

A Crise dos Municípios Brasileiros

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), apresenta este Estudo com alguns pontos e informações que julgamos relevantes para explicar a crise financeira por quem passam as administrações municipais, esta crise que é conjuntural e também sistêmica e assola há muitos anos as combalidas finanças públicas. A crise que chegou na União e aos Estados há pouco tempo, já é uma rotina para os milhares de prefeitos(as) diariamente, que convivem com restrições orçamentárias e aumento das demandas sociais em suas cidades.

1- Um Cenário de incerteza

A instabilidade econômica torna a gestão dos Municípios um desafio ao interferir diretamente na arrecadação dos impostos de todos os entes Federados, impactando, assim, a receita dos Municípios advinda dos tributos de sua competência e das transferências constitucionais.

Por serem a maior fonte de receita, as estimativas das transferências constitucionais são a base do planejamento financeiro dos Municípios. Dessa forma, as variações entre as previsões de repasses e os valores realizados impactam a capacidade de pagamento das despesas.

Concomitante, a incerteza que permeia todas as esferas interfere, também, as chamadas transferências voluntárias, pois se torna menos propícia a realização de convênios e a cooperação entre os entes.

Os especialistas esperavam que 2017 fosse de recuperação, mas o crescimento é tímido e apresenta cenário político adverso ao otimismo, as perspectivas para a economia em 2017 indicam leve melhora em relação a 2016, de acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Ministério do Planejamento. Para o 4º bimestre desse ano, é esperado um crescimento de 0,5% do PIB e taxa de 3,5% para o IPCA acumulado.

Estamos no primeiro ano de mandato dos atuais prefeitos, cerca de 80% deles são novos gestores, que assumiram suas cidades com discurso de mudanças exigidas pela população. Passados agora nove meses do atual mandato, vemos que esses gestores mal conseguem cumprir com o pagamento de suas folhas salariais, causando uma grande frustração de expectativas. Grande parte dos gestores já tomaram decisões de reorganização administrativa; controle de pessoal; demissão de comissionados; informatização de serviços; diminuição dos horários de atendimento ao público e racionalização dos gastos, mas mesmo assim os recursos disponíveis aos Municípios não conseguem nem cobrir as despesas correntes das prefeituras. Os poucos ou

quase inexistentes investimentos públicos e municipais que estão ocorrendo são feitos com enormes sacrifícios dos outros setores, deixando de priorizar serviços essenciais.

2 - Comparação das arrecadações de IPI e IR dos últimos três anos

A Constituição Federal de 1988, definiu que os impostos devem ser compartilhados com os Estados e Municípios, e o bolo que compõem os Fundos de Participação são os recursos advindos do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Podemos notar na tabela 1, que a arrecadação do IPI e do IR vem apresentando tendência de queda. Pode-se observar que em 2017 a arrecadação até então não recuperou os valores de janeiro, o que mostra um cenário preocupante. Assim, grande parte do arrocho orçamentário dos Municípios deriva da baixa arrecadação desses impostos.

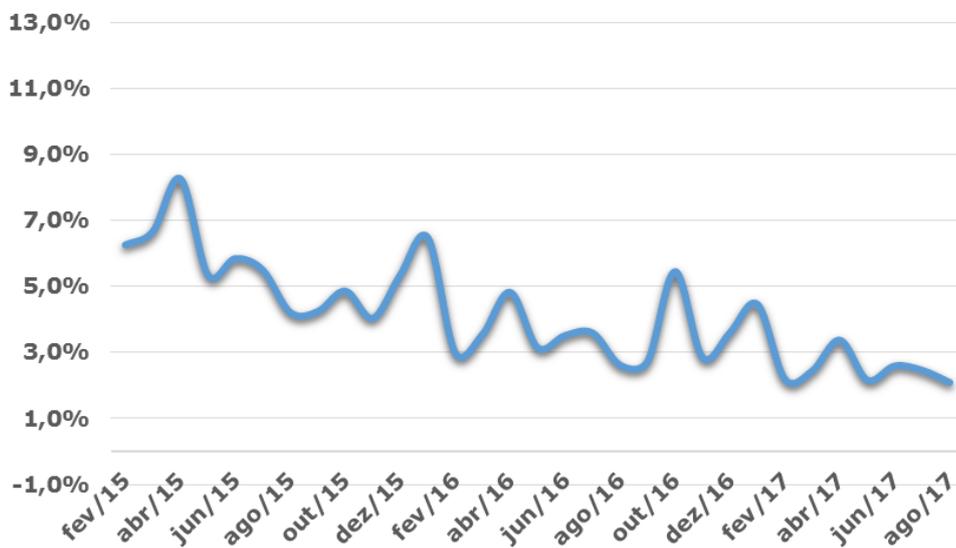
Tabela 1: Arrecadação de IPI e IR.

Mês	2014	2015	2016	2017
Jan	44.716.266,96	45.350.376,40	47.506.946,27	50.951.693,88
Fev	21.895.207,98	25.446.988,40	23.264.379,71	26.038.143,44
Mar	25.680.675,62	28.799.059,73	28.505.846,22	29.736.237,19
Abr	37.159.691,83	38.099.205,53	40.125.663,06	42.094.626,54
Mai	25.171.685,92	26.674.316,49	27.385.471,58	27.823.582,52
Jun	28.008.630,64	30.722.573,24	31.575.239,00	34.126.894,25
Jul	29.225.151,51	30.549.827,33	33.408.571,19	33.230.129,14
Ago	26.718.196,32	24.683.255,14	25.170.033,58	28.913.276,74
Set	24.401.229,78	25.926.423,41	26.887.189,07	-
Out	31.316.160,94	30.985.397,89	55.449.868,31	-
Nov	29.309.819,51	26.961.419,23	30.498.859,74	-
Dez	37.219.372,90	37.168.462,47	39.621.232,58	-
Total	360.822.089,93	371.367.305,27	409.399.300,33	-

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração própria.

Ao acumular anualmente os dados, observa-se tendência de queda na taxa de crescimento dos impostos. Como evidenciado no gráfico 1, em abril de 2015 a arrecadação do IPI e do IR apresentou crescimento de 8,5% em comparação com março do mesmo ano, enquanto que em agosto de 2017 o aumento foi de 2%.

Gráfico 1 : Taxa de crescimento da arrecadação do IPI e IR.

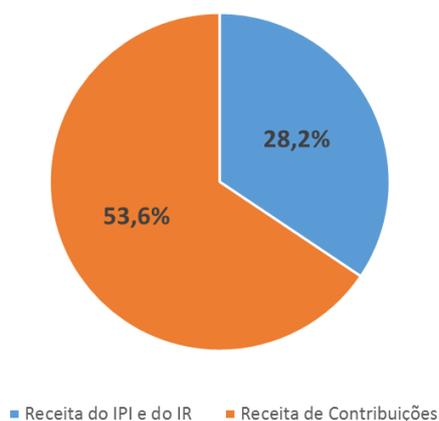


Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração própria.

Esta tendência pode ser explicada por que estes dois impostos que tem uma alta relação com a atividade econômica, o IR sendo influenciado pelo lucro das empresas e aumento da massa salarial e o IPI pela compra e venda de produtos, ambos sofrem impactos significativos em ambiente de baixo crescimento e alto desemprego.

Concomitantemente ao cenário de aperto nas contas financeiras municipais, percebeu-se, nos últimos anos, um aumento da participação das Contribuições na receita corrente da União em detrimento dos impostos. Isso se configura uma injustiça, pois a Constituição impõe a divisão dos impostos entre os entes federados, enquanto que as contribuições estão isentas disso. Como exemplo, o gráfico 2 demonstra que as receitas de contribuições corresponderam, em 2016, a quase duas vezes o montante de receita dos impostos IPI e IR.

Gráfico 2: Composição da Receita Corrente da União em 2016.



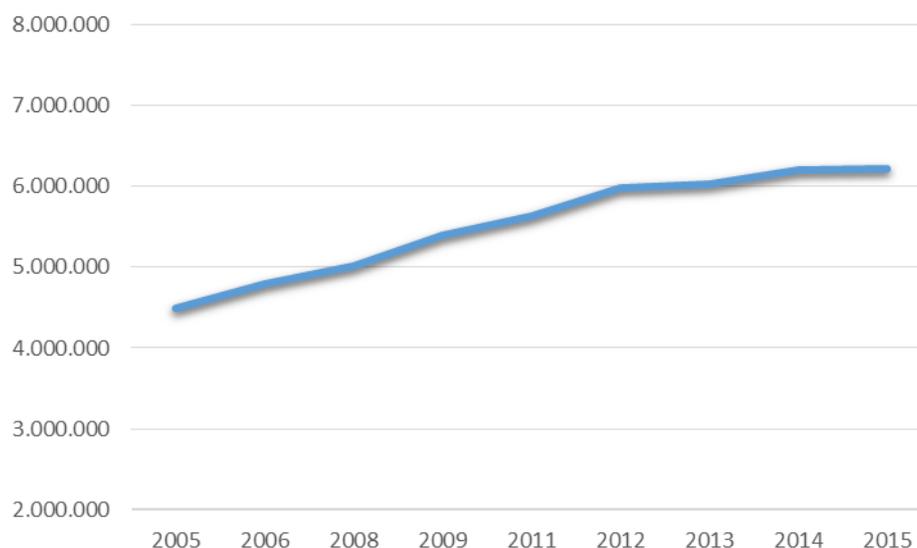
Fonte: STN. Elaboração própria.

Um dos pleitos que consta da pauta da CNM e do movimento municipalista é a participação dos Municípios nesta arrecadação das contribuições da União, ou a inclusão delas na cesta que compõem os Fundos de Participação.

3 – Evolução do quadro de pessoal e gasto com a folha de pagamento

Nos últimos anos, o quadro de pessoal ativo apresentou crescimento moderado, como explicitado pelo gráfico 3, de forma a ressaltar a contratação prudente dos Municípios. Além disso, grande parte das admissões realizadas foram decorrentes do aumento das atribuições municipais com educação, saúde e assistência social.

Gráfico 3: Evolução do quadro de funcionários ativos municipais.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), IBGE. Elaboração própria.

A evolução do gasto com a folha de pagamento de pessoal, porém, foi significativa e passou a abarcar grande parte do orçamento do Município. Uma explicação é o nível salarial dos funcionários, pois foram instituídos pisos salariais, muitas vezes atrelados ao salário mínimo. O piso do magistério, por exemplo, aumentou substancialmente o gasto com pessoal, uma vez que consiste em uma das maiores despesas do Município.

Como evidenciado na tabela 2, em 2015, as despesas com pessoal (ativos e inativos) dos Municípios aumentaram, em média, 13,42% em relação ao ano anterior e cresceram 5,43% de 2015 para 2016.

Tabela 2 – Evolução das despesas com pessoal nos Municípios brasileiros.

UF	2014	2015	2016	2015/2014	2016/2015
AC	600.899.881	681.295.627	749.422.064	13,38%	10,00%
AL	2.421.179.992	3.804.584.823	3.074.673.598	57,14%	-19,19%
AM	3.523.170.573	3.532.708.586	3.459.742.322	0,27%	-2,07%
AP	514.682.122	539.913.882	475.657.868	4,90%	-11,90%
BA	13.344.620.016	15.082.613.360	14.985.525.018	13,02%	-0,64%
CE	8.650.431.622	9.557.173.168	10.235.973.347	10,48%	7,10%
ES	4.462.528.684	5.081.280.234	5.294.728.078	13,87%	4,20%
GO	7.391.576.938	8.321.641.079	8.512.731.618	12,58%	2,30%
MA	5.788.227.189	6.114.334.015	6.386.561.361	5,63%	4,45%
MG	22.174.295.417	24.765.991.285	26.384.097.782	11,69%	6,53%
MS	3.480.836.377	4.348.050.490	4.905.865.743	24,91%	12,83%
MT	3.581.133.715	4.080.705.532	4.633.767.824	13,95%	13,55%
PA	6.870.056.833	6.623.428.799	5.664.569.772	-3,59%	-14,48%
PB	4.197.753.944	4.700.075.482	4.692.347.024	11,97%	-0,16%
PE	8.937.893.532	10.278.974.590	11.032.827.319	15,00%	7,33%
PI	3.350.476.314	3.684.818.002	3.549.402.428	9,98%	-3,67%
PR	12.424.915.107	14.561.557.713	16.430.228.604	17,20%	12,83%
RJ	22.358.473.976	26.728.248.713	27.287.586.589	19,54%	2,09%
RN	3.443.437.145	3.818.583.333	3.724.381.557	10,89%	-2,47%
RO	1.660.012.275	1.956.026.675	2.171.248.349	17,83%	11,00%
RR	489.200.416	561.641.346	565.804.429	14,81%	0,74%
RS	14.109.268.707	16.420.451.189	18.519.636.549	16,38%	12,78%
SC	8.212.681.990	9.851.628.340	10.150.309.161	19,96%	3,03%
SE	2.611.635.922	2.769.491.823	2.976.369.248	6,04%	7,47%
SP	58.704.469.570	65.341.416.334	70.977.928.836	11,31%	8,63%
TO	1.481.291.317	1.751.143.205	1.948.401.158	18,22%	11,26%
Total	224.785.149.573	254.957.777.624	268.789.787.646	13,42%	5,43%

