações.

Assim, nos momentos de crise, quando se faz mais necessária a ação anticíclica dos governos, por intermédio do aumento de investimentos públicos e outros gastos, os governos municipais ficam impossibilitados de fazê-lo por falta de fonte de receitas. Além disso, mesmo nos tempos de normalidade no crescimento econômico, as receitas do FPM oscilam muito durante o ano, dificultando sobremaneira o planejamento da autoridade fazendária municipal.

Em resumo, não existe hoje nenhum mecanismo que induza os prefeitos a pouparem nos anos de vacas gordas para gastar nos anos de vacas magras, tampouco um padrão de transferências que garanta a mínima previsibilidade das receitas.



Proposta: Desvincular a sistemática de repasse do FPM da constituição do fundo, estabelecendo uma regra de repasse que se baseie na média corrigida dos valores aportados ao fundo nos 12, 24 ou 36 meses anteriores. Com isso, o fundo continuaria se constituindo mensalmente da receita de 22,5% do IR e IPI, mas os repasses seriam baseados na média, reduzindo a volatilidade deles e proporcionando um colchão de amortecimento nos momentos de crise.

Esse seria um primeiro passo importante dentro de uma estratégia de criar mecanismos anticíclicos na esfera municipal.

2.2. Restrição de Incentivo Fiscal sobre a cota-parte dos Entes subnacionais



Meta: Impedir que os Estados e a União renunciem receitas pertencentes aos Municípios sem a autorização destes.



Problema: Atualmente, é comum que tanto a União quanto os Estados deem incentivos fiscais ou desonrem impostos que são compartilhados com Municípios, sem pedir a autorização destes para executar tal política. Isso representa uma clara ingerência na autonomia municipal, ocasionando enormes prejuízos financeiros ao menor Ente da Federação. A desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 2009 a 2014 reduziu o FPM em R\$ 11,09 bilhões, e os incentivos fiscais no ICMS dados pelos Estados no ano de 2014 reduziram o ICMS em mais de R\$ 15 bilhões, recursos estes que fazem muita falta aos Municípios.



Proposta: A CNM propõe que toda e qualquer política de desoneração de tributos ou incentivo fiscal em impostos compartilhados só seja realizada com a anuência dos Municípios, ou que isso só possa ser realizado nas cotas correspondentes à União e aos Estados.

2.3. PEC de desconstitucionalização do valor adicionado fiscal como critério de definição do coeficiente do ICMS



Meta: Redistribuir a cota-parte de ICMS de forma mais equitativa.



Problema: Na Constituição de 1988, no art. 158, Parágrafo único, inc. I, definiu-se que na composição da cota-parte dos Municípios no retorno do ICMS o peso do valor adicionado fiscal tem de ter a proporção de $\frac{3}{4}$ deste índice. Essa imposição causa uma extrema concentração do retorno do ICMS em Municípios que possuem atividades econômicas muito formalizadas, como hidrelétricas, polos industriais, refinarias de petróleo ou outras.



Proposta: A CNM, em todas as propostas de reforma tributária que foram enviadas ao Congresso Nacional, sempre trabalhou para baixar esta proporção de $\frac{3}{4}$ por entender que isso ocasiona grande concentração de receitas em poucos Municípios em detrimento da maioria. Sendo assim, nossa proposta é a de que o Valor Adicionado Fiscal seja de 50%, deixando o restante para que a legislação estadual defina quais os critérios de repartição do ICMS.

2.4. Regulamentação do Imposto sobre Serviços (ISS)



Meta: Aumentar as receitas próprias municipais.



Problema: Para fazer frente às demandas cada vez maiores da sociedade por melhores serviços públicos, é necessário dotar os Municípios de mais recursos financeiros, e uma das alternativas é aumentar suas receitas próprias. O Imposto sobre Serviços é o imposto de maior importância de competência municipal, por isso, é hora de aperfeiçoar a Lei Complementar 116/2003 para torná-la mais moderna e ágil.



Proposta: Uma alternativa de incremento das receitas próprias é o Imposto Sobre Serviço (ISS), tributo em evidente crescimento real e potencial, haja vista o aumento da variedade de serviços.

A Lei Complementar 116/2003 inovou com relação ao ISS, na modalidade da retenção por parte do tomador de serviços de algumas atividades específicas, sendo essas caracterizadas pela prestação de serviços no domicílio do prestador.

Porém, há novas modalidades de serviços e alguns tradicionais que ensejam a respectiva inclusão, tributação, definição eficaz da base de cálculo e consequente redução da evasão fiscal. Entre tais, convém destacar as seguintes:

