

ESTUDO

O contexto da crise fiscal nos Municípios

SUMÁRIO

Introdução	2
1. A crise financeira dos Municípios em 2023.....	3
2. A crise nos Municípios: o funcionalismo municipal e a dívida previdenciária.....	15
3. Explicando a crise: defasagem dos programas federais	28
4. Explicando a crise: obras públicas	30
5. Explicando a crise: dívida da União com os Municípios.....	47
6. Caminhos para a superação da Crise.....	66



ESTUDO

O CONTEXTO DA CRISE FISCAL NOS MUNICÍPIOS

Área: Saúde, Educação, Assistência Social, Transferências Voluntárias, Previdência, Estudos Técnicos

Palavra-chave: Crise fiscal; crise nos municípios; obras paradas;

Telefone: (61) 2101-6000

E-mail: areastecnicas@cnm.org.br

Produzido em: Brasília, maio de 2024.

Capa e diagramação: Assessoria Comunicação CNM

INTRODUÇÃO

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) pretende com este estudo técnico apresentar informações sobre o comportamento das receitas e das despesas, seus impactos na gestão local, bem como os principais fatores que interferem na difícil tarefa de administrar nossas cidades. O texto apresenta desdobramentos e desafios nas áreas de previdência, subfinanciamento dos programas federais, obras paradas e outros temas, os quais temos certeza de que poderão contextualizar o atual cenário.

Chegamos ao último ano de mandato dos atuais gestores(as) municipais, ano em que seus governos estão atuando com o domínio da máquina pública e executando suas prioridades aprovadas quando foram eleitos e já se encaminhando para o fim do mandato. Portanto, um desajuste das receitas e consequentemente um aumento

das despesas prejudicam muito a população e a prestação dos serviços públicos executados em nossos Municípios.

O presente estudo da CNM apresenta divisão em seis capítulos. O Capítulo 1 apresenta a crise financeira em curso nos Municípios em 2023, com ênfase para a situação fiscal dos Municípios, a pesquisa inédita da Confederação com os gestores municipais sobre os desdobramentos e medidas tomadas pelos gestores em enfrentamento a crise e os fatores que devem continuar a pressionar os Municípios. A sequência do Capítulo 2 ao Capítulo 4 trata respectivamente das explicações da crise na ótica da Previdência Social; defasagem dos programas federais; e obras paradas. No Capítulo 5, a CNM apresenta um levantamento indicando as dívidas da União com os Municípios. Por fim, no Capítulo 6 são apresentadas as pautas municipalistas, defendidas pela CNM, para a superação do atual momento de crise.

1. A CRISE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS EM 2023

O ano de 2023 foi desafiador para a gestão municipal. A Confederação elaborou o estudo “Avaliação do cenário de crise nos Municípios”, divulgado em meados de agosto por ocasião da Mobilização Municipalista em Brasília, indicando a grande deterioração fiscal que os Municípios brasileiros enfrentaram no primeiro semestre de 2023. Uma segunda publicação da entidade, “Crise fiscal nos Municípios brasileiros – 2023”, lançada no início do mês de maio, indicou que os Municípios no ano passado registraram o pior resultado fiscal em décadas.

Segundo os dados enviados por 4,6 mil prefeituras para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 49% das cidades fecharam o ano de 2023 com as contas no vermelho, enquanto no mesmo período de 2022 o percentual foi de 34%. Essa rápida reversão foi explicada pela combinação de dois efeitos: (i) a redução no ritmo de crescimento dos recursos transferidos aos Municípios, em especial os valores de cota-parte ICMS e as transferências de recursos naturais, e (ii) o aumento generalizado das despesas públicas de pessoal e custeio em função do período pós-pandêmico.

No presente capítulo, a CNM atualiza o cenário de crise à luz dos dados mais recentes enviados para a STN,

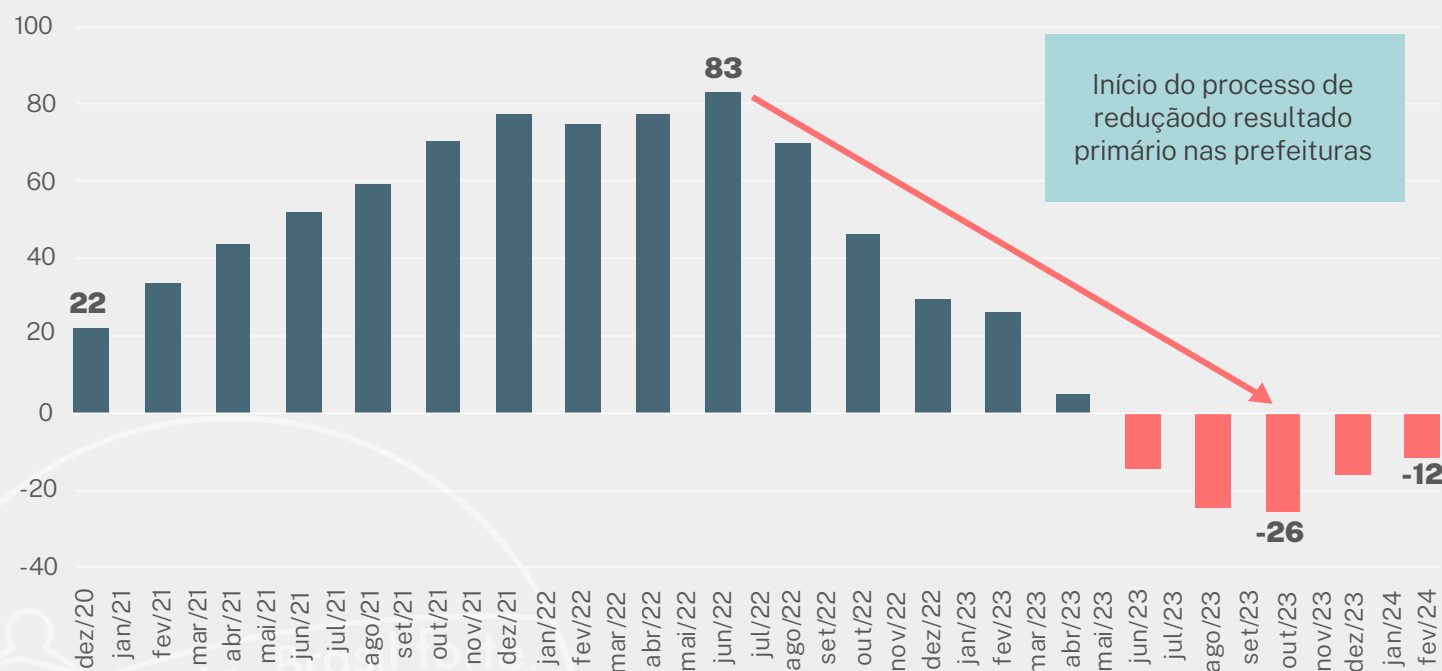
referentes à situação fiscal do ano de 2023, e apresenta as perspectivas para o ano de 2024 na gestão municipal. Os valores considerados nessa seção foram corrigidos pelo IPCA a preços de março de 2024.

1.1. ANTECEDENTES E SITUAÇÃO FISCAL NA GESTÃO 2021-2024

O presente ano será o último da gestão municipal iniciada em 2021. Os prefeitos eleitos (ou reeleitos) para esse mandato enfrentaram de maneira mais intensa os efeitos da pandemia Covid-19 na gestão municipal, especialmente no primeiro ano de gestão, e o período pós-pandêmico, marcado por importantes mudanças nas finanças municipais.

Tomando toda a gestão em perspectiva, a CNM recuperou os dados financeiros de 2,3 mil prefeituras que enviaram os relatórios fiscais de todos os bimestres deste mandato e levantou o volume acumulado em 12 meses do resultado primário (ou a poupança municipal) desde o momento em que receberam a gestão até o resultado de fevereiro de 2024. A Figura 1 apresenta os resultados.