Fonte: FINBRA. Elaboração própria.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o limite máximo da despesa com pessoal dos Municípios em 60% da receita corrente líquida (RCL), do qual 54% é reservado ao Poder Executivo e 6% ao Legislativo. Por sua vez, o limite prudencial corresponde a 95% do limite máximo, ou seja, equivale a 51,3% da receita corrente líquida. Diante disso, foram criadas cinco faixas com diferentes percentuais para qualificar a situação dos Municípios, destacadas na tabela 3.

Tabela 3 – Limites dos Gastos com Pessoal.

Menor que 41%	De 41% a 45,9%	De 46% a 51%	De 51% a 54%	Acima de 54%
Boa	Ajustada	Limítrofe	Emergencial	Limite estourado

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser visto na próxima tabela, 28,5% dos Municípios estão na situação limítrofe e 26,1% dos Municípios estão com o limite estourado. Esse cenário é consequência do aumento do quadro de pessoal imposto aos Municípios com a municipalização das políticas públicas, dos pisos salariais e da redução da RCL decorrente da queda na arrecadação dos impostos municipais e das transferências constitucionais, como explicitado no tópico anterior.

Tabela 4 – Limites dos Gastos com Pessoal.

UF	Boa	Ajustada	Limítrofe	Emergencial	Limite estourado	Total	% do Total
AC	0	5	5	4	5	19	0,4%
AL	3	4	7	3	37	54	1,1%
AM	2	7	11	5	26	51	1,0%
AP	1	0	0	0	1	2	0,0%
BA	51	54	90	47	104	346	7,0%
CE	13	11	60	40	48	172	3,5%
ES	2	6	29	12	20	69	1,4%
GO	36	49	58	23	53	219	4,4%
MA	12	22	37	29	69	169	3,4%
MG	91	287	299	84	64	825	16,6%
MS	5	9	31	14	15	74	1,5%
MT	27	35	38	10	12	122	2,5%
PA	11	6	16	12	22	67	1,3%
PB	3	20	33	29	98	183	3,7%
PE	2	7	14	18	137	178	3,6%
PI	8	16	28	30	86	168	3,4%
PR	88	125	119	25	26	383	7,7%
RJ	3	4	12	11	42	72	1,5%
RN	6	12	26	20	68	132	2,7%
RO	0	2	10	17	23	52	1,0%
RR	1	2	1	2	5	11	0,2%
RS	82	131	137	44	98	492	9,9%
SC	18	70	103	57	37	285	5,7%
SE	1	2	9	14	49	75	1,5%
SP	42	155	206	75	140	618	12,4%
TO	21	40	37	17	12	127	2,6%
Total	529	1081	1416	642	1297	4965	100,0%
Part BR	10,7%	21,8%	28,5%	12,9%	26,1%	100,0%	

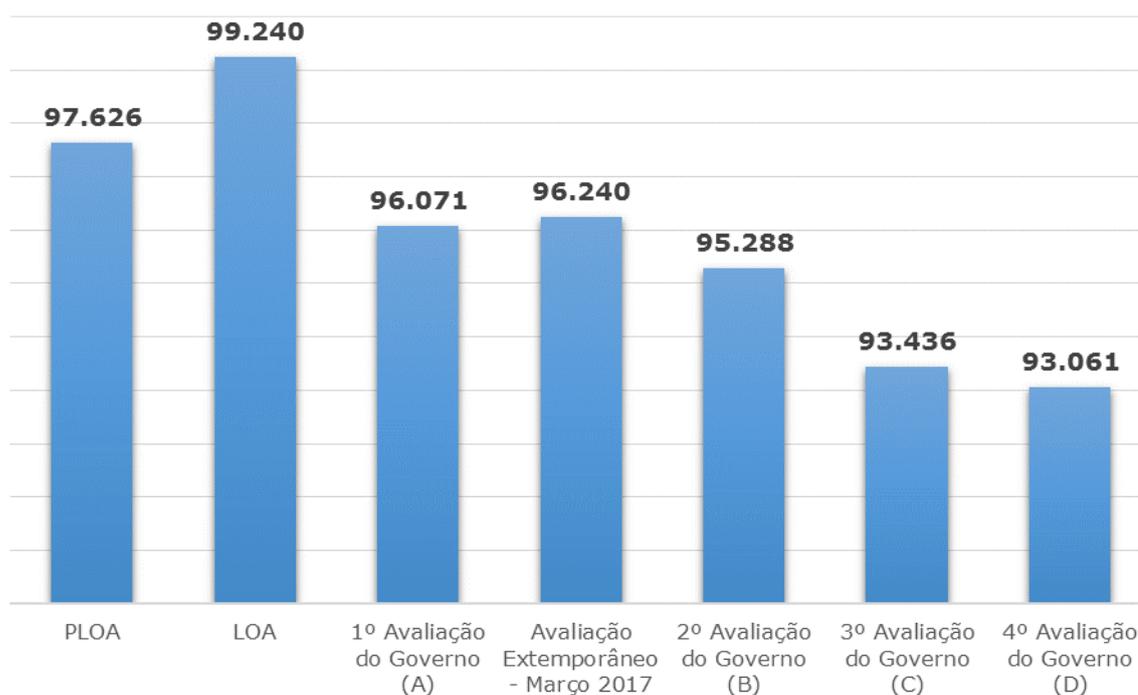
Fonte: Finbra. Elaboração própria.

3 - FPM orçado no PLOA x realizado este ano

No final de cada ano, quando o Governo Federal envia ao Congresso Nacional seu projeto de Lei orçamentária Anual (PLOA), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) comunica aos Municípios uma estimativa de arrecadação do Fundo de Participação para a elaboração de seus orçamentos, com base nisso os gestores programam suas despesas anuais.

Na PLOA estimava-se que o FPM seria de **R\$ 97,626 bilhões**, entretanto neste último relatório, a estimativa caiu de **R\$ 93,061 bilhões**. Quando comparado o último relatório com a PLOA, observa-se uma queda de 4,68% na previsão para o FPM.

Gráfico 4 - Previsões para o FPM em 2017, de acordo com o GF - (R\$ em milhões).



Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Elaboração própria.

As avaliações bimestrais expostas nos relatórios são importantes para que os gestores possam ajustar o orçamento do Município e para que fechem as contas no fim do ano, apesar da incerteza das previsões, o que pode prejudicar bastante a gestão pública.

Segundo cálculos da CNM, o FPM fechará o ano em torno de **R\$ 94,656 bilhões**, ou seja, cairá por volta de **3%** em relação a PLOA, já considerando neste acumulado os valores dos repasses extras de julho e dezembro. Apesar dos números do PLOA serem projeções que

dependem de fatores macroeconômicos que podem variar ao longo do tempo, os gestores utilizam este valor na elaboração dos seus orçamentos e, caso este diminua, acabam tendo dificuldades no pagamento de suas despesas, dificultando bastante o planejamento e execuções das políticas públicas necessárias para o bom desempenho dos Municípios.

4 - Repatriação no orçamento x realizado

O Governo Federal enviou ao Congresso Nacional uma nova rodada de repatriação de recursos de brasileiros mantidos no exterior, a chamada repatriação, nesta nova rodada havia uma grande expectativa que o valor seria semelhante ao da primeira rodada, mas devido a uma série de fatores os valores arrecadados foram bastante frustrantes.

A repatriação de 2017 teve alíquota maior e já previa a divisão da multa com Estados e Municípios, mas foi um desastre, pois foi bem abaixo do esperado. Como se pode notar, na tabela a seguir, o valor destinado aos Municípios foi R\$ 363,4 milhões. O valor foi bem menor do que o estimado, já que a LOA previa um total de R\$ 2,9 bilhões. Assim, apresentou uma frustração de receita de R\$ 2,6 bilhões.

Tabela 5: Valores da Repatriação (em R\$1,00).

Estimativa do Governo	Anterior	Anterior	FINAL da Repatriação
	13.200.000.000	2.852.000.000	1.615.141.131
União	7.128.000.000,00	1.540.080.000,00	872.176.210,69
Estados (FPE)	2.838.000.000,00	613.180.000,00	347.255.343,15
Municípios (FPM)	2.970.000.000,00	641.700.000,00	363.406.754,45
Fundos	132.000.000,00	28.520.000,00	16.151.411,31
Municípios	132.000.000,00	28.520.000,00	16.151.411,31
Fontes:	LOA / Relat. 1o Bim / Decreto 9.018/17 / Decreto 9.062/17	3º Relatório de Avaliação bimestral	RFB

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se na tabela abaixo o valor da frustração da receita, com a diferença do que estava estimada na LOA 2017 e o valor de fato transferido referente a repatriação.

Tabela 6: Valor da frustração com a repatriação (R\$ 1,00).

UF	Valor da Frustração	UF	Valor da Frustração
AC	13.088.906	PB	81.880.816
AL	62.260.144	PE	128.318.374
AM	40.135.549	PI	69.313.710
AP	10.300.811	PR	176.139.907
BA	242.995.293	RJ	76.752.167
CE	129.631.499	RN	64.618.194
DF	4.478.683	RO	23.079.804
ES	45.877.164	RR	13.113.241
GO	95.658.505	RS	176.367.310
MA	108.372.810	SC	101.717.382
MG	342.361.968	SE	38.002.950
MS	38.265.413	SP	347.512.953
MT	47.594.076	TO	37.131.389
PA	91.624.226	Total	2.606.593.246

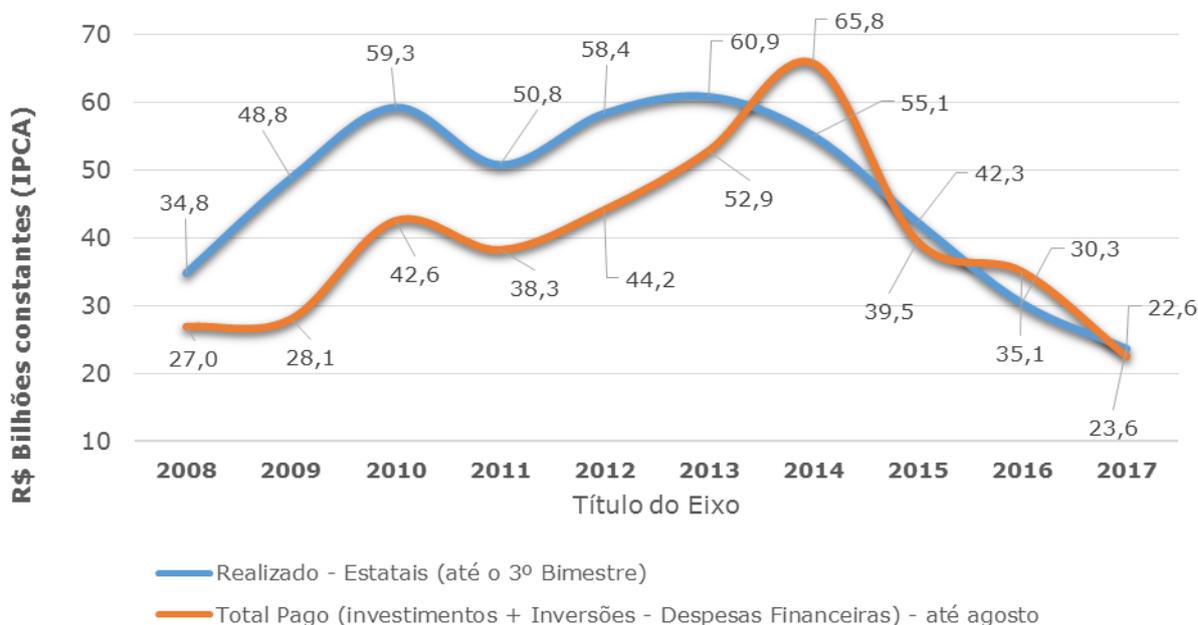
Fonte: LOA. Elaboração própria.

5 - Queda dos Investimentos da União

Os investimentos ainda não são favoráveis, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) em 2017 caiu 6,5% frente ao 2º trimestre de 2016, o 13º resultado negativo nesse tipo de comparação. Assim, a taxa do investimento caiu para 15,5% do PIB no ano corrente.

Em relação aos investimentos da União, a retração nos oito primeiros meses de 2017 em relação ao período janeiro/agosto de 2016 continuou acentuada. A redução dos investimentos tem ocorrido tanto nas aplicações da União (Administração Direta) como nas Empresas Estatais. De janeiro a agosto, o volume de pagamentos realizados pela União foi o menor desde 2008. Nos primeiros oito meses de 2016 foram investidos R\$ 35,1 bilhões, enquanto em 2017 o montante foi de apenas R\$ 22,6 bilhões. No caso das Empresas Estatais, os dados se referem aos primeiros semestres. O valor investido em 2017 é o menor desde 2005, os dados estão em valores constantes (IPCA).

Gráfico 5 - Investimentos Federais em Queda - (União e Estadais).



Fonte: Contas Abertas. Elaboração própria.

Os investimentos nos Estados e nos Municípios (Capitais) também estão em retração. Nos Estados e Municípios (Capitais), foram considerados apenas os que apresentaram dados até o terceiro bimestre de 2016 e 2017. Nos Estados a queda real foi de 29,4%. Nas Capitais, a situação foi ainda mais grave, a retração real foi de 66,6%.

A política de contenção de gastos do Governo Federal via queda de investimento público, acelera a recessão do cenário atual, quando a União deixa de aplicar recursos em obras de infraestrutura nas cidades brasileiras acaba comprometendo a retomada do crescimento.

Sendo assim, os Municípios são prejudicados fortemente, pois necessitam do estímulo financeiro para retomada das atividades econômicas, são nos Municípios que a economia de fato gira. E se há uma diminuição dos investimentos, das transferências e queda na arrecadação, fica inviável os gestores operarem no vermelho tendo que selecionar áreas para investir. Diante disso, e como dito anteriormente, algumas áreas podem deixar de receber recursos e com isso sérios problemas podem surgir, como por exemplo, ao demitir funcionários, porque o gestor não consegue cumprir a folha de pagamento, gera desemprego e com isso haverá diminuição na arrecadação e como tal problemas sociais.

6 - Execução dos Restos a Pagar (RAP)

Os Restos a Pagar (RAP) destinados aos Municípios somavam no Orçamento Geral da União de 2017 era de R\$ 31,5 bilhões. Até agora, foram pagos R\$ 4,3 bilhões, ainda restando um saldo considerável, o montante até setembro deste ano é de R\$ 27,1 bilhões.

Estes RAP são empenhos oriundos de projetos elaborados e aprovados pelos Municípios brasileiros, ou seja, são todas pequenas obras e/ou aquisições de equipamentos que foram inscritos pelo Governo Federal no Orçamento Público e que por vários motivos, são roladas ano após ano, gerando esse valor significativo.

É necessário que se tome algumas medidas sobre a retomada destas obras no Brasil inteiro, porque corre-se o risco que em novembro uma parte significativa disso seja cancelada pelo Governo Federal. Estudos realizados pela CNM indicam que 77% dos empenhos inscritos em RAP não processados já tiveram as obras ou as aquisições de equipamento iniciadas nos Municípios.

Abaixo, apresentamos a tabela com a soma de todos os RAP's (processados e não processados) dos Municípios de cada Estado brasileiro.

Tabela 7: Valores do Restos a Pagar 2017.

UF	RAP Proc a Pagar	RAP Não-Proc a Pagar	TOTAL DE RAP A PAGAR
AC	8.380.228,64	249.856.035,43	258.236.264,07
AL	47.190.689,61	590.122.170,81	637.312.860,42
AM	26.910.839,61	635.663.303,72	662.574.143,33
AP	21.238.842,95	224.554.632,39	245.793.475,34
BA	141.257.125,64	1.954.473.915,78	2.095.731.041,42
CE	95.795.009,88	1.430.063.420,78	1.525.858.430,66
DF	48.157.378,76	1.226.738.369,24	1.274.895.748,00
ES	48.852.935,39	443.651.680,96	492.504.616,35
GO	74.931.102,13	873.993.415,57	948.924.517,70
MA	99.194.908,32	1.394.241.966,46	1.493.436.874,78
MG	161.116.139,21	1.922.669.938,64	2.083.786.077,85
MS	60.158.252,54	338.713.340,67	398.871.593,21
MT	66.025.768,58	553.778.887,90	619.804.656,48
PA	78.183.141,01	937.390.290,33	1.015.573.431,34
PB	78.113.895,24	748.184.469,65	826.298.364,89
PE	92.410.187,68	1.231.676.500,86	1.324.086.688,54
PI	94.514.433,01	558.310.232,48	652.824.665,49
PR	46.160.651,12	1.009.522.357,64	1.055.683.008,76
RJ	62.543.736,11	1.943.894.637,82	2.006.438.373,93
RN	46.314.488,16	469.130.799,94	515.445.288,10
RO	23.624.876,51	320.445.880,09	344.070.756,60
RR	49.158.745,16	537.713.319,85	586.872.065,01
RS	91.552.407,50	1.184.019.686,12	1.275.572.093,62
SC	34.466.510,41	611.802.813,42	646.269.323,83
SE	22.382.706,51	344.412.776,23	366.795.482,74
SP	162.951.307,95	3.251.969.289,40	3.414.920.597,35
TO	22.378.326,29	375.536.014,75	397.914.341,04
Total	1.803.964.633,92	25.362.530.146,93	27.166.494.780,85

Fonte: Siafi. Elaboração própria.

7 – Emendas Parlamentares

O crescimento de problemas dos gestores locais com os restos a pagar de emendas, a CNM passou a acompanhar a execução orçamentária das mesmas. O desenvolvimento desse levantamento é uma tentativa de melhor compreensão do tamanho da dívida de que a União tem com os Municípios que se originam dessas emendas no orçamento.

Emenda parlamentar é o instrumento que os parlamentares possuem para modificar e influenciar na elaboração de orçamentos da esfera a qual pertence. No caso dos parlamentares federais, esses interferem no Orçamento Geral da União (OGU). As emendas são também um dos instrumentos que os prefeitos têm para conseguir recursos extras para seus Municípios, nos orçamentos tanto da União e quanto do Estado. Mesmo que a emenda esteja incluída no Orçamento, a liberação efetiva dos recursos depende de uma ordem do executivo. Por isso, as emendas parlamentares se tornaram uma forma de barganha política entre o presidente da República e os congressistas.

Está definido na Constituição Federal que o valor das emendas individuais dos deputados e senadores não pode ultrapassar o correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) já prevista no orçamento.

As despesas definidas no orçamento são consideradas como uma despesa autorizativa e não obrigatória, com isso o governo não realiza algumas despesas previstas no orçamento, o chamado contingenciamento. Em 2014 foi criado o orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais inseridas no orçamento. A execução obrigatória deve ser 1,2% da RCL do exercício anterior e metade deste valor deve ser destinado a serviços públicos de saúde, conforme art.52 da Lei nº 12.919/2013.

Tabela 8: Execução das emendas.

Ano	Autorizado	Empenhado	Pago	Execução
2015	9.663.342.341	3.428.734.585	44.896.443	1,3%
2016	9.100.291.733	7.268.572.740	1.984.448.758	27,3%
2017	15.162.020.671	5.470.944.793	1.027.559.336	18,8%

Fonte: Siga Brasil Emendas/Senado Federal. Elaboração própria.

Com os valores da execução das emendas 2017, leva a um problema, pois em 2016, a Receita Corrente Líquida da União foi de R\$ 722,4 bilhões, portanto, o governo federal teria que executar em emendas parlamentares individuais em 2017 até o valor de R\$ 8,6 bilhões, equivalente a 1,2% estabelecido na emenda impositiva. Mas os dados destacados na tabela acima evidenciam que isso não ocorreu nem no valor empenhado e muito menos no valor pago, mesmo com a imposição orçamentária, os restos a pagar das emendas se manterão um problema para os gestores municipais.

8 – Obras Paradas

Como mencionado no tópico anterior, os restos a pagar devidos aos Municípios, de quase R\$ 32 bilhões conforme previsão do orçamento da União, menos de 25%, ou mais precisamente, R\$ 4,3 bilhões foram pagos até o momento, esse saldo totaliza, então, R\$ 27,1 bilhões. Como grande parte das obras executadas, nas cidades brasileiras, estão dentro desses RAP's, a consequência disso é a paralisação de milhares de obras.

São exatamente 8.239 obras que foram iniciadas e que hoje estão paralisadas e 11.252 obras que deveriam estar em andamento e que não foram nem sequer iniciadas, são milhares de obras espalhadas pelo país inteiro que impactam diretamente no dia a dia da população por estarem relacionadas a diversas áreas, como, por exemplo, a construção de praças, quadras de esporte, espaços esportivos, recuperação e pavimentação de vias, construções de habitação popular e de unidades de atenção especializada em saúde, assim como a aquisição de máquinas agrícolas e veículos utilitários essenciais para o provimento de certos serviços à população, conforme podemos verificar no estudo da CNM.

Abaixo, apresentamos a tabela com o número total de obras classificadas dos Municípios em cada um dos Estados da Federação.

Tabela 9: Situação das obras.

UF	ADIANTADA	ATRASADA	CONCLUÍDA	NAO INICIADA	NORMAL	PARALISADA	Total Geral
AL	6	12	3	146		120	287
BA	29	70	42	741	42	666	1.590
CE	20	36	7	479	2	319	863
MA	9	16	8	289	1	416	739
PB	13	26	7	385	3	257	691
PE	7	15	13	346	6	157	544
PI	14	22	5	168	1	152	362
RN	7	36	15	370	6	287	721
SE	11	15	13	237	4	172	452
Total	116	248	113	3.161	65	2.546	6.249

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração própria.

Em um cenário de carestia pelo qual passa o país, onde a população se socorre nos serviços públicos para o suprimento de suas necessidades, é imperioso que antes de que novos planos e projetos sejam postos em prática, sejam concluídas as obras já iniciadas e postos em prática os projetos contratados, sob pena de vermos mais uma vez uma afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, com desperdício de recursos públicos, num momento em que nossos gestores enfrentam o desafio de fazer mais e melhor, com menos recursos.

9 – Precatórios¹

Um outro assunto que preocupa os gestores brasileiros é a questão dos precatórios, pois por determinação do STF, todos estão sendo chamados aos tribunais de justiça para parcelarem estes débitos em quatro anos com o sequestro nas contas do município dos valores correspondentes.

Muitos Estados e Municípios não previram em seus orçamentos recursos para o pagamento destes precatórios. Há uma guerra jurídica entre os credores que conseguem decisões judiciais determinando o bloqueio de receitas, e os Municípios obtêm liminares impedindo tal iniciativa. A CNM fez um levantamento junto aos tribunais de justiça de cada Estado, a fim de obter o valor dos precatórios devidos pelos Municípios.

Conforme a tabela abaixo, pode-se observar os valores dos precatórios dos Municípios por Estado, até 2016, os Municípios deviam mais de 38,8 bilhões em precatórios.

Tabela 10: O total de precatórios dos Municípios por UF.

UF	Precatórios				UF	Precatórios			
	Justiça Comum	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Total		Justiça Comum	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Total
AC	140.156.521	0	8.270.531	148.427.052	PR	830.969.594	40.233.187	406.528.553	1.277.731.333
AL	47.999.534	4.786.553	29.143.462	81.929.549	PE	311.609.425	32.722.846	228.184.705	572.516.976
AP	41.833.243	0	1.301.273	43.134.516	PI	18.460.646	0	0	18.460.646
AM	0	0	25.495.084	25.495.084	RJ	1.426.450.784	66.254.333	0	1.492.705.116
BA	756.781.973	0	0	756.781.973	RN	148.759.794	88.813.258	73.317.315	310.890.368
CE	0	7.659.613	0	7.659.613	RS	1.693.437.750	32.860.548	89.091.917	1.815.390.215
ES	208.752.105	29.452.035	72.508.623	310.712.764	RO	343.195.202	892.314	21.698.565	365.786.081
GO	214.431.160	0	3.382.218	217.813.379	RR	4.133.819	0	728.986	4.862.805
MA	0	0	118.287.819	118.287.819	SC	674.388.722	59.890.035	271.140.055	1.005.418.812
MT	0	0	22.668.021	22.668.021	SP	25.069.429.327	18.106.933	1.413.179.219	26.500.715.479
MS	78.611.733	843.902	4.673.533	84.129.168	SE	13.914.440	40.617.388	2.817.709	57.349.537
MG	2.821.338.456	13.549.654	185.472.376	3.020.360.486	TO	65.475.330	0	7.363.656	72.838.987
PA	154.837.139	0	32.358.620	187.195.759	Total	35.320.446.297	456.088.819	3.099.235.484	38.875.770.599
PB	255.479.598	19.406.221	81.623.245	356.509.064					

Fonte: Tribunais de Justiça, do Trabalho. Elaboração própria.

¹ Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário a fim de cobrar de Municípios, Estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva.

10 - Programas Federais

A CNM sempre alertou ao Governo Federal e aos gestores municipais que os programas Federais criam atribuições para os Municípios sem repasse do montante do valor necessário para executá-los. Além disso, não raro atrasa os repasses de recursos financeiros ou não atualiza seus valores per capita, onerando as administrações municipais. Em consequência, os gestores são impelidos a manter estes programas sem a assistência financeira necessária, alocando expressivos recursos de seus orçamentos para sua execução, ou seja, comprometendo ainda mais os caixas municipais.

As políticas públicas estão, ao longo do tempo, cada vez mais sendo executadas por meio de programas e convênios entre a União, Estados e Municípios. Além disso, todos esses convênios não são regulamentados por lei, sendo editados através de portarias, decretos e legislações infra legais, causando uma enorme insegurança jurídica.

Existem, atualmente, 392 Programas Federais sendo executados pelos Municípios. Essa quantidade cresce a cada ano, uma vez que os últimos governos valorizaram a criação de inúmeras políticas sociais, subfinanciadas por meio da transferência de incentivos financeiros recaindo assim a responsabilidades aos Municípios. As áreas mais sensíveis são de atendimento à população: Educação, Saúde, e Assistência Social.

A municipalização das políticas públicas, por meio dos Programas Federais trouxe como uma das principais consequências, o aumento da quantidade de funcionários públicos municipais, enquanto que a União e os Estados têm redução no número de funcionários públicos os Municípios aumentam esse número, por que isso? Porque só se faz atendimento à população com pessoas, uma escola só pode funcionar com professores, um posto de saúde só pode funcionar com médicos, um centro de assistência social só pode funcionar com psicólogos e assim por diante. Essa política compromete muito as receitas municipais e o comprometimento com o gasto de pessoal dos Municípios brasileiros.

Como pode ser visto, a CNM tem deixado claro ao longo dos últimos anos, esse subfinanciamento dos programas, como por exemplos; O Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), o programa possui incentivo federal de R\$ 6 mil a 20 mil mensais. Mas os gastos dos Municípios pesquisados têm um custo mensal superior a R\$ 40 mil mensais. Já o Programa Saúde da Família (PSF) recebem pouco mais de R\$ 10 mil por equipe básica, mas um custo médio de cada equipe de PSF com os agentes comunitários e mais a manutenção da unidade de saúde chega a ultrapassar o valor de R\$ 40 mil por mês, enquanto que o incentivo Federal é de pouco mais de R\$ 16,5 mil mês, causando um déficit cumulativo mensal de quase 59%, arcados pelos Municípios.

Subfinanciamento



A CNM tem dois cálculos sobre essa questão dos pagamentos federais, um é sobre a defasagem de alguns programas, ou seja, quanto o governo repassa e quanto deveria repassar se o valor fosse pelo menos corrigido pela inflação e outro é o custo real da execução deste programa, descontando o valor recebido pelo Município.

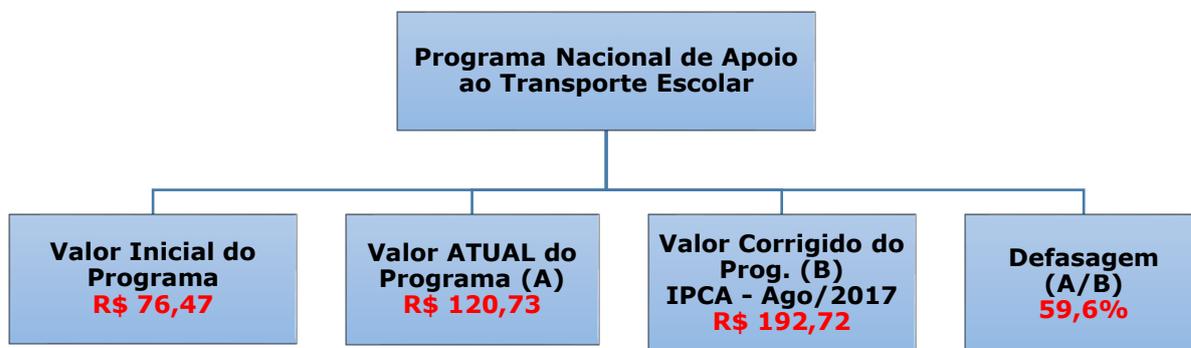
Gráfico 6 – Valor corrigido pela inflação para a Equipe Saúde da Família.



Fonte: Elaboração própria.

Como evidenciado organograma abaixo, o PNATE atualmente é R\$ 120,73 por estudante, percebe-se que há uma defasagem de 59,6% nos valores trazidos para agosto de 2017, ou seja, os valores deveria ser R\$ 192,72.

Gráfico 7 – Valor corrigido pela inflação para a Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.



Fonte: Elaboração própria.

A CNM mantém um projeto de obtenção de informações da execução financeira de alguns programas federais e de ações que os gestores municipais executam e não são de sua competência, chamado de “realidade municipal”, através de informações estruturadas podemos mensurar o gasto efetivo das prefeituras em alguns programas, entre eles, o Estratégia Saúde da Família (ESF), programa da área de saúde e quase universalizado no Brasil. Para este programa especificamente obtemos que o custo de execução até 2015 era de R\$ 32.000,00 por equipe, e a partir de 2015 o custo efetivo é de R\$ 42.500,00. Cada equipe é composta de um médico, um enfermeiro e um auxiliar de enfermagem e o Governo Federal repassa o valor de R\$ 10.695,00 por equipe para Municípios até 30 mil habitantes e R\$ 7.130,00 para os acima de 30 mil habitantes.

Para mensurar o quanto os brasileiros gastam acima do valor recebido por parte do governo federal, utilizamos o valor que cada um dos 5.568 recebeu em cada ano, e projetamos o custo efetivo, descontando o valor recebido, a diferença seria o quanto os governos municipais comprometeram de seus orçamentos na execução do programa, a soma é de R\$ 51,4 bilhões de 2011 a 2016. Este é só um exemplo dos mais de 392 programas existentes, todos eles subfinanciados e defasados, obrigando uma contrapartida muito alta por parte dos Municípios.

Tabela 11 - Estimativa do gasto com a Equipe Saúde da Família.

Ano	Valor	Devido
2011	2.961.922.900	12.242.173.100
2012	3.240.163.068	11.951.260.932
2013	3.204.160.675	12.052.543.325
2014	3.034.556.837	8.942.067.163
2015	3.051.042.148	12.202.895.852
2016	2.905.246.697	12.352.381.303
Total	18.397.092.325	69.743.321.676

Fonte: FNS. Elaboração própria.

11 – Corte no Orçamento da Assistência social

A CNM apresenta um comparativo da execução de 2016 frente a 2017 do orçamento da assistência social. Nesse sentido, aponta, em percentual, o que foi executado no ano passado com o do ano corrente. Observa-se que a execução não vai atingir o mesmo ritmo de 2016.

De acordo com os dados do Siga Brasil, é possível identificar que o governo federal reduziu em mais de R\$ 458 milhões os recursos para cofinanciar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos 5.568 Municípios brasileiros, uma queda que conseqüentemente gerou uma perda de mais de 19% de recursos para manutenção e continuidade dos serviços, do ano de 2016 para 2017. Colocando em risco a execução das ações e os serviços socioassistenciais de caráter continuado, que deveriam ser investidos na política pública de assistência social durante todo o ano de 2017.

A proteção social básica, que teve em 2016, 70% do orçamento executado de fato, teria que aplicar, até o final do ano, ao menos mais R\$ 850 milhões para manter essa execução em 2017.

É possível identificar, de acordo com a tabela, que o maior corte se concentra no âmbito da Proteção Social Básica, uma queda de 15%, um valor aproximado de menos de R\$ 227 milhões. A Entidade acredita que se trata de uma ação grave, a qual compromete os serviços ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), existentes em mais de 99% dos Municípios brasileiros.

Tabela 12 – Corte no Orçamento da Assistência social.

Descrição	Código	Descrição	2016	2017	Corte	Valores (R\$)
Programa	2037	Consolidação do Suas	Serviços	Serviços	2016 x 2017	
Ação	2A60	Proteção Social Básica	1.499.082.593	1.272.023.105	-15,15%	227.059.488,00
	2A65	Proteção Social Especial de Média Complexidade	488.842.102	376.022.448	-23,08%	112.819.654,00
	2A69	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	278.625.423	209.357.047	-24,86%	69.268.376,00
	8893	IGD-SUAS	141.863.780	92.015.441	-35,14%	49.848.339,00
	Total		2.408.413.898	1.949.418.041	-19,06%	-458.995.857
Perda de investimento entre o ano de 2016 e 2017			458.995.857 milhões			

Fonte: Siga Brasil/ Senado Brasil. Elaboração própria.

Em virtude desse cenário, observa-se manifestações de todas as entidades representativas do setor de assistência social afirmando que o corte na área para 2018 será bastante significativo, comprometendo a execução de todas as políticas públicas na área da assistência social.

Conclusão

Com este Estudo, a CNM está tentando apresentar à sociedade alguns entraves e dificuldades que passam os prefeitos(as) do Brasil. Além destes números, existem outros que podemos detalhar com maior profundidade, mas o que acontece é que neste momento de crise econômica, altos índices de desemprego e baixa atividade empresarial, os prefeitos(as) sofrem uma pressão enorme, uma vez que representam, na prática, o Estado e tem que prestar os serviços públicos de qualidade para sua população e ocorre que suas receitas estão sendo diminuídas ano a ano.

Também, os cidadãos que antes tinham o filho na escola particular agora procuram a escola pública, a pessoa que tinha o plano de saúde, procura o posto da prefeitura, ou seja, no momento em que a pessoa mais precisa do serviço público, a prefeitura tem menos recursos para investir.

A CNM tem a obrigação de alertar a sociedade brasileira para este dilema e conclamar para que todos(as) conheçam esta realidade para poder mudar nossas relações federativas e dotar as cidades de recursos para fazer frente as suas responsabilidades.