- **Construção Civil:** clarificar a legislação, impedindo dúbia interpretação quanto a deduzir ou não os materiais adquiridos pelo prestador na base de cálculo. De forma geral, os fiscos municipais entendem que a aplicação da legislação não permite a dedução de materiais, como ocorre atualmente. No entanto, a vulnerabilidade da legislação vigente tem levado ao Poder Judiciário a decisão pela referida dedução. Estimativas apontam que a respectiva adequação e recolhimento representaria um acréscimo de R\$ 5 bilhões ao ano para os Municípios.
- **Atividades das administradoras de cartão de crédito e débito:** determinar que a incidência e o recolhimento ocorram no domicílio do tomador de serviços, ao contrário do que ocorre, razão de evasão e não justiça fiscal. Nesse caso, tomador é o lojista, o restaurante, o posto de combustíveis, dentre outros. Adotada a modificação legal, representaria um ganho médio de R\$ 2 bilhões ao ano para os Municípios.
- **Leasing – arrendamento mercantil:** alterar o local de recolhimento do tributo para o Município-sede do tomador de serviço. Atualmente, ocorre duplo prejuízo tributário local. O produto objeto do *leasing* não é adquirido na comunidade, e o valor de ISS é destinado ao Município-sede da operadora do arrendamento. Assegure-se, pois, ao menos, a anotação e o recolhimento no Município do tomador do serviço. Essa medida promoverá a justiça fiscal e poderá representar um ganho médio de R\$ 4 bilhões ao ano aos cofres locais.

Acrescente-se que a adoção desses projetos e princípios, principalmente, determinariam a pacificação e o término das centenas e intermináveis demandas judiciais, resultando na necessária segurança jurídico-tributária. Resumindo, trata-se de um conjunto de iniciativas e adequações que resultarão em ambiente de justiça tributária, equidade de tratamento e redução das evasões.

Finalizando, propõe-se que todas as atividades caracterizadas por peculiaridade de serem prestadas no domicílio do prestador fiquem sujeitas à retenção no Município do tomador.

2.5. Regulamentação da Planta Genérica de Valores (IPTU)



Meta: Regularização e atualização da Planta Genérica de Valores de todos os Municípios como instrumento de avaliação e concretização de políticas públicas e incremento das receitas próprias municipais.



Problema: A planta Genérica de Valores, base de avaliação e cálculo do IPTU, é um importante instrumento na administração municipal. Seja para o incremento das receitas próprias, seja como base de avaliação e concretização de políticas públicas, sobretudo aquelas relacionadas à função social da propriedade, à adoção da progressividade e à promoção da equidade.

Entretanto, possivelmente pelos aspectos político-eleitorais de natureza local, enfrenta, sistematicamente, dificuldades de concretização e atualização na maioria dos Municípios.



Proposta: Tramita na Câmara dos Deputados o PLP 108/2011, subscrito pelo deputado Cláudio Puty (PT-PA), que adita a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente para propor a “obrigatoriedade de instituir uso de planta genérica de valores (PGV), para fins de apuração do valor venal de imóveis urbanos, para todo Município com população acima de 20.000 (vinte mil habitantes) e atualização periódica das mesmas”.

Concordamos com o regramento formal e geral, de modo a exigir a atualização periódica, em patamares de mercado, da planta genérica de valores dos imóveis urbanos. Entretanto, a CNM protagoniza emendas modificativas e defende: 1) que a obrigação seja de todos os Municípios; 2) e que seja feita a cada 4 (quatro) anos para os Municípios com população até 500.000 (quinhentos mil) habitantes, e a cada 6 (seis) anos para os Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Desse modo, e de acordo com o último censo, seriam contemplados 3.850 Municípios com população inferior a 20.000 habitantes. Ainda relativamente ao projeto em questão, propomos alterar o prazo obrigatório (reduzindo de 8 para 4 anos) tocante aos outros 1.082 Municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes. Bem como a redução do prazo (de 6 para 4 anos) de 599 Municípios situados entre 50.000 e 500.000 habitantes.

2.6. Reforma do sistema de transferências intergovernamentais, com adoção do princípio da equalização fiscal



Meta: Adequar o sistema de transferências intergovernamentais para suprir a lacuna entre a capacidade de arrecadação dos Municípios e sua necessidade de gasto.



Problema: Estruturalmente, os Municípios dependem de transferências intergovernamentais para suprir a lacuna entre sua capacidade de arrecadação e sua necessidade de gasto. Ocorre que, no Brasil, o sistema de transferências intergovernamentais não cumpre adequadamente o papel redistributivo para o qual é vocacionado, seja porque os recursos não são suficientes, seja porque sua distribuição segue critérios não balizados pela equalização fiscal. Com isso, criam-se ilhas de Municípios privilegiados em meio a um mar de escassez de recursos para a grande maioria das cidades brasileiras.



Proposta: A CNM defende uma reforma profunda no regime federativo brasileiro que possibilite a fundação de um novo sistema de transferências intergovernamentais baseado no princípio da equalização fiscal. Tal modelo pressupõe a constituição de um único grande fundo de transferências, com mais recursos do que a soma das atuais transferências, cuja destinação se balizaria pelo preenchimento da lacuna existente entre a capacidade de arrecadação própria de cada Município e sua necessidade de gasto. A metodologia a ser desenvolvida poderia se basear no que é aplicado em algumas outras federações modernas, como a australiana.

3. Saúde

3.1. Financiamento do SUS



Meta 1: Estabelecer um percentual mínimo de investimento em saúde para a União.

Meta 2: Elaborar e instituir a metodologia de transferência dos recursos federais da saúde para Municípios e Estados.