Figura 1 – Resultado primário acumulado em 12 meses desde o início da gestão 2021-2024 para a amostra de Municípios (R\$ bilhões)



Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM

Os prefeitos eleitos no final de 2020 entraram na administração com R\$ 22 bilhões em caixa acumulados durante o primeiro ano da pandemia. No decorrer do ano de 2021 até meados de 2022, é observado o acúmulo de sucessivos superávits. Uma razão para tal é a Lei Complementar 173/2020, que instituiu a política de enfrentamento à pandemia Covid-19. As finanças municipais foram contempladas pela norma através do recebimento de repasses

federais e a vedação, até o final de 2021, da elaboração de concursos públicos e a concessão de aumentos salariais. Como consequência, observou-se um represamento das despesas e um crescimento das receitas, elevando a poupança municipal.

A partir de meados de 2022, quando a poupança municipal dos últimos 12 meses atingiu um pico de R\$ 83

bilhões, dá-se início a um processo de deterioração das contas municipais, marcado pela redução de receitas, como os efeitos da LC 194/2022, que reduziu as alíquotas de ICMS, e a concessão de reajustes e contratações de servidores públicos, até então represados pela LC 173/2020.

O ano de 2023 foi marcado pelo aprofundamento e auge da crise fiscal, quando os Entes municipais acumularam sucessivos déficits fiscais, alcançando um rombo acumulado em 12 meses de R\$ 26 bilhões em outubro de 2023. Desde então, a situação fiscal ainda está no vermelho, embora haja uma tímida recuperação em curso.

1.2. A CRISE FISCAL DE 2023

O presente levantamento acompanha um conjunto de 5.281 cidades que enviaram os dados para a STN nos anos de 2022 e 2023. A variável relevante para mensurar a situação fiscal dos Municípios é o resultado primário, que consiste na diferença entre o volume de receitas e despesas com juros (ou financeiras) dos Municípios. Se no Município o total de despesas superar o de receitas, haverá déficit; e, se as despesas forem inferiores às receitas, haverá superávit.

A situação fiscal do conjunto de Municípios nos anos de 2022 e 2023 é apresentada na Tabela 1. Em 2023,

as receitas primárias cresceram, em termos reais, 10%, enquanto as despesas primárias tiveram uma elevação real de 17%. A combinação entre a frustração de crescimento das receitas e a expansão do gasto público levou a metade das cidades encerrarem o ano de 2023 no vermelho.

Tabela 1 – Situação fiscal dos Municípios entre 2022 e 2023

	Situação Fiscal		
	2022	2023	%
Receita Primária	1.005.980.578.692	1.108.403.854.869	10%
Despesa Primária	964.669.016.902	1.126.268.909.900	17%
Resultado Primário	41.311.561.790	-17.865.055.031	-143%
Municípios em déficit	1.899	2.618	
Municípios em déficit (%)	36%	50%	

Fonte: STN. Elaboração: CNM.

A poupança acumulada em 2022 somou R\$ 41,3 bilhões, enquanto no presente ano o déficit totalizou R\$ 17,9 bilhões. Vale mencionar que uma parcela significativa dos recursos de superávit foi convertida em gastos públicos, especialmente na execução do investimento municipal.

1.3. OS DETERMINANTES PARA A DETERIORAÇÃO FISCAL: RECEITAS E DESPESAS

A combinação entre a desaceleração da arrecadação e o aumento das despesas represadas desde a pandemia são a causa do desajuste nas contas municipais ocorrido

em 2023. Mas, especificamente, quais são, dentre receitas e despesas, os determinantes para a atual crise?

Em relação à receita, o crescimento real foi de 10,2%. No ano, 73% das prefeituras apresentaram crescimento real de suas receitas. A Tabela 2 apresenta um quadro sintético com o desempenho das receitas municipais nos últimos dois anos.

Tabela 2 – Receitas primárias arrecadadas em 2022 e 2023

Receitas	2022	2023	%	Diferença
Receitas Correntes	1.016.318.426.013	1.034.855.201.512	1,8%	18.536.775.500
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	247.100.503.808	268.972.979.189	8,9%	21.872.475.381
Contribuições	37.563.040.715	19.779.479.810	-47,3%	-17.783.560.904
Transferências	649.825.084.406	671.843.322.534	3,4%	22.018.238.128
FPM	132.873.085.325	150.978.892.190	13,6%	18.105.806.865
ICMS	131.397.907.250	137.294.317.363	4,5%	5.896.410.113
Outras transferências correntes (inclui emendas parlamentares)	209.919.288.021	188.867.827.726	-10,0%	-21.051.460.295
Fundeb	146.806.538.648	159.126.378.766	8,4%	12.319.840.118
Demais Transferências	28.828.265.162	35.575.906.489	23,4%	6.747.641.327
Demais Receitas Correntes	81.829.797.084	74.259.419.979	-9,3%	-7.570.377.105
Receitas Correntes Primárias (I)	976.550.648.666	1.075.479.063.742	10,1%	98.928.415.076
Receitas de Capital Primárias (II)	29.429.930.025	32.924.791.127	11,9%	3.494.861.102
Total (I) + (II)	1.005.980.578.692	1.108.403.854.869	10,2%	102.423.276.178

Fonte: STN. Elaboração: CNM.

O crescimento de 10,2% da receita é explicado pelo aumento da arrecadação de impostos municipais (especialmente o ISS, que cresceu 11,4%) e do crescimento no ano do FPM e Fundeb. Contribuíram para o cenário de crise: (i) a redução da taxa de crescimento do ICMS; (ii) a redução das receitas patrimoniais em quase R\$ 3,7 bilhões; e (iii) o conjunto de outras transferências correntes, que incluem os repasses de emendas parlamentares, royalties do petróleo e a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM). Somente o último grupo perdeu R\$ 21 bilhões em receitas.

A atuação municipalista foi muito importante para a recuperação de receitas no segundo semestre de 2023.

A principal medida nesse sentido foi a aprovação da LC 201/2023, que enviou para os cofres municipais aproximadamente R\$ 6,0 bilhões de auxílio financeiro frente as perdas de arrecadação do FPM e o adiantamento dos repasses do ICMS decorrentes do acordo de compensação entre a União e os governos estaduais.

Pelo lado da despesa, há um crescimento real de 16,8% em 2023, o que equivale ao aumento do gasto público em R\$ 161,6 bilhões. Esse aumento ocorreu em 82,6% das cidades levantadas. A Tabela 3 apresenta a composição das despesas pagas nos últimos dois anos.

Tabela 3 – Despesas primárias pagas em 2022 e 2023

Receitas	2022	2023	%	Diferença
Despesas Correntes	887.966.842.848	954.795.570.927	7,5%	66.828.728.079
Pessoal e Encargos	451.430.661.125	461.446.262.379	2,2%	10.015.601.254
Juros	8.322.939.845	8.719.445.295	4,8%	396.505.449
Outras Despesas Correntes	428.213.241.877	484.629.863.253	13,2%	56.416.621.376
Despesas de Capital	102.852.358.487	129.626.557.920	26,0%	26.774.199.433
Investimento	83.327.812.231	108.090.012.820	29,7%	24.762.200.589
Inversões Financeiras	1.910.049.950	2.147.032.657	12,4%	236.982.707
Amortização da Dívida	17.614.496.305	19.389.512.443	10,1%	1.775.016.138

Receitas	2022	2023	%	Diferença
Despesas Correntes Primárias (I)	879.643.903.003	1.015.597.115.706	15,5%	135.953.212.703
Despesas de Capital Primárias (II)	85.025.113.899	130.170.147.539	53,1%	45.145.033.640
Total (I) + (II)	964.669.016.902	1.126.268.909.900	16,8%	161.599.892.998

Fonte: STN. Elaboração: CNM.

Somente as despesas de custeio (+13,2% ou +56 bilhões) e de pessoal (+2,2% ou +R\$10,0 bilhões) explicam quase 41% dessa expansão. O investimento público foi elevado em 29,7%, correspondente a um incremento de R\$ 24,7 bilhões.

Pelo lado do gasto de pessoal, vale contextualizar que a LC 173/2020, que institui o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, vedou para os Entes da Federação (incluindo os Municípios) a admissão e o reajuste salarial entre 2020 e 2021 no setor público. Esse contexto de contração de pessoal começou a ser revertido em 2022 e toma continuidade na atualidade, com reajustes salariais e admissões no setor público.

As despesas de custeio, que são recursos levados para educação, assistência social e saúde para a população, superaram o volume de gastos de pessoal em 2023. Con-

siderando apenas a elevação do gasto público em pessoal, custeio e investimento, totalizando R\$ 91,2 bilhões, somente 11% foram revertidos diretamente para aumento de pessoal. Embora aparentemente haja uma contenção dos gastos de pessoal, vale mencionar que a contabilidade pública incluiu em 2023 a rubrica de “despesas primárias com fontes do RPPS”, no montante de R\$ 68,5 bilhões em 2023. Embora não haja exatamente a sua finalidade, é sabido que parte das fontes de RPPS são utilizadas nas prefeituras para o pagamento de pessoal.

A folga financeira alcançada até meados de julho de 2022 em função do elevado superávit primário foi em parte acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O expressivo aumento do investimento público em 2023, traduzido em aumento das despesas com obras e aquisição de equipamentos, foi materializado com os recursos adicionais obtidos durante o exercício de 2022.

1.4. CENÁRIO FISCAL E PERSPECTIVAS PARA 2024

Segundo levantado feito pela CNM, metade das cidades fecharam o ano de 2023 com as contas no vermelho. Os dados mais recentes, acumulados até fevereiro de 2024 para uma amostra de 2,3 mil prefeituras, apontam que os Municípios acumulam nos últimos 12 meses um rombo fiscal de R\$ 12 bilhões. Em comparação com o déficit fiscal de quase R\$ 16 bilhões obtido no fechamento do ano anterior, há um processo de melhora da situação fiscal (vide Figura 1).

O descompasso encontrado no primeiro bimestre entre a taxa de crescimento real de receitas e despesas primárias (9% contra 17%) não vem sendo observado neste ano, posto que as receitas primárias voltaram a crescer no mesmo ritmo das despesas (16,8% contra 17,4%). Como consequência, as prefeituras fizeram um caixa de R\$ 35,7 bilhões nos dois primeiros meses de 2024 (com 89% das cidades com as contas no azul, contra 85% em 2022 e 92% em 2021), representando um crescimento real de 13% frente ao mesmo período 2023. Embora um bom resultado, vale ressaltar que o resultado primário dos últimos 12 meses é fortemente

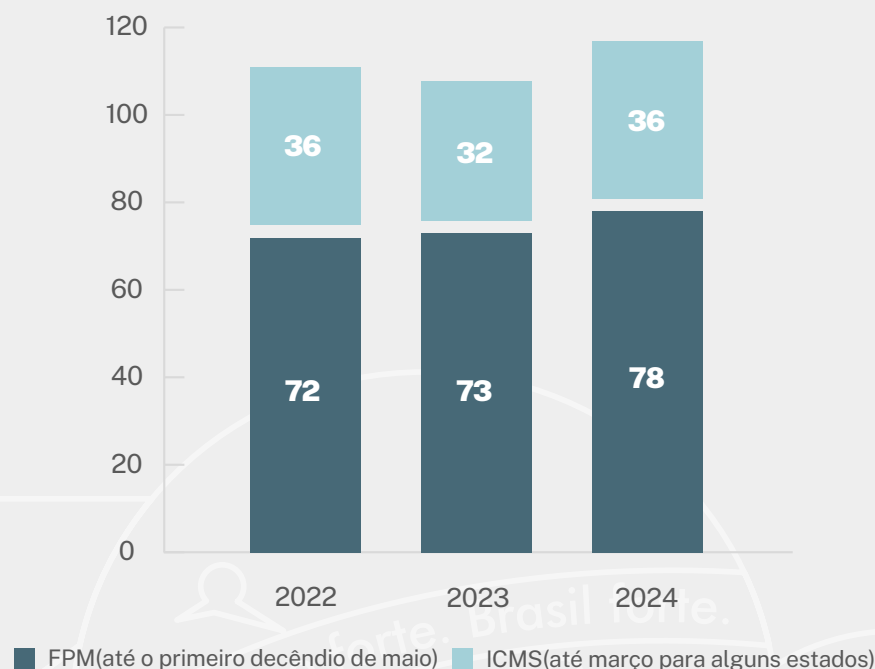
deficitário (R\$ 12 bilhões), o que exige um forte alerta para os gestores municipais.

Nas finanças municipais, o primeiro bimestre costuma ser o melhor do ano, em função do aumento de arrecadação do IPTU e dos repasses do FPM, enquanto o último bimestre costuma reportar os piores resultados, em função do aumento das despesas públicas.

a. O que sugerem os dados mais recentes sobre a arrecadação em 2024?

Segundo apontado pela CNM nos estudos mais recentes sobre a arrecadação municipal, o FPM foi a principal receita de dois em cada três Municípios do país, seguido da arrecadação de cota-parte do ICMS, que foi o maior recurso em 13% das cidades do país. Juntas, as duas receitas representaram quase 28% da receita corrente de 2023. Portanto, o acompanhamento das duas fontes de recursos é uma ferramenta importante para compreender a situação fiscal dos Municípios em 2024. Desconsiderando a inflação e considerando os repasses ocorridos entre janeiro e o primeiro decêndio de maio de cada ano para o FPM e os últimos repasses divulgados no Confaz, a Figura 2 recupera a evolução do FPM e do ICMS entre 2022 e 2024.

Figura 2 – Evolução do FPM até o primeiro decêndio de maio de cada ano e últimos dados disponíveis do ICMS (R\$ bilhões)



Segundo o período analisado, a redução do ICMS no início de 2023 e o baixo crescimento do FPM foram responsáveis pela diminuição em 2,5% das receitas (-R\$ 2,7 bilhões). No entanto, os dados mais recentes sugerem uma reversão do cenário, com a expansão real de 8,4% nas receitas, divididas entre o crescimento de 7,2% no FPM e de 15,6% no ICMS.

Outro elemento relevante para a crise observada foi a redução dos repasses de royalties e compensações financeiras, como a CFEM e a CFURH. Nesse mesmo período do ano anterior, essas receitas recuaram 11% (-R\$ 1,2 bilhão), enquanto neste ano há um crescimento de 6% (+R\$ 638 milhões), totalizando R\$ 10,9 bilhões.

Uma dificuldade que os Municípios voltam a enfrentar no ano de 2024 é a liberação de emendas parlamentares. Os repasses, entre janeiro e abril, passaram de R\$ 3,0 bilhões em 2022 para R\$ 2,5 bilhões em 2023 e R\$ 1,7 bilhão em 2024. Os resultados indicam uma queda de 31% nos repasses nos primeiros quatro meses do ano. Em 2023, 3.635 cidades foram contempladas e nesse ano, 1.979.

Tomando o conjunto de todas as transferências federais, nos primeiros quatro meses do ano há um aumento real de 16,5% nos repasses na comparação com o mesmo período de 2023, passando de R\$ 105,6 bilhões para R\$ 123,1 bilhões. Na avaliação a partir do primeiro quadrimestre de 2023, as transferências para os Municípios só tinham crescido 3,0%.

Uma vez que a arrecadação municipal depende consideravelmente das transferências estaduais e federais, essa aceleração sugere a atenuação do grave cenário fiscal atualmente instalado em milhares de prefeituras.

1.5. FATORES ADICIONAIS DE PRESSÃO PARA OS MUNICÍPIOS

O atual cenário de crise é uma combinação da redução de receitas de transferências e da elevação progressiva das despesas públicas em função do cenário pós-pandemia e da deterioração do pacto federativo. Essa piora fiscal fica cristalina a partir da elevação, de 36% para 50% das cidades em situação de déficit na comparação entre os dados de 2022 e 2023.

a. Pisos salariais e valorização do salário-mínimo

Uma pauta histórica da CNM foi a aprovação da EC 128/2022, que determina que uma lei não poderá impor encargo financeiro sem a previsão de fonte orçamentária necessária para realização da despesa. Essa EC é fundamental, uma vez que impede o continuado processo de imposição de despesas aos Municípios sem indicação da fonte de custeio necessária.

Atualmente existem, no Congresso, mais de uma centena de proposições legislativas que buscam a imposição de pisos salariais para as mais diversas carreiras da administração municipal, como médicos, cirurgiões dentistas, fisioterapeutas, farmacêuticos, administradores, vigilantes e guardas municipais. A CNM realizou o mapeamento das

propostas, a fim de determinar quais poderiam gerar algum impacto nas contas municipais, considerando propostas a partir do ano de 2010.

Em decorrência desse mapeamento, constatou-se que uma parcela significativa das propostas diz respeito a reajustes de pisos já existentes, como o do magistério e o da enfermagem. Mais ainda, uma mesma carreira pode ser contemplada em mais de um projeto de lei, ou o projeto de lei pode ter sido arquivado em algum momento. Um último fator limitante diz respeito à impossibilidade de identificação das carreiras do projeto de lei nas bases de dados utilizadas na mensuração do impacto.

Após essa análise, o passo seguinte foi o de calcular o impacto financeiro das propostas restantes. Preliminarmente, foram 24 proposições legislativas de ocupações da administração municipal, indicando um impacto anual, em caso de aprovação de todos os projetos, de R\$ 37 bilhões.

O impacto estimado dos projetos de lei foi segmentado por áreas, a saber, saúde, educação, assistência social e demais (que inclui uma série de ocupações não presentes nas outras áreas). O maior impacto é dado pela área da saúde, com R\$ 20,1 bilhões. A maior parte do impacto nesse grupo, 87%, é dado pelo piso salarial de médicos e cirurgiões dentistas (R\$ 17,4 bilhões).

A segunda maior fonte de impacto para as contas municipais vem da área de educação, com R\$ 11,4 bilhões. Desse valor, 96% (ou R\$ 11 bilhões) é dado pelo reajuste do piso do magistério, que foi aumentado em 3,62%. As áreas de assistência social e “demais”, juntas, respondem por R\$ 5,7 bilhões do impacto estimado. Aqui, encontram-se ocupações de assistentes sociais (R\$ 3,2 bilhões), guardas municipais (R\$ 723 milhões), motoristas (R\$ 513 milhões) e uma série de outras ocupações. A Confederação segue vigilante em relação a essas pautas com a finalidade de apontar o caráter inconstitucional das proposições legislativas.

Em relação aos pisos em vigência na administração pública, deve-se destacar o piso dos agentes comunitários e o piso da enfermagem. Quanto aos ACS e ACE, os Municípios são responsáveis pelo recolhimento dos encargos patronais e do pagamento do adicional de insalubridade. Somente para a insalubridade o impacto estimado é de R\$ 1,2 bilhão. Sobre o piso da enfermagem, entre maio de 2023 e abril de 2024 foram repassados, pelos Entes federais, R\$ 6,9 bilhões. Deve-se notar que os encargos patronais, em especial as alíquotas patronais, não são contempladas nesse repasse, o que deve gerar um impacto maior para as contas municipais.

A Lei 14.663/2023 define a política de valorização permanente do salário-mínimo, a vigorar a partir de 2024. O

reajuste do salário-mínimo será definido a partir da soma da taxa de crescimento do último PIB disponível e do INPC acumulado em 12 meses até novembro anterior ao reajuste. O objetivo central da política é gerar valorização real do salário-mínimo.

Segundo estimado pela CNM, o reajuste estimado para 2024 será de 6,97%, gerando um impacto anual para as finanças municipais de R\$ 4,33 bilhões. Os reajustes de salário-mínimo possuem maior repercussão entre os Municípios, pois aproximadamente 34% do funcionalismo recebe remuneração de até 1,5 salários-mínimos que estão, portanto, vinculados aos reajustes. No caso dos Estados e da União, esse percentual é consideravelmente menor (14,6% e 4,8%).

Um dado preocupante trata da relação entre gasto de pessoal e o reajuste anunciado. Aproximadamente 57% do impacto total ficará restringido a um conjunto de 2,1 mil cidades que atualmente já estão próximas do limite de pessoal, de 54% da RCL comprometidos com despesas de pessoal. Os impactos anuais e o percentual de Municípios enquadrados em algum dos limites da LRF (ou seja, que possuam proporção de gastos de pessoal pela RCL superior a 48,6%) estão apresentados na tabela abaixo.

A maior parte do impacto nacional está restringida aos Municípios do Nordeste (45%), que possuem 60%

das cidades já enquadradas em algum limite da LRF. Os Municípios do Sudeste concentram 29% do impacto e

possuem 27% das cidades em situação preocupante de pessoal.

Tabela 4 – Os impactos do reajuste do salário-mínimo e Municípios comprometidos nos limites de pessoal

UF	Servidores	Servidores (%)	Impacto financeiro anual	% de Municípios enquadrados em algum limite de pessoal	UF	Servidores	Servidores (%)	Impacto financeiro anual	% de Municípios enquadrados em algum limite de pessoal
AC	9.055	0,4%	17.155.551	68%	PE	167.916	7,2%	295.938.766	69%
AL	66.515	2,9%	120.865.424	35%	PI	54.077	2,3%	98.635.529	30%
AM	75.519	3,3%	136.662.200	29%	PR	50.433	2,2%	101.588.505	23%
AP	9.231	0,4%	17.378.697	25%	RJ	134.089	5,8%	253.784.956	33%
BA	257.282	11,1%	479.917.192	61%	RN	62.727	2,7%	112.524.767	43%
CE	186.091	8,0%	330.837.585	67%	RO	17.470	0,8%	33.086.977	50%
ES	57.047	2,5%	105.853.258	13%	RR	10.756	0,5%	20.493.000	47%
GO	84.359	3,6%	162.127.498	29%	RS	58.107	2,5%	114.078.319	21%
MA	128.576	5,5%	233.409.245	76%	SC	56.149	2,4%	107.692.200	19%
MG	281.415	12,1%	539.221.049	35%	SE	39.238	1,7%	69.918.314	83%
MS	36.942	1,6%	70.706.311	38%	SP	144.795	6,2%	287.173.836	23%
MT	27.967	1,2%	53.007.080	18%	TO	45.894	2,0%	85.456.376	45%
PA	148.644	6,4%	279.771.916	58%					
PB	108.743	4,7%	200.387.053	75%	BR	2.319.037	100,0%	4.327.671.604	39%

Fonte: RAIS e STN. Elaboração: CNM

b. Enquadramento de despesas com entidades terceirizadas nos limites de pessoal

Um cenário que pode agravar ainda mais a situação da despesa de pessoal dos Municípios é a possibilidade de inclusão dos gastos com pessoal das entidades terceirizadas no câmputo do limite de gastos de pessoal do Ente federado repassador dos recursos. Em pesquisa realizada em 2023, a partir de dados coletados junto a 2.496 Municípios (representando 45% dos Municípios brasileiros), verificou-se que entre os Municípios respondentes foram firmadas 4.108 parcerias (até 2023).

Recentemente, muitos tribunais de contas, para dar cumprimento ao teor da Portaria STN 377/2020, da Secretaria do Tesouro Nacional (que mudou a interpretação referente aos valores repassados às entidades do Terceiro Setor, para pagamento de seus funcionários privados), têm editado resoluções e normativas orientando sobre esse enquadramento.

Esse entendimento, na verdade, põe por terra toda a justificativa para o desejável equilíbrio das contas públicas. Ou seja, os Municípios e demais Entes federados foram estimulados a terceirizar, nas últimas décadas, e – agora – muda-se o entendimento e todos esses avanços simplesmente deixam de existir. Na prática, levando a efeito esse

posicionamento, muitos Entes federados descumprirão o limite com gasto de pessoal, sujeitos a todas as sanções previstas em lei. A situação mais grave, porém, para poderem se ajustar a essa nova realidade, é a possibilidade de que os Municípios venham a paralisar as políticas públicas efetivadas por terceirização, com evidentes prejuízos à sociedade local.

Cabe lembrar que, ao ultrapassarem os limites de gastos com pessoal, os Municípios ficam proibidos de realizar novas contratações, devem promover a redução de cargos em comissão, podem ter suspensas as transferências voluntárias da União e negada a opção de contratação de operação de crédito, entre outras medidas.

A inclusão desses gastos como despesa de pessoal acarretará extrapolação do limite de gastos de pessoal, trazendo rejeição de contas, multas e inexigibilidade dos prefeitos. Além do mais, inviabilizará a maioria dos hospitais municipais, já que não teria espaço fiscal no Município para acomodar essas despesas.

A CNM tem se articulado pela aprovação do PLP 98/2023, o qual define que esses gastos não entrarão nos limites de pessoal por não se configurarem como terceirização de mão de obra, mas sim como serviços.

2. A CRISE NOS MUNICÍPIOS: O FUNCIONALISMO MUNICIPAL E A DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA

Um grande gargalo na gestão municipal que tem elevado consideravelmente as despesas municipais nos últimos anos tem sido o endividamento previdenciário. Aproximadamente 81% dos Municípios do país, seja pertencente ao regime próprio ou geral, possuem débitos com o INSS que superaram, em 2023, a cifra de R\$ 248 bilhões. Somadas às dívidas do RPPS, calculada em R\$ 64 bilhões para a última posição de maio, a dívida supera R\$ 312,6 bilhões.

Esse problema generalizado apresenta graves consequências para os Municípios que precisam comprometer recursos próprios para o pagamento de parcelas desse endividamento. A regra de correção do estoque da dívida, que considera a Taxa Selic, acabou por elevar ainda mais as despesas no histórico recente em função da política monetária apertada do Banco Central. Além disso, a necessidade crescente dos Municípios em atender as demandas de serviços públicos acaba por elevar o seu estoque de trabalhadores, aumentando o comprometimento de recursos públicos com os fundos de previdência.

a. Um breve histórico do funcionalismo municipal

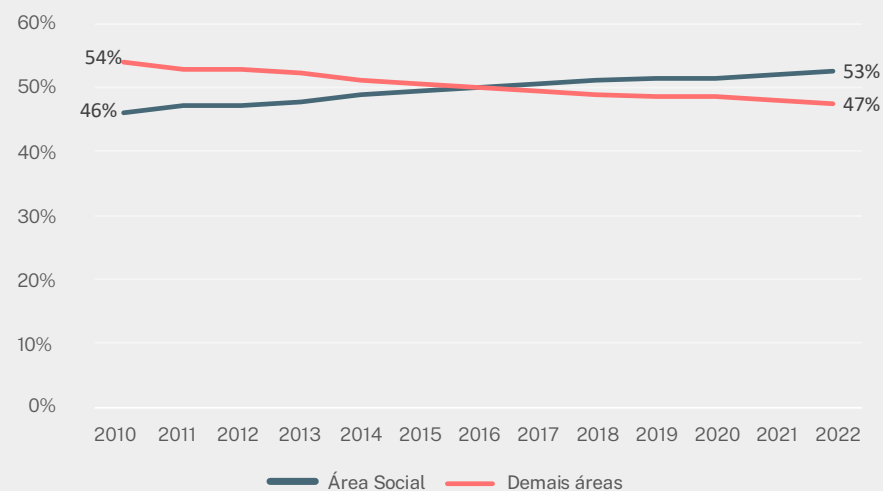
A CNM levantou nos últimos meses a evolução do funcionalismo municipal no período de 2010-2022, de acordo com os dados disponibilizados nas diversas versões do Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Em uma primeira exposição, o emprego no funcionalismo público se elevou em 12,5% entre 2010 e 2022, passando de 11 milhões para 12,4 milhões. Esse quantitativo considera todas as ocupações que transitaram no funcionalismo público da União, dos Estados e DF e dos Municípios dentro de um ano.

Vale mencionar que os Municípios foram os únicos Entes federativos a elevarem o seu contingente de ocupações: enquanto a União perdeu 2,4% das ocupações e os Estados, 10,2%, nos Municípios esse percentual foi acrescido em 31%, passando de 5,8 milhões para 7,6 milhões. Dessa maneira, é possível observar o avanço da municipalização do emprego público, posto que o percentual de servidores municipais dentro do setor público se elevou de 53% para 62% em 12 anos.

Das 7,6 milhões de ocupações, há um importante avanço da criação de vagas destinadas à área social dos Municípios, que concentram a educação, a saúde e a assistência social. Desconsiderando os indivíduos que não possuem informação de ocupação na RAIS (aproximadamente 472 mil), é possível atestar que do crescimento de 1,7 milhão de ocupações desde 2010, 1,27 milhão foram destinadas para a área social (73,3%) e 461 mil para as demais áreas da administração, que incluem os serviços gerais, os técnicos e administrativos, cargos de chefia e ocupações de ensino superior que não pertencem à área social.

As ocupações da área social passaram de 2,5 milhões para 3,8 milhões (+50,7% de crescimento), enquanto as demais áreas tiveram um crescimento bem mais modesto, passando de 2,9 milhões para 3,4 milhões (+15,7%). Como consequência, as ocupações da área social passaram de 46% do total para 53% do total.

Figura 3 – Composição do emprego público municipal



Fonte: RAIS. Elaboração: CNM.

Em relação à remuneração, foi encontrado um crescimento de 20,8% acima da inflação entre 2010 e 2022, o que confere um crescimento anual de 1,6%. A remuneração média passou de R\$ 2.982 para R\$ 3.604. A remuneração da área social cresceu um pouco acima da média nacional

(1,63%), passando de R\$ 3.514 para R\$ 4.264, enquanto as demais áreas tiveram um crescimento bem menor (13,5%), passando de R\$ 2.530 para R\$ 2.872. Do aumento real da massa salarial no período, 76% foram consumidos pela área social.

Os Municípios são os grandes executores dos mais de 200 programas federais. O elevado movimento para alocar recursos humanos nas áreas que prestam os serviços públicos à população indica que os Entes locais são os reais financiadores da política pública de alcance à população.

Diante do exposto, a municipalização do funcionalismo público e o aprofundamento das contratações na área social refletem um esforço da gestão municipal para o atendimento da população mais necessitada.

b. A evolução da dívida municipal nos regimes próprios

Em relação aos regimes próprios, além da dívida bilionária com o INSS, também precisam lidar com as dívidas vinculadas ao seu RPPS. Das 2.116 cidades com RPPS, 1.629 (ou 77%) possuem dívidas com o RPPS. O estoque dessa dívida se aproxima de R\$ 64 bilhões.

Tabela 5 – Dívida previdenciária

UF	Dívidas com o RGPS	Dívidas com o RPPS	Total	UF	Dívidas com o RGPS	Dívidas com o RPPS	Total
AC	1.252.568.142	-	1.252.568.142	PE	9.234.638.554	2.159.577.363	11.394.215.918
AL	5.504.427.048	1.723.750.600	7.228.177.648	PI	3.081.914.550	1.532.184.800	4.614.099.350
AM	11.044.008.836	789.549.632	11.833.558.468	PR	2.418.587.105	2.348.947.549	4.767.534.654
AP	2.213.802.221	547.355.303	2.761.157.524	RJ	14.156.985.965	6.369.773.203	20.526.759.169
BA	52.867.603.506	2.071.555.264	54.939.158.770	RN	4.563.435.030	1.422.309.030	5.985.744.060
CE	8.863.713.131	1.988.273.042	10.851.986.173	RO	493.857.067	355.210.857	849.067.924
ES	1.020.363.252	557.669.336	1.578.032.588	RR	1.581.119.528	21.558.616	1.602.678.144
GO	4.779.654.441	2.530.551.993	7.310.206.434	RS	2.338.613.139	5.281.078.913	7.619.692.052
MA	21.213.196.134	1.639.301.809	22.852.497.944	SC	1.906.926.121	2.788.680.943	4.695.607.065

UF	Dívidas com o RGPS	Dívidas com o RPPS	Total	UF	Dívidas com o RGPS	Dívidas com o RPPS	Total
MG	11.528.282.314	4.293.990.412	15.822.272.726	SE	10.433.507.657	126.736.529	10.560.244.186
MS	1.518.433.745	760.137.150	2.278.570.895	SP	27.682.854.901	13.514.050.096	41.196.904.997
MT	1.367.273.043	340.644.610	1.707.917.653	TO	1.851.647.113	806.500.546	2.658.147.659
PA	37.026.075.870	2.023.264.732	39.049.340.602	BR	248.597.113.425	64.015.282.690	312.612.396.114
PB	8.653.625.010	8.022.630.362	16.676.255.373				

Fonte: RFB, PGFN e MPS. Elaboração CNM.

A dívida atingiu uma trajetória explosiva, o que exige uma mobilização em torno de soluções que equacionem o problema.

c. Emenda de Plenário 06 à Proposta de Emenda Constitucional (PEC 66/2023), da CNM, para a desoneração da folha e a sustentabilidade fiscal dos Municípios

A proposta, que beneficia todos os Municípios, inclui as seguintes medidas:

1. desoneração da contribuição para o RGPS de todos os Municípios;
2. parcelamento especial das dívidas dos Municípios junto ao RGPS e aos respectivos RPPS;

3. novo modelo de quitação de precatórios pelos Municípios;

4. equiparação das regras de benefícios dos RPPS municipais às da União;

5. solução de impasses interpretativos da legislação de aporte e monetização de ativos para o equacionamento do déficit atuarial dos RPPS e acerca da contribuição para o Pasep; e

6. medidas compensatórias para a União referentes à melhoria da qualidade do gasto na seguridade social, bem como maior eficiência em alguns gastos tributários da União.

2.1. DESONERAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O RGPS DE TODOS OS MUNICÍPIOS

A proposta parte de quatro premissas básicas:

- I. não fazer nenhuma diferenciação entre os Municípios;
- II. ser permanente, em isonomia a outros setores como entidades filantrópicas, micro e pequenas empresas, agronegócio e clubes de futebol;

III. ter como alíquota definitiva a mesma alíquota patronal básica de 14% definida na Emenda Constitucional 103 para os RPPS; e

IV. promover um *fase out* em relação à alíquota de 8% definida pela Lei 14.784/2023, mantendo a alíquota em 8% em 2024, ampliando para 10% em 2025, depois para 12% em 2026 e ficando em 14% a partir de 2027.

Tabela 6 – Renúncia previdenciária anual (R\$ bilhões)

Categoria	Proposta	2024	2025	2026	2027	2024-2027
Arrecadação corrente	INSS patronal	25,0	25,0	25,0	25,0	100,0
	Lei 14.784/2023	14,5	14,5	14,5	14,5	58,1
Potencial de arrecadação	Ministério da Fazenda	21,3	23,6	24,3	25,0	94,3
	Proposta CNM	12,1	13,5	15,9	18,2	59,7
	PL 1027/2024	20,8	23,6	24,3	25,0	
Renúncia previdenciária	Lei 14.784/2023	-10,5	-10,5	-10,5	-10,5	-41,9
	Ministério da Fazenda	-4,0	-1,4	-0,7	0,0	-6,1
	Proposta CNM	-12,9	-11,3	-9,1	-6,8	-40,1
	PL 1027/2024	-4,09	-1,4	-0,7	0,0	-6,3

Fonte: RAIS, Finbra. Elaboração: CNM.

Analisando em específico a proposta da CNM (PEC 66/2023, Emenda 06) no ponto (iv), a Tabela 7 apresenta os impactos esperados por Estado entre 2024 e 2027. A economia em 2024, da expansão da desoneração da folha para todos os Municípios e a criação de um fase out,

é estimada em R\$ 12,9 bilhões. Para 2025, 2026, 2027, o impacto é progressivamente reduzido para R\$ 11,3 bilhões, R\$ 9,0 bilhões e R\$ 6,8 bilhões, totalizando um impacto potencial de R\$ 40 bilhões aos cofres municipais.

Tabela 7 – Renúncia previdenciária da PEC 66/2023: proposta da Confederação

UF	2024 (8%)	2025 (10%)	2026 (12%)	2027 (14%)	2024-2027
AC	66.562.284	56.063.199	44.850.559	33.637.919	201.113.960
AL	200.306.286	171.122.022	136.897.618	102.673.213	610.999.139
AM	160.030.840	150.341.433	120.273.146	90.204.860	520.850.278
AP	20.178.037	17.685.042	14.148.034	10.611.025	62.622.139
BA	1.234.954.700	1.064.075.481	851.260.385	638.445.289	3.788.735.855
CE	570.061.034	485.852.170	388.681.736	293.334.947	1.737.929.886
ES	329.461.566	291.658.303	233.326.642	174.994.982	1.029.441.493
GO	380.317.751	336.102.262	268.881.810	201.661.357	1.186.963.180
MA	295.181.528	254.590.276	203.672.220	154.796.677	908.240.701
MG	1.519.069.264	1.245.648.791	996.519.033	786.758.077	4.547.995.165
MS	199.493.368	167.928.926	134.343.141	100.757.356	602.522.791
MT	232.498.676	203.583.864	162.867.091	122.150.319	721.099.950
PA	643.160.332	560.182.985	448.146.388	336.109.791	1.987.599.496
PB	462.622.088	399.493.288	319.594.631	242.496.939	1.424.206.946
PE	498.605.463	451.186.912	360.949.530	270.712.147	1.581.454.052

UF	2024 (8%)	2025 (10%)	2026 (12%)	2027 (14%)	2024-2027
PI	277.944.034	239.293.417	191.434.734	143.576.050	852.248.235
PR	687.056.363	589.854.920	471.883.936	354.651.561	2.103.446.780
RJ	605.953.000	586.642.782	469.314.226	352.699.466	2.014.609.474
RN	326.646.883	284.688.085	227.750.468	170.812.851	1.009.898.287
RO	101.391.992	74.670.278	59.736.223	52.419.358	288.217.851
RR	34.294.712	31.590.019	25.272.015	18.954.011	110.110.757
RS	546.261.252	473.742.248	378.993.798	284.245.349	1.683.242.647
SC	722.859.101	630.974.695	504.779.756	378.584.817	2.237.198.369
SE	435.623.427	367.977.987	294.382.390	220.786.792	1.318.770.596
SP	2.197.074.102	1.998.622.520	1.598.898.016	1.199.173.512	6.993.768.152
TO	164.010.344	139.303.943	111.443.154	84.262.345	499.019.786
BR	12.911.618.429	11.272.875.848	9.018.300.678	6.819.511.011	40.022.305.966

Fonte: RAIS, Finbra. Elaboração: CNM.

2.2. PARCELAMENTO ESPECIAL DAS DÍVIDAS DOS MUNICÍPIOS JUNTO AO RGPS E AOS RESPECTIVOS RPPS

O parcelamento proposto pela CNM restaura a limitação da parcela a 1% da RCL, englobando dívidas com vencimento até 30 de abril de 2023. A dívida será parcelada em 240 meses. Se sobrar um resíduo ao final, em função da limitação da parcela a 1% da RCL, esse resíduo será dividido

em 60 parcelas. Ou seja, o prazo total será de 300 meses. Poderão ser incluídos nesse novo parcelamento os saldos a pagar de parcelamentos anteriores. Os débitos parcelados terão redução de 40% das multas de mora, de ofício e isoladas, de 80% dos juros de mora, de 40% dos encargos legais e de 25% dos honorários advocatícios. Além disso, caso a Selic seja maior que os juros da poupança, o saldo da dívida parcelada será corrigido pelo índice da poupança. A solicitação de parcelamento deve ser feita até 1º de outubro de 2024.

No caso de dívidas com o RPPS, também será permitido o parcelamento em 240 meses. Com o novo parcelamento especial, a dívida dos Municípios junto ao RGPS, que está em R\$ 248,6 bilhões, terá uma redução de R\$ 65,5 bilhões referentes a juros, R\$ 13,3 bilhões de multas e R\$ 7,3 bilhões de encargos legais, representando uma conquista total de R\$ 86,1 bilhões.

Tabela 8 – Parcelamento especial de dívidas previdenciárias junto ao INSS ou ao RPPS municipal

UF	Valor Total (RFB+PGFN)	Valor Total (RFB+PGFN) com deduções	Diferença
AC	1.252.568.142	821.990.565	430.577.577
AL	5.504.427.048	3.554.609.456	1.949.817.592
AM	11.044.008.836	6.861.675.059	4.182.333.777
AP	2.213.802.221	1.575.348.493	638.453.728
BA	52.867.603.506	35.640.796.601	17.226.806.905
CE	8.863.713.131	5.478.708.246	3.385.004.885
ES	1.020.363.252	609.366.471	410.996.781
GO	4.779.654.441	2.778.064.106	2.001.590.335
MA	21.213.196.134	13.610.357.131	7.602.839.004

UF	Valor Total (RFB+PGFN)	Valor Total (RFB+PGFN) com deduções	Diferença
MG	11.528.282.314	7.242.113.710	4.286.168.603
MS	1.518.433.745	969.230.212	549.203.533
MT	1.367.273.043	932.922.315	434.350.728
PA	37.026.075.870	25.408.169.581	11.617.906.289
PB	8.653.625.010	5.528.335.260	3.125.289.751
PE	9.234.638.554	5.825.525.982	3.409.112.573
PI	3.081.914.550	1.953.756.170	1.128.158.380
PR	2.418.587.105	1.613.524.813	805.062.292
RJ	14.156.985.965	9.486.096.266	4.670.889.699
RN	4.563.435.030	3.021.163.543	1.542.271.487
RO	493.857.067	303.781.813	190.075.253
RR	1.581.119.528	1.095.655.393	485.464.135
RS	2.338.613.139	1.365.495.139	973.117.999
SC	1.906.926.121	1.218.291.466	688.634.655
SE	10.433.507.657	7.720.890.698	2.712.616.959
SP	27.682.854.901	16.576.344.285	11.106.510.615
TO	1.851.647.113	1.178.618.494	673.028.618
BR	248.597.113.425	162.370.831.270	86.226.282.155

Fonte: RAIS, Finbra. Elaboração: CNM.

Tabela 9 – Estoque atual da dívida com o RPPS (R\$ bilhões)

UF	Municípios com dívidas com o RPPS	Municípios com dívidas com o RPPS (%)	Estoque	UF	Municípios com dívidas com o RPPS	Estoque	Municípios com dívidas com o RPPS (%)
AC	-	0%	-	PE	137	2.159.577.363	74%
AL	69	68%	1.723.750.600	PI	59	1.532.184.800	26%
AM	21	34%	789.549.632	PR	151	2.348.947.549	38%
AP	2	13%	547.355.303	RJ	72	6.369.773.203	78%
BA	31	7%	2.071.555.264	RN	33	1.422.309.030	20%
CE	60	33%	1.988.273.042	RO	29	355.210.857	56%
ES	27	35%	557.669.336	RR	1	21.558.616	7%
GO	164	67%	2.530.551.993	RS	186	5.281.078.913	37%
MA	38	18%	1.639.301.809	SC	41	2.788.680.943	14%
MG	208	24%	4.293.990.412	SE	4	126.736.529	5%
MS	43	54%	760.137.150	SP	201	13.514.050.096	31%
MT	70	50%	340.644.610	TO	19	806.500.546	14%
PA	20	14%	2.023.264.732	BR	1.755	64.015.282.690	32%
PB	69	31%	8.022.630.362				

Fonte: MPS. Elaboração: CNM

2.3. NOVO MODELO DE QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELOS MUNICÍPIOS

A PEC 66/2023 limita o pagamento de precatórios municipais a 1% da RCL. Periodicamente, de forma planejada, caso o limite de 1% da RCL gere acúmulo de dívida de precatórios, será feito parcelamento especial em 240 meses, mesmo período proposto para o RGPS, em lei municipal, garantindo um planejamento para pagamento pelo Município que não inviabilize a prestação dos serviços mais básicos à população. O primeiro momento em que será

feita essa revisão, para avaliar a necessidade de um parcelamento especial, será em 2030.

O modelo atual prevê a quitação até 31 de dezembro de 2029 dos precatórios municipais que em 25 de março de 2015 se encontravam em mora, bem como seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período. Portanto, em média, os 2.374 Municípios que têm precatórios terão que desembolsar R\$ 32,7 bilhões por ano nos próximos seis anos. Pelo modelo proposto, esse montante anual cai para R\$ 5 bilhões.

Tabela 10 – Estoque da dívida atual dos precatórios

UF	Municípios	Estoque de precatórios	UF	Municípios	Estoque de precatórios
AC	10	262.156.450	PE	82	439.539.652
AL	17	335.595.022	PI	110	268.454.327
AM	2	146.409.609	PR	99	3.127.478.418
AP	1	48.541.294	RJ	41	7.792.532.526
BA	228	5.825.480.019	RN	100	2.470.463.255
CE	88	1.009.857.717	RO	33	1.816.407.605
ES	33	754.053.791	RR	6	24.259.865
GO	91	8.332.056.678	RS	220	11.137.187.288
MA	66	344.251.576	SC	79	2.822.232.759
MG	179	4.689.312.654	SE	74	2.775.941.968

UF	Municípios	Estoque de precatórios	UF	Municípios	Estoque de precatórios
MS	46	346.651.743	SP	449	137.890.393.389
MT	41	832.783.215	TO	59	997.925.646
PA	40	18.197.576	BR	2.374	196.045.587.378
PB	180	1.537.423.335			

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

2.4. EQUIPARAÇÃO DAS REGRAS DE BENEFÍCIOS DOS RPPS MUNICIPAIS ÀS DA UNIÃO

A CNM constatou que um conjunto relativamente pequeno de Municípios, cerca de 32%, já implementaram a reforma de seus regimes previdenciários. Nesse sentido, a CNM elaborou proposta que foi apresentada na Câmara dos Deputados pelo deputado Gilson Daniel, a PEC 38/2023, visando garantir que os Municípios tenham regras de benefícios iguais às da União, exceto se, para equacionar seus déficits, necessitarem implantar regras mais rigorosas.

A equiparação das regras de benefícios dos RPPS municipais com o da União, de acordo com estimativa feita pela CNM, em média, reduz o déficit atuarial dos RPPS municipais em 45%. Isso representa uma redução do déficit atuarial de R\$ 308,5 bilhões, beneficiando 1.632 Municípios. A redução do déficit atuarial significa em imediata redução proporcional da alíquota ou aporte extraordinário que o Município transfere todo mês para seu RPPS. Nossa estimativa é que os Municípios deixem de ter que repassar anualmente cerca de R\$ 3,2 bilhões para cobrir o déficit atuarial de seus RPPS (Tabela 11).

Tabela 11 – Redução do déficit atual e do custo do plano de equacionamento

UF	Municípios sem reforma	Redução do déficit atuarial	Redução do custo anual do plano de equacionamento	UF	Municípios sem reforma	Redução do déficit atuarial	Redução do custo anual do plano de equacionamento
AC	1	412.384.507	13.723.857	PE	91	14.225.471.559	128.966.515
AL	38	8.682.950.283	47.778.310	PI	48	2.041.403.137	17.931.369

UF	Municípios sem reforma	Redução do déficit atuarial	Redução do custo anual do plano de equacionamento	UF	Municípios sem reforma	Redução do déficit atuarial	Redução do custo anual do plano de equacionamento
AM	24	5.842.749.487	22.772.410	PR	139	13.954.194.226	173.673.683
AP	2	721.631.607	269.919	RJ	66	66.964.290.190	217.071.899
BA	24	2.990.674.718	26.695.571	RN	20	1.101.234.696	13.738.633
CE	29	4.889.016.532	49.254.258	RO	21	2.723.464.947	37.368.539
ES	27	5.596.450.892	83.393.221	RR	1	246.584.704	12.893.507
GO	137	20.108.160.039	269.629.716	RS	297	22.273.499.795	439.671.425
MA	30	3.841.871.133	16.954.748	SC	46	8.671.367.963	146.169.508
MG	201	45.587.494.383	412.799.463	SE	3	1.947.271.065	16.963.528
MS	36	2.390.682.224	53.240.100	SP	177	54.603.669.124	821.744.950
MT	98	7.316.788.940	76.008.357	TO	23	1.835.043.911	24.305.022
PA	22	8.330.436.625	47.039.596	BR	1.624	308.535.221.423	3.192.065.368
PB	23	1.236.434.736	22.007.265				

Fonte: MPS. Elaboração: CNM.

2.5. SOLUÇÃO DE IMPASSES INTERPRETATIVOS DA LEGISLAÇÃO DE APORTE E MONETIZAÇÃO DE ATIVOS PARA O EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL DOS RPPS E ACERCA DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PASEP

Alguns RPPS têm déficits atuariais muito elevados, que tornam inviáveis planos de equacionamento baseados

apenas em alíquotas patronais extraordinárias. Nesse sentido, o art. 249 da Constituição Federal prevê o aporte de bens, direitos e ativos de qualquer natureza para o equacionamento desse déficit. A presente proposta visa deixar mais claro tanto a possibilidade desses aportes e sua monetização, bem como o poder normatizador do MPS.

A Receita Federal do Brasil (RFB), de forma equivocada, tem cobrado Pasep das entidades gestoras de RPPS

municipais referente às receitas correntes relativas à contribuição previdenciária patronal e dos servidores públicos, bem como os rendimentos financeiros provenientes da aplicação destas no mercado.

Os recursos que ingressam no fundo especial previdenciário não pertencem à Unidade Gestora. Logo, dadas as suas características também especiais, não há que falar em tributação do Pasep, por se tratar tão somente de descentralização dos recursos do orçamento do Ente federativo para o pagamento dos benefícios de sua própria responsabilidade.

Para resolver esse impasse, a CNM propôs incluir na PEC redação inspirada no Projeto de Lei 4.809, de 2019, do senador Lasier Martins, que deixa claro que não incide Pasep sobre as receitas dos fundos de natureza previdenciária, mas apenas sobre a taxa de administração.

Tabela 12 – Impacto anual da isenção do Pasep

UF	Municípios com RPPS	Isenção de Pasep (ano)	UF	Municípios com RPPS	Isenção de Pasep (ano)
AC	1	1.772.836	PE	148	30.829.315
AL	72	8.466.509	PI	69	8.056.229
AM	26	7.397.156	PR	177	52.033.124
AP	3	1.445.331	RJ	79	90.436.859
BA	36	14.864.299	RN	40	6.705.486
CE	61	20.986.966	RO	28	7.323.538
ES	34	11.656.828	RR	1	1.519.279
GO	169	26.408.137	RS	330	67.102.543
MA	46	6.757.115	SC	69	29.672.831
MG	220	51.464.189	SE	3	3.984.673
MS	51	12.731.549	SP	219	185.917.182
MT	106	21.501.825	TO	28	2.900.633
PA	30	9.222.193	BR	2.116	690.417.266
PB	70	9.260.638			

Fonte: MPS. Elaboração: CNM.

2.6. MEDIDAS COMPENSATÓRIAS PARA A UNIÃO REFERENTES À MELHORIA DA QUALIDADE DO GASTO NA SEGURIDADE SOCIAL, BEM COMO MAIOR EFICIÊNCIA EM ALGUNS GASTOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO

Os itens 2 a 5 da presente proposta representam importantes conquistas para os Municípios sem custo direto para a União. Já o item 1 representa redução de receita permanente para a União. Por se tratar de PEC, não seria legalmente necessária a apresentação de uma

compensação. Todavia, tendo em vista que a Confederação busca a sustentabilidade fiscal dos Municípios, não desejamos que essa conquista traga uma dificuldade para a União cumprir suas metas fiscais.

Nesse sentido, apresentamos um conjunto de medidas de redução de gastos e/ou aumento de receitas. As medidas de compensação propostas devem trazer um ganho para a União de R\$ 60,8 bilhões de 2024 a 2026. A partir de 2027 o ganho da União será quase quatro vezes o custo tributário da desoneração dos Municípios.

3. EXPLICANDO A CRISE: DEFASAGEM DOS PROGRAMAS FEDERAIS

A CNM sempre teve como premissa que um dos principais problemas na gestão local são os programas federais em todas as áreas, aos quais os Municípios acabam aderindo, sem contestar a abrangência e os benefícios que esses programas trazem para a população. No entanto, o que sempre alertamos é que a forma que são pactuados tais acordos está equivocada, pois os recursos repassados

pelo governo federal para sua execução são subfinanciados, tanto na falta de correção pela inflação quanto no valor, que é muito menor do que o que se gasta efetivamente em sua execução.

A transferência de responsabilidades que teve início a partir da Constituição de 1988, em direção aos Municípios,

vem configurando um cenário de sobrecarga na divisão de responsabilidades do setor público na prestação de serviços básicos à população.

Para os estudos realizados, levou-se em consideração políticas públicas criadas pelo governo federal, que possuem a previsão de continuidade e custeio, englobando as políticas com regramento que viabilizam repasses financeiros da União e geram custos aos Municípios, e as que não possuem orçamento/repasses da União, mas geram custos aos Municípios pela obrigatoriedade da execução após a pactuação.

O cenário trabalhado até abril de 2024 aponta para 196 diferentes políticas públicas, sendo: saúde: 120; educação: 39; assistência social: 32; agricultura: 1; ciência e tecnologia: 4. Todas as demais áreas que acabam gerando responsabilidades aos Municípios na execução de políticas públicas (como meio ambiente, prevenção a desastres, saneamento, habitação etc.), não possuem orçamento federal que normatize qualquer tipo de repasse aos Entes municipais, a não ser através de emendas parlamentares e algumas linhas de crédito/financiamento.

Essas pesquisas e levantamento ao longo dos anos evidenciaram políticas com enormes defasagens. Alguns exemplos:

- **Equipe do Estratégia Saúde da Família (ESF)**
Em média os Municípios aplicam R\$ 1,74 a cada R\$ 1,00 da União.
O custo médio por equipe habilitada é R\$ 920.001,83 e a média de repasse da União é R\$ 370.022,87.
- **Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate)**
Em média os Municípios aplicam R\$ 12,53 a cada R\$ 1,00 da União. O custo médio por aluno/ano é R\$ 2.699,83 e a média de repasse da União é R\$ 222,49.
- **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**
Em média os Municípios aplicam R\$ 7,19 a cada R\$ 1,00 da União.
O custo médio por aluno/ano é R\$ 969,91 e a média de repasse da União é R\$ 138,60.

O programa de alimentação escolar é financiado, na sua maior parte, por Estados e Municípios para compra de gêneros alimentícios, pagamento de pessoal (nutricionistas, merendeiras, cozinheiras e outros), despesas com gás de cozinha, água, luz e de capital (fogões, freezers, geladeiras, utensílios de cozinha etc.), que enfrentam aumentos significativos nos custos para compra e preparo da alimentação fornecida aos alunos. As redes municipais de ensino são responsáveis por mais de 60% das escolas, que atendem 48% dos alunos da educação básica no país.

4. EXPLICANDO A CRISE: OBRAS PÚBLICAS

O investimento público brasileiro consiste, principalmente, em despesas realizadas pelos Entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com planejamento e/ou execução de obras e aquisição de maquinário permanente. Tais gastos são responsáveis pela ampliação da infraestrutura nas cidades brasileiras, com impactos relevantes sobre a iniciativa privada e a população em geral. No caso dos Municípios, a conclusão de obras públicas pode representar novas escolas, unidades de saúde, pavimentação de estradas, canalização de esgoto e iluminação pública, podendo elevar substancialmente a provisão de serviços públicos e o bem-estar social dos seus habitantes.

4.1. METODOLOGIA

O levantamