



**APRIMORAMENTO DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**  
**ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**



Iniciativa



Parceiros Institucionais





## **Conselho de Administração**

### **Presidente**

Carlos Antonio Tilkian

### **Vice-Presidente**

Synésio Batista da Costa

### **Conselheiros**

Carlos Antonio Tilkian, David Baruch Diesendruck, Antonio Carlos Malheiros, Eduardo José Bernini, Fernando Vieira de Melo, Hector Nuñez, Humberto Barbato, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Otávio Lage de Siqueira Filho, Rubens Naves, Synésio Batista da Costa e Vitor Gonçalo Seravalli

## **Conselho Fiscal**

Bento José Gonçalves Alcoforado, Mauro Antonio Ré e Sérgio Hamilton Angelucci

## **Secretaria Executiva**

### **Administradora Executiva**

Heloisa Helena Silva de Oliveira

### **Gerente de Desenvolvimento de Programas e Projetos**

Denise Maria Cesario

### **Gerente de Desenvolvimento Institucional**

Victor Alcântara da Graça

## **Programa Prefeito Amigo da Criança**

Jeniffer Caroline Luiz, Carlos de Medeiros Delcídio, Cesar Dalney de Souza Vale, Dayane Santos Silva, Julianne Nestlehner Pinto, Priscila Pereira da Silva Alves, Lidiane Oliveira Santos, Luane Natalle

## **FICHA TÉCNICA**

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

**Leitura Crítica:** Denise Maria Cesario

**Colaboração:** Gislaine Cristina de Carvalho Pita e Victor Alcantara da Graça

**Diagramação:** Denis Keiti Martines

**Impressão:** Nywgraf Editora Gráfica Ltda

**Tiragem:** 300

Setembro/2017

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

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

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

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

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

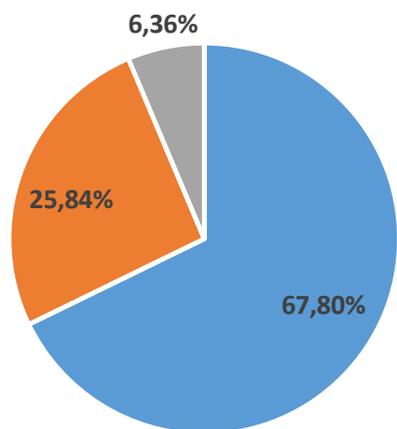
Nesse interim, os municípios ganharam relevante papel na descentralização dos serviços públicos, os sistemas únicos foram pouco a pouco municipalizando os atendimentos até chegarmos na realidade atual, onde as cidades são responsáveis pela maioria da prestação dos serviços públicos (Creche, Pré-Escola,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

---

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

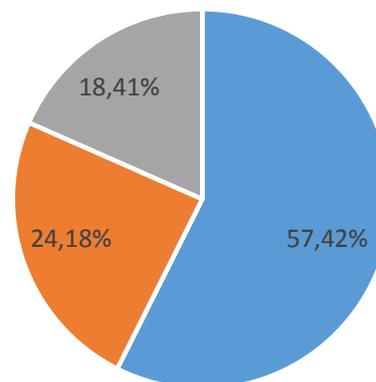
O cenário apontado materializando a correlação entre arrecadação direta, receita disponível e crescimento das despesas foi apresentado pela Frente Nacional dos Prefeitos, em 2015, em Audiência na Câmara dos Deputados, na Comissão Especial do Pacto Federativo.<sup>2</sup>

Arrecadação direta - 2013



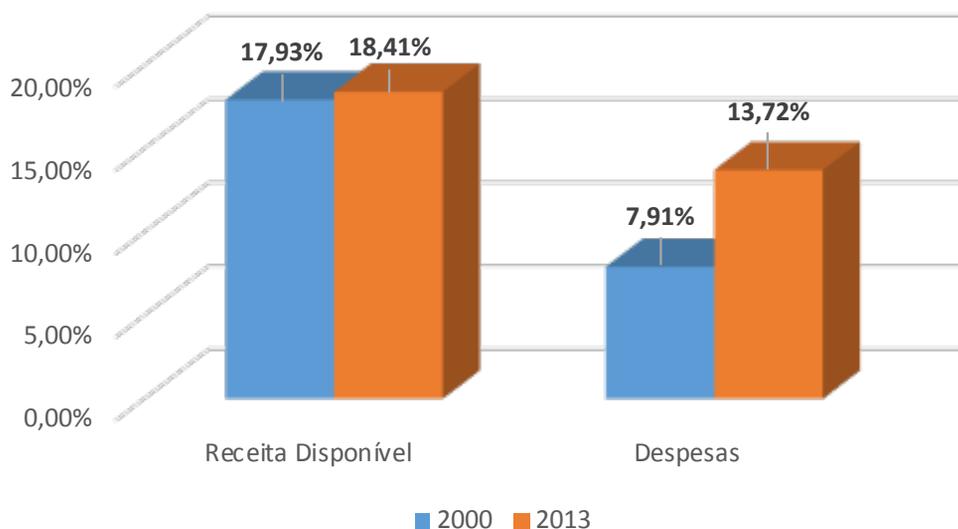
■ União ■ Estados ■ Municípios

Receita disponível - 2013



■ União ■ Estados ■ Municípios

Entre os anos de 2000 a 2013 os municípios



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

## Pauta Municipalista

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

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

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

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

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

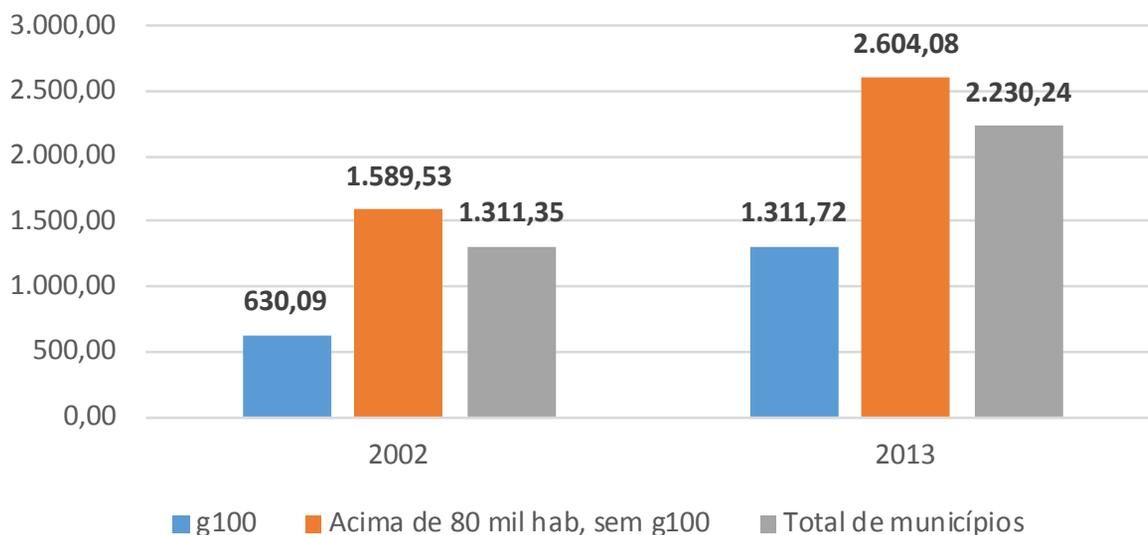
### 2. Atenção aos municípios do g100

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

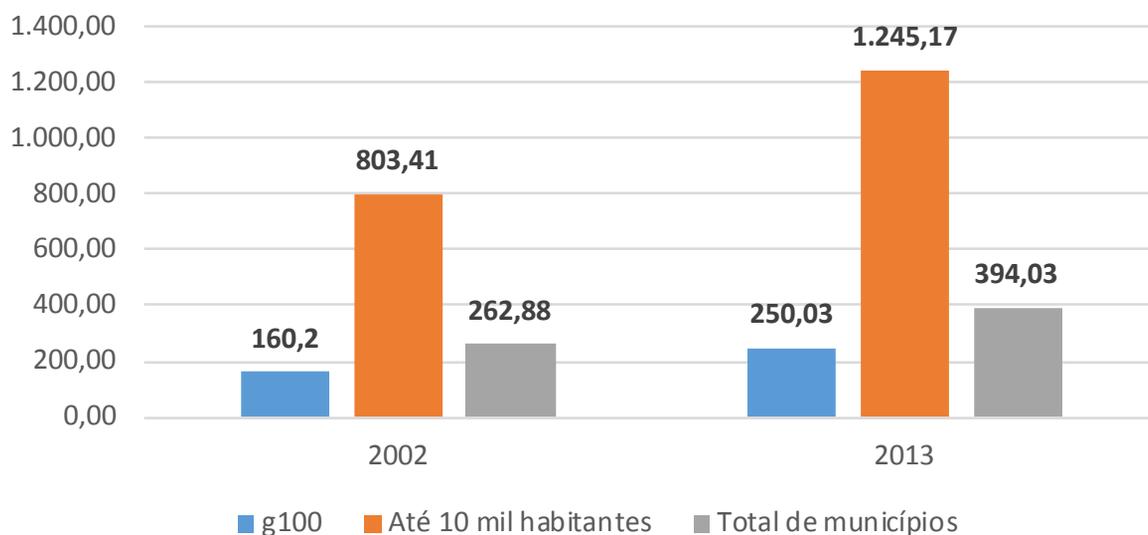
A distribuição dos recursos por meio do Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**) é baseada em critério populacional, não levando em conta características regionais diferenciais, o que provoca uma série de distorções e de maneira mais enfática aos municípios componentes desse grupo.

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

### Receita Corrente per capita em R\$ 1,00 - corrigido pelo IPCA médio de 2014



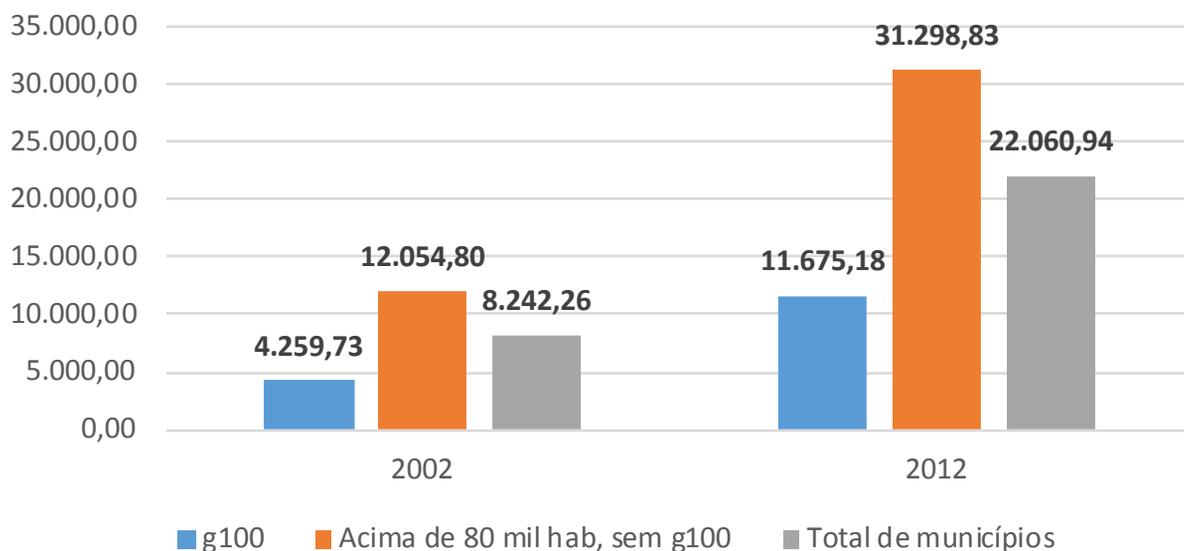
### FPM per capita em R\$ 1,00 - corrigido pelo IPCA médio de 2014



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

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

## PIB per capita<sup>4</sup> em R\$ 1,00 - correntes



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

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

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

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

<sup>4</sup> PIB per capita: É o Produto Interno Bruto - soma de todas as riquezas produzidas (bens, produtos e serviços) pelo país em um ano de referência dividida pelo número de habitantes do país no mesmo ano de referência. Para o cálculo do PIB do g100 e dos municípios acima de 80 mil habitantes foi considerado o PIB municipal dividido pelo número de habitantes dos respectivos municípios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os membros da Comissão Especial do Pacto Federativo<sup>5</sup> defendem que é necessário realizar **um mapeamento detalhado de quanto custa cada um dos serviços públicos do país, como saúde, educação e transporte, em todos os níveis; para em seguida, definir a competência dos entes federados**, com base na capacidade de cada um de investir em cada área.

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

<sup>5</sup> A Comissão Especial do Pacto Federativo foi reativada em 05 de julho de 2016, no Senado Federal e tem como finalidade a descentralização da arrecadação de tributos da União, propondo alterações na distribuição de recursos entre as instâncias, federal, estadual e municipal.

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

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

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

### **Posicionamento Fundação Abrinq**

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

- **Uma nova proporção de divisão das receitas de maneira a garantir que pelo menos 30% das mesmas se destinem aos municípios.** No âmbito de atuação da Fundação Abrinq, a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, compreende-se que boa parte das políticas públicas de impacto direto na qualidade de vida desse público está sob a responsabilidade dos municípios, cristalizando-se nas políticas básicas de educação, saúde e assistência social, além de englobar, por exemplo, a atuação dos Conselhos de Direitos e Tutelares. Aumentar a capacidade de investimento dos municípios, de modo geral, se correlaciona diretamente com o de aumento da capacidade de implantação e implementação dessas políticas, implicando diretamente na melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes nos municípios.

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

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

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

Assim, foi possível identificar o quanto a alta dependência ao **FPM** se relaciona com a capacidade do município

de ampliar ou não o investimento em favor das políticas para crianças e adolescentes e, esse cenário denota agravamento ao analisarmos a dependência dos municípios do g100.

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

A relação dos municípios com os programas implementados pelo cofinanciamento também foi evidenciada na última gestão do **PPAC**. Recebemos depoimentos de inúmeros prefeitos criticando, o modelo de financiamento do ProInfância, por exemplo, que prevê recursos para a construção de novas unidades de Creches e Pré-Escolas, entretanto, não prevê o custo de manutenção dessas unidades, cujo o custo anual é equivalente ao da construção. Assim, vários gestores municipais declararam que não mais buscaram o financiamento de novas unidades, devido a inexistência de correspondente e suficiente caixa financeiro para a manutenção das atividades e pagamento de recursos humanos

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

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

São Paulo, 04 de setembro de 2017.

Endossam o presente documento:



**Carlos Tilkian**  
Presidente da Fundação Abrinq



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



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





Av. Santo Amaro, 1.386 - 1º andar  
Vila Nova Conceição - 04506-001 - São Paulo/SP  
55 11 3848-8799

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