Problema: A conquista da Emenda 29 foi a vinculação de recursos da seguridade social para o setor Saúde. A EC 29 também estabeleceu que lei complementar, revista a cada 5 anos, deve definir percentuais mínimos de investimentos em saúde para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diante da lacuna mantida até então, deixando a União desobrigada da vinculação de percentual mínimo de seu orçamento para a Saúde, há uma sobrecarga de demandas financeiras para os cofres dos Municípios que em média investem mais de 21% de seus recursos no setor saúde (SIOPS, 2013). Além de desobrigada de investir percentual mínimo de suas receitas, a ausência da metodologia de transferência de recursos financeiros da União para os Municípios, prevista no art. 35 da Lei 8.080/1990 e no art. 3º da Lei 8.142/1990, por fim, ratificado pela Lei Complementar 141/2012, em seu art. 17, agrava o subfinanciamento do SUS e sufoca as finanças municipais. Isso comprova que o processo de descentralização do SUS está totalmente equivocado, não passando de uma descontração de ações e serviços com ênfase na esfera municipal; ou seja, a simples transferência de responsabilidades e competências com a saúde pública para os Municípios brasileiros.



Proposta: Elaborar e instituir a Política Nacional de Financiamento do SUS a partir da aprovação do PLP 123/2012 ou do Saúde Mais Dez (PLP 321/2013), que define 10% da receita bruta da União para a saúde e da regulamentação do art. 17 da Lei Complementar 141/2012, que prevê a metodologia anual de transferência dos recursos da União para Municípios e Estados, com o fim da política de incentivos financeiros e programas de saúde, extinguindo-se a pulverização dos recursos federais. Esta é a única maneira de se garantir mais recursos para a saúde e sua destinação até o Ente mais próximo do cidadão e de suas necessidades – o Município –, para tanto, a equipe técnica da CNM se coloca à disposição a fim de contribuir com o governo federal.

3.2. Estratégias Nacionais em Defesa da Saúde (ENADS)



Meta: Reduzir e orientar as demandas judiciais em desfavor dos Municípios, principalmente as decorrentes de ações e serviços que não são de sua competência.



Problema: O Decreto 7.508/2011 regulamentou a política de assistência farmacêutica e de ações e serviços de saúde no país, reconhecendo a institucionalização da Rename (Relação Nacional de Medicamentos Essenciais) e a Renases (Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde), porém, ainda foi um processo falho na definição das competências e responsabilidades dos Entes em relação a cada componente da assistência farmacêutica, assim como na execução das ações e dos serviços de saúde. A legislação em questão fortalece apenas a responsabilidade solidária entre os Entes para a Assistência Integral à Saúde, comprometendo mais os Municípios por estarem mais próximo da população.



Proposta: Definir as competências de cada Ente em relação à assistência à saúde – procedimentos, medicamentos, órteses, próteses e materiais; estabelecer o banco/registo nacional de preços de medicamentos, órteses, próteses e materiais, com reajustes controlados, regulares e anuais; e a criação e a instalação, com a máxima urgência, das Câmeras de Compensação de medicamentos especializados e estratégicos, além dos serviços de saúde de média e alta complexidade.

3.3. Integração dos sistemas oficiais de informação em saúde



Meta: Implantação de banco de dados unificado e integrado do SUS.



Problema: O direito à informação, bem como a divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e sua utilização pelo usuário são princípios do SUS garantidos na Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990). Além disso, é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a coordenação do sistema de informações da saúde (art. 15, IV – Lei 8.080/1990), com um prazo de 2 anos para organizar o sistema de informações da saúde integrado em todo o território nacional (art. 47), ou seja, em 1992. A realidade atual nos remete a mais de 330 sistemas ou *softwares* desenvolvidos e disponibilizados pelo Datasus/MS aos Municípios para registro das informações de saúde, com dois grandes obstáculos: desintegração e incompatibilidade de plataformas em sua maioria, provocando o retrabalho de alimentação dos bancos de dados. Ainda, a vinculação de programas e transferências de recursos financeiros federais à alimentação de sistemas/*softwares* individualizados e desintegrados compromete a organização, a agilidade e a gestão municipal do SUS. Diante da breve exposição e da impossibilidade de os Municípios continuarem alimentando inúmeros sistemas, é necessária e urgente a integração e padronização dos sistemas oficiais de informações da saúde vinculadas ao Cartão SUS.



Proposta: validação do cartão SUS, com integração dos demais sistemas de informações oficiais, reduzindo gradativamente o retrabalho até a eliminação dos inúmeros sistemas (*softwares*) desenvolvidos e utilizados pelo Datasus.

3.4. Ressarcimento da Saúde Suplementar



Meta: Restituir aos respectivos Municípios os valores das despesas realizadas com a atenção à saúde dos beneficiários de planos de saúde.



Problema: A saúde suplementar tem avançado na qualificação dos planos de saúde, que após anos têm se empenhado para deixar a qualidade de “planos de doenças” para “planos de saúde” propriamente ditos. Um novo olhar dos planos de saúde, com destaque para a promoção e a prevenção da saúde de seus beneficiários. Porém, ainda existe uma grande demanda, principalmente no que se refere a tratamentos de alto custo de usuários de planos de saúde para a rede do SUS. Legalmente, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) regulamentou o ressarcimento ao SUS por atendimentos realizados aos beneficiários de planos de saúde (Lei 9.656/1998, art. 32 e Resoluções da ANS), o que já vem sendo praticado de forma muito tímida e insipiente.



Proposta: Garantir, por meio de sistema informatizado e web, o ressarcimento regular e automático dos atendimentos aos usuários de plano de saúde realizados na rede do SUS, ao respectivo Ente executor dos serviços.

4. Educação

4.1. Recursos dos programas federais para a educação básica (Pnae, PNTE, PDDE etc.)



Meta: Definir em lei a correção anual pelo INPC dos valores de todos os programas federais destinados à educação básica.



Problema: Os programas suplementares para a educação básica, como o da alimentação e do transporte escolar, estão previstos na Constituição Federal (art. 208, VII), originalmente para os educandos do ensino fundamental, ampliados para todas as etapas da educação básica pela Emenda Constitucional 59, de 2009. E cabe à União o desempenho da função redistributiva e supletiva por meio da assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (CF, art. 211, § 1º). Portanto, o aporte de recursos federais a esses programas consiste em obrigação da União que, para isso, conta com recursos específicos, como os da cota federal da contribuição social do salário-educação.

Atualmente, os programas federais para a educação básica, como da alimentação escolar (Pnae), transporte escolar (Pnate) e dinheiro direto da escola (PDDE), são transferências legais da União para Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, a lei não trata do reajuste dos valores desses programas, ou seja, não fixa indicador nem periodicidade para tais reajustes. Em consequência, esses valores sofrem longos períodos de congelamento e, quando corrigidos, são de decisão exclusiva do governo federal, com base nas variações orçamentárias destinadas ao seu financiamento.

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Tipo	Valor inicial Jan./1995	Valor atual (A)	Valor corrigido Fev./2014(B)	Defasagem (A/B)
Valor por estudante	R\$ 0,13	R\$ 0,30	R\$ 0,49	62%

Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

Tipo	Valor inicial Jun./2004	Valor atual (A)	Valor corrigido Fev./2014(B)	Defasagem (A/B)
Valor por estudante	R\$ 76,47	R\$ 120,73	R\$ 128,95	7%

Elaboração: Área técnica da CNM.

Como se observa no quadro acima, hoje a defasagem do valor *per capita* do Pnae é de 62%. Entretanto, com critério de reajuste fixado na lei, entre 2010 e 2014, o piso nacional do magistério foi corrigido em 78,63%, enquanto o INPC do mesmo período foi de 31,78% e, portanto, o ganho real do piso foi de 35,55%. É insustentável que os recursos repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fiquem congelados, e o piso do magistério seja reajustado acima da inflação, para os gestores estaduais e municipais pagarem sem nenhuma complementação do governo federal.

Há proposições em tramitação no Congresso Nacional com o propósito de definir critérios de reajuste dos valores dos programas federais para a educação básica, como o Projeto de Lei 5.690, de 2009, do deputado Manoel Júnior (PMDB/PB), que propõe a correção anual dos valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) pelo INPC.



Proposta: A CNM reivindica a definição em lei da correção anual pelo INPC dos valores de todos os programas federais destinados à educação básica.

4.2. Reajuste e complementação da União para pagamento do piso do magistério



Meta: Fixar o reajuste do piso nacional do magistério pelo INPC e assegurar complementação da União a todos os Entes federados que comprovarem essa necessidade, e com outros recursos que não os do Fundeb.



Problema: O critério de reajuste do piso nacional do magistério fixado na Lei 11.738, de 2008, ou seja, o percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb nos dois anos anteriores, implica reajustes acima da inflação acumulada do ano anterior. Segundo o MEC, entre 2010 e 2014, o piso nacional do magistério foi corrigido em 78,63%, enquanto o INPC do mesmo período foi de 31,78% e, portanto, o ganho real do piso foi de 35,55%. No mesmo período, o índice de correção do salário mínimo foi de 55,69%.

Reajuste do piso nacional do magistério e INPC – 2010 a 2014

Ano	INPC acumulado do ano anterior	% de reajuste do piso nacional do magistério segundo o critério vigente
2010	4,11%	7,86%
2011	6,46%	15,84%
2012	6,07%	22,22%
2013	6,19%	7,97%
2014	5,56%	8,32%

Elaboração: 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, ainda em 2008, o Projeto de Lei 3.376 com a proposta de adoção do INPC acumulado do ano anterior como critério para o reajuste anual do piso. Entretanto, esse Projeto de Lei continua em tramitação.

Segundo a Lei 11.738, de 2008 (art. 4º), a União deve complementar a integralização do pagamento do valor do piso nacional dos professores, nos casos em que o Ente federado, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, não disponha de condições orçamentárias para pagar o piso aos seus professores. Mas limita os recursos da União para esse fim aos 10% da complementação da União ao Fundeb que podem ser redistribuídos por meio de programas para a melhoria da qualidade da educação. Assim, somente podem ser pleiteados com recursos da União para o piso do magistério os governos estaduais e municipais dos Estados já beneficiários de recursos complementares da União para os respectivos Fundebs. Em 2014, dez Estados: AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI e RN.

Entretanto, desde a vigência do piso salarial nacional do magistério até hoje, ou seja, 2009 a 2014, não houve repasse de recursos federais para integralização do pagamento do piso do magistério. Isso porque até hoje não foram definidos critérios que pudessem ser efetivamente comprovados por Estados e Municípios para o pedido de recursos federais destinados ao pagamento integral do piso nacional do magistério.

Parcela da complementação da União ao Fundeb destinada à integralização
do pagamento do piso nacional do magistério – 2009 a 2014

Recursos da União para complementação do pagamento do piso do magistério (10% da complementação ao Fundeb)	
2009	R\$ 507.015.000,00
2010	R\$ 794.580.006,18
2011	R\$ 908.431.083,48
2012	R\$ 978.372.817,11
2013	R\$ 1.071.273.935,49
2014	R\$ 1.075.807.483,03

Elaboração: Área técnica da CNM.

Há proposições em tramitação no Congresso Nacional com essa finalidade, como o Projeto de Lei 3.020, de 2011, do deputado Nelson Marchezan Júnior (PSDB/RS), que altera a Lei 11.738, de 2008, a fim de viabilizar que Estados e Municípios não beneficiados pela complementação da União ao Fundeb possam receber complementação da União para integralização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica.

Por fim, os Municípios reivindicam que novos recursos da União sejam destinados à integralização do pagamento do piso nacional do magistério, portanto, desvinculados da complementação da União ao Fundeb, tal como hoje fixado pela Lei 11.738, de 2008.

É insustentável que os recursos repassados pela União aos Municípios não sejam reajustados anualmente e que o reajuste anual do piso nacional do magistério seja determinado por lei federal, com percentual acima da inflação, para os gestores municipais pagarem sem nenhuma complementação do governo federal.



Proposta: A CNM reivindica a definição do reajuste anual do valor do piso nacional do magistério pelo INPC e complementação da União para pagamento do piso a todos os Entes federados que comprovarem essa necessidade, e com outros recursos que não os do Fundeb.

4.3. Complementação da União ao Fundeb



Meta: Aumentar a complementação da União ao Fundeb para no mínimo 50% da contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



Problema: Não será possível atingir metas do novo PNE relativas ao financiamento da educação, especialmente a aplicação de 10% do PIB em educação e a adoção do custo aluno qualidade (CAQ) como parâmetro para financiamento da educação no país, sem significativo aporte de novos recursos do governo federal. Hoje, dos cerca de 5% do PIB aplicados em educação, a União participa com 1%, e Estados e Municípios, respectivamente, com 2%.

A Emenda Constitucional 53, de 2006, que criou o Fundeb, fixou a complementação da União ao Fundo em 10% do total das contribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, ADCT, art. 60, VII, “d”). Para se alcançar adequado patamar de aplicação de recursos públicos em educação, é preciso, pois, aumentar a complementação da União ao Fundeb.

Há proposições em tramitação no Congresso Nacional com esse objetivo, como o Projeto de Lei 7.029, de 2013, do deputado Alessandro Molon (PT/RJ), que propõe complementação da União ao Fundeb de 50% do total da contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



Proposta: A CNM reivindica aumento da complementação da União ao Fundeb para no mínimo 50% da contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

4.4. Expansão e financiamento da creche pública



Meta: Aumentar a ponderação da creche pública em tempo integral na redistribuição dos recursos do Fundeb e definir metas diferenciadas por grupos de Municípios para atingir os 50% das crianças de até 3 anos atendidas por creche.



Problema: O novo PNE contém meta para ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da década do Plano. Entre 2000 e 2010, o atendimento educacional das crianças de zero a 3 anos passou de 9,4% para 23,6%. A rede municipal respondeu 63% dessas matrículas em 2012. Para atingir a meta de 50%, será preciso mais do que duplicar as matrículas nas creches hoje existentes no país.

Por outro lado, a demanda por creche é variada nos Municípios, em função da população total e rural, atividade econômica, índice de pobreza ou de vulnerabilidade social etc. Em 2010, dos 5.565 Municípios do país, somente 38 possuíam mais de 500 mil habitantes; 207 Municípios, entre 100 e 500 mil; e 1.301, até 5 mil habitantes. As metas do PNE são globais para o país e não há dispositivo legal que determine sua aplicação uniforme a todo o território nacional. Assim como há metas nacionais e metas diferenciadas por Unidades Federadas, Municípios e escolas no Ideb, e agrupamento de Municípios para fixação de valores diferenciados para repasses financeiros da União no Pnate, é urgente a formulação de proposta que contemple metas diferenciadas por grupos de Municípios, de forma a respeitar suas diferenças geográficas, populacionais, de demandas etc., bem como cumprir a meta nacional de 50% de atendimento em creche das crianças de 0 a 3 anos de idade, até o final da década do novo PNE.

A creche em tempo integral é a etapa da educação básica com maior custo real por aluno/ano, devido principalmente ao menor número de crianças por profissional da educação, mas também aos equipamentos e material necessários. Além disso, é preciso melhorar a qualidade do atendimento oferecido nas instituições de educação infantil em todo o país.

Valor aluno do Fundeb e custo aluno na creche – 2014

UF	Valor aluno ano 2014 - Fundeb		Custo aluno CNM (por região)		UF	Valor aluno ano 2014 - Fundeb		Custo aluno CNM (por região)	
	Creche Parcial	Creche Integral	Creche Parcial	Creche Integral		Creche Parcial	Creche Integral	Creche Parcial	Creche Integral
AC	2.787	3.623	2.918	5.041	PB	2.286	2.971	2.319	4.005
AL	2.286	2.971	2.319	4.005	PE	2.286	2.971	2.319	4.005
AM	2.286	2.971	2.918	5.041	PI	2.286	2.971	2.319	4.005
AP	3.355	4.362	2.918	5.041	PR	2.376	3.088	4.477	7.732
BA	2.286	2.971	2.319	4.005	RJ	2.612	3.395	4.244	7.330
CE	2.286	2.971	2.319	4.005	RN	2.286	2.971	2.319	4.005
ES	2.730	3.549	4.244	7.330	RO	2.512	3.265	2.918	5.041
GO	2.718	3.534	4.174	7.209	RR	3.927	5.105	2.918	5.041
MA	2.286	2.971	2.319	4.005	RS	2.972	3.863	4.477	7.732
MG	2.409	3.131	4.244	7.330	SC	2.713	3.527	4.477	7.732
MS	2.680	3.483	4.174	7.209	SE	2.747	3.571	2.319	4.005
MT	2.331	3.031	4.174	7.209	SP	3.034	3.944	4.244	7.330
PA	2.286	2.971	2.918	5.041	TO	2.954	3.840	2.918	5.041

Fonte: Pesquisa e elaboração da área técnica da CNM

Entretanto, o valor por aluno/ano do Fundeb destinado à creche em tempo integral é muito inferior ao custo dessa etapa da educação básica. E a regulamentação do Fundeb (Lei 11.494, de 2007, art. 10, § 1º e § 2º) impede que a ponderação da creche possa ser maior do que ela é hoje.

Há proposições em tramitação no Congresso Nacional com essa finalidade, como o Projeto de Lei 7.029, de 2013, do deputado Alessandro Molon (PT/RJ), que altera a Lei 11.494, de 2007, dispondo que a ponderação da creche pública em tempo integral corresponderá ao teto de 1,30, multiplicado por dois, ou seja, passa para 2,60.



Proposta: A CNM reivindica que, na redistribuição dos recursos do Fundeb, ponderação da creche pública em tempo integral que corresponda ao custo real dessa etapa da educação básica e metas diferenciadas por grupos de Municípios para atingimento da meta nacional de 50% das crianças de até 3 anos atendidas por creche.

4.5. Espaços deliberativos interfederativos na educação



Meta: Instituir imediatamente a instância permanente de negociação e cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista no novo PNE, e definir nova composição do Conselho Deliberativo do FNDE.



Problema: A estrutura federativa brasileira padece de dois problemas capitais: centralização da arrecadação tributária na União, e, por consequência, centralização do poder decisório no governo federal.

O enfrentamento desses problemas implica a reforma tributária e a institucionalização de espaços deliberativos interfederativos, com representações dos executivos dos Entes federados, para implementação de políticas de cooperação.

O aperfeiçoamento do regime de colaboração, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 211, *caput*), entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na educação básica pressupõe: 1) maior participação da União no financiamento da educação básica, no cumprimento de sua função supletiva e redistributiva, de forma a completar a universalização do atendimento educacional às crianças e jovens de 4 a 17 anos até 2016 (CF, art. 208, I, com redação da EC 59/2009) e reduzir progressivamente as desigualdades regionais; 2) qualificação da gestão educacional, por meio da alocação de recursos e valorização do magistério com base em indicadores e metas de resultados educacionais, com fortalecimento do papel da União na definição de expectativas de aprendizagem em cada ano letivo dos ensinos fundamental e médio, currículos mínimos nacionais e aprimoramento do sistema nacional de avaliação; 3) institucionalização de espaços interfederativos deliberativos em âmbito nacional, especialmente de fóruns executivos.

Por exemplo, não se justifica que a aplicação dos recursos da cota federal do salário-educação, assim como de outros recursos destinados aos programas federais para a educação básica, seja decidida exclusivamente pelo governo federal, sem representação dos Estados/Distrito Federal e Municípios, como hoje acontece no Conselho Deliberativo do FNDE.

A Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, dispõe que (art. 7º) “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”. E prevê a criação de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 7º, § 5º) e a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado (art. 7º, § 6º).

Por fim, é necessário afirmar a necessidade de que os Municípios brasileiros sejam representados em fóruns ou espaços de negociação e deliberação federativa pelos agentes públicos detentores dos cargos eletivos, que são os legítimos representantes de suas populações. Portanto, por representações indicadas pelas entidades dos Municípios, constituídas pela adesão e filiação de seus prefeitos, e não por entidades de secretários de diferentes áreas da administração municipal.



Proposta: A CNM reivindica a imediata instituição, no âmbito federal, da instância permanente de negociação e cooperação prevista no novo PNE, e nova composição do Conselho Deliberativo do FNDE, formados por cinco representantes do governo federal, cinco dos Estados/Distrito Federal e cinco dos Municípios, indicados pelas entidades municipalistas que integram o Comitê de Assuntos Federativos (CAF) da Presidência da República.

5. Outros temas

5.1. Encontro de contas da previdência



Meta: Realizar de forma efetiva o encontro de contas da previdência entre Municípios e União.



Problema: A dívida previdenciária dos Municípios brasileiros tem inviabilizado a gestão dos nossos Entes locais zerando em muitos casos o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que fica retido para pagamento da dívida. Na visão da CNM, a saída é a realização de um efetivo encontro de contas (créditos e débitos previdenciários) entre União e Municípios.

Há inúmeros pontos que a Confederação reputa geradores de créditos em prol dos municípios, a saber: a) valores referentes ao estoque previdenciário nos termos da Lei 9.796/1999; b) inclusão de valores já prescritos (com prazo superior a cinco anos da constituição do débito), desrespeitando a Súmula Vinculante 8 do STF; inclusão no rol de segurados do INSS (sob os quais deve ocorrer contribuição) de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo que são vinculados a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em especial no período de transição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para RPPS; c) inclusão no rol de segurados do INSS de servidores públicos titulares de cargo efetivo que estão em exercício de cargo em comissão e que deveriam contribuir para o Regime Próprio de Previdência da origem, quando este foi instituído; d) inclusão de agentes políticos que são servidores efetivos licenciados de seus cargos para desempenho do mandato e que contribuem para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores na origem; e) inclusão de parcelas indenizatórias na base de cálculo da contribuição, como 1/3 de férias, 15 dias iniciais do auxílio-doença etc. Cujo entendimento já foi pacificado no Poder Judiciário; f) há a informação de alguns Municípios que as contribuições previdenciárias pagas antes da adoção plena da informatização pelo governo federal não realizaram a identificação correta dos servidores contribuintes, gerando, quando da aposentadoria desses, cobrança em duplicidade; g) consolidação dos expurgos de multa e juros decorrentes de parcelamentos aderidos como os previstos na Lei 11.960/2009 e 12.810/2013; h) levantamento dos valores pagos a título de contribuição previdenciária sobre o subsídio dos mandatários eletivos no período entre 1998 e 2004, em que esta contribuição foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, o efetivo encontro dos débitos e dos créditos previdenciários entre Municípios e União é medida que se impõe para alcançarmos uma gestão pública eficiente e responsável em nosso país.



Proposta: Propomos que o encontro de contas seja realizado a partir de medidas de ordem administrativa (maioria dos casos) ou legislativas que construam um ambiente de conciliação e entendimento objetivando essa solução de enorme importância para o país.

5.2. Saneamento



Meta: Implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos integralmente com apoio técnico e financeiro da União e dos Estados.



Problema: A Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê a elaboração de planos para todos os Entes federados como um dos mais importantes instrumentos de implementação da lei. Entretanto, a União não cumpriu com esta meta, pois desde 2012 o Plano Nacional de Resíduos Sólidos está em versão preliminar. O referido plano tinha como meta principal erradicar os lixões até agosto de 2014, por meio de inúmeras formas de apoio técnico e financeiro da União a todos os Municípios para implantarem aterros sanitários. Da mesma forma, a grande maioria dos Estados não elaborou os planos, o que impede os Municípios de terem acesso aos diagnósticos estaduais para viabilização de suas ações e até mesmo da estruturação de consórcios, dentre outras formas de apoio aos Entes locais.

Nesse contexto, o problema se agrava, pois desde agosto de 2012 nenhum Município consegue recursos da União para elaborar os planos municipais de resíduos sólidos, e, sem os planos, nenhum Município acessa recursos da União para serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Na prática, apenas os Municípios são penalizados, pois precisam cumprir a PNRS e não podem acessar recursos da União para isto.

Ademais, mesmo os Municípios que elaboraram os planos não conseguiram acessar recursos da União, pois, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), os planos municipais são condição de acesso, mas o repasse é ato discricionário. Exatamente por constatar essa falta de recursos financeiros da União, a Fundação Nacional da Saúde (Funasa) apoia a prorrogação dos prazos da PNRS.

Cabe destacar, ainda, que aterro sanitário individual é uma forma de disposição final não recomendada pelo Tribunal de Contas da União para Municípios de até 100 mil habitantes, em razão da baixa capacidade técnica e elevado custo de manutenção e operação destes aterros. Apesar de o TCU sugerir os consórcios para pequenos Municípios, tanto o MMA quanto a Funasa reconhecem haver entraves que impossibilitam a formação de consórcios em todo o país, principalmente a existência de restrições fiscais (Cauc). Além disso, citamos, como exemplo a região Norte do país, onde a localização isolada, a extensão territorial e o pequeno número de habitantes inviabilizam a celebração de consórcios.

Em resumo, a problemática da Política Nacional de Resíduos Sólidos se concentra em prazo ínfimo para União, Estados e Municípios cumprirem com suas obrigações, e, somado a isto, existe completa ausência de fonte de financiamento para os Municípios fazerem a gestão de resíduos sólidos.



Proposta: Exige-se o cumprimento das obrigações previstas para Estados e União, principalmente em relação à aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, para que este se torne decreto e possibilite aos Municípios receber o apoio técnico e financeiro previsto no plano nacional e no plano estadual para eliminar todos os lixões e implantar aterros sanitários. Complementarmente, os Estados precisam elaborar seus planos e apresentar diagnósticos estaduais que propiciem ao Município desenvolver suas ações locais. Assim, com o devido apoio, mesmo os pequenos Municípios poderão ter mais condições para implantar e manter aterros sanitários. Ademais, faz-se imprescindível a ampliação dos prazos para que Municípios possam acessar recursos para elaboração e implementação dos planos de resíduos sólidos.

5.3. Mobilidade Urbana



Meta: Implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana com assistência técnica e financeira da União e dos Estados.



Problema: A Lei 12.586, de 3 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e determinou que, até abril de 2015, Municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem o Plano de Mobilidade – os que não cumprirem essa determinação serão penalizados com a negativa de recursos federais destinados às políticas de mobilidade urbana.

Segundos dados do IBGE, apenas 10% dos 1.720 Municípios que se enquadram na exigência possuem plano de mobilidade. Já os Municípios que não conseguem atender às exigências, em sua maioria, argumentam a ausência de equipe técnica e de recursos financeiros. E as verbas federais para investimento em mobilidade têm sido aplicadas em Municípios de grande porte.

A Lei regulamenta o planejamento e a gestão do setor e altera os mecanismos de regulação e de fixação das tarifas de transporte público. No entanto, não determina as fontes de financiamento dos benefícios dirigidos a determinadas categorias de usuários do transporte coletivo – como estudantes e idosos; os mecanismos permanentes de financiamento da infraestrutura de transporte urbano; a regulamentação do transporte urbano em cidades históricas; e as condições de acesso a fundos, empréstimos e financiamentos para aquisição e renovação de frotas.



Proposta: O prazo para elaboração do plano de mobilidade deve ser estendido e as atribuições da União e dos Estados previstos na Lei devem ser cumpridas, principalmente quanto ao apoio técnico e financeiro previstos nos arts. 16 e 17, além da política tributária específica e de incentivos de implantação da Lei, que deve ser proposta pelos Estados, e a determinação às fontes de financiamento para o transporte urbano.

5.4. Defesa Civil



Meta: Dar celeridade às transferências de recursos da União aos Municípios para a execução de ações de recuperação em áreas atingidas por desastres.



Problema: Para receber recursos destinados à execução de obras de reconstrução dos danos causados por desastres, a legislação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) exige uma série de obrigações ao Município afetado por desastre natural.

Nesse contexto, a burocracia imposta pela legislação do SINPDEC emperra a celeridade na liberação de recursos a esses Municípios, especialmente os financeiros, já que este Sistema exige o envio de uma série de documentos de reconstrução e de reabilitação da área afetada como: planos de trabalho, decretos de anormalidades, laudos técnicos de levantamentos de danos e prejuízos causados sem qualquer tipo de orientação e apoio técnico por parte da União ou dos Estados. O que faz com que muitos Municípios tenham que aportar recursos próprios.



Proposta: Edição de Instrução Normativa que contemple apoio técnico dos Estados e da União para efetivação do levantamento dos danos e dos prejuízos causados por desastres nos Municípios afetados; simplificação da documentação a ser exigida pelos governos estaduais e federal; e apoio tecnológico para a execução de obras de recuperação e reconstrução de cenários afetados por desastres naturais nos Municípios.

Normatizar a Lei 12.340/2010 de maneira que propicie maior agilidade na liberação de recursos financeiros dos Estados e da União, uma vez que atualmente, em vista das precárias estruturas disponíveis nos Municípios, o processo ainda é moroso.

5.5. Agricultura

5.5.1. Programa Garantia-Safra



Meta: Ampliação para todo território nacional do Programa Garantia-Safra



Problema: O Programa Garantia-Safra é um seguro rural que atualmente atende apenas aos Municípios localizados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Em 2012, a Lei 12.766 autorizou incluir agricultores familiares de outros Municípios situados fora da área da Sudene e norte Minas Gerais, ou seja, ampliou o atendimento para todo o território nacional. Entretanto, condicionou essa ampliação à comprovação do risco de ocorrências de perdas sistemáticas de safras pelos agricultores familiares causadas por estiagem ou excesso hídrico, e da existência de disponibilidade orçamentária da União.

Nos anos de 2003 a 2013, 1.462 Municípios tiveram reconhecidos pelo Ministério da Integração Nacional decretos municipais de situação de emergência ou calamidade, causada pela chuva ou seca, em 5 anos ou mais. Sendo que 857 Municípios estão localizados na área de abrangência da Sudene, mas 605 estão fora.



Proposta: A CNM considera importante a ampliação do Programa Garantia-Safra para todo o território nacional, bem como um maior aporte de recursos para assegurar o atendimento a todos os Municípios, uma vez que maior seguridade de recursos para esses agricultores impactará positivamente nos setores sociais e econômicos da sociedade.

5.5.2. Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa)



Meta: Efetivação da implantação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa).



Problema: O Suasa é um sistema de adesão voluntária no qual, desde a criação até outubro de 2014, apenas 12 Municípios e dois consórcios intermunicipais conseguiram a equivalência. Com a ampliação das compras públicas da agricultura familiar por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Compras Institucionais, a certificação sanitária dos produtos passa a ser um limitante para ampliação desses mercados.



Proposta: A CNM considera necessária a ampliação do apoio técnico e financeiro dos Estados e do Ministério da Agricultura para efetivação da adesão dos Municípios ao Suasa, visando à formalização de novas agroindústrias que influenciem na empregabilidade, no desenvolvimento econômico e principalmente na comercialização de produtos com segurança sanitária e de qualidade.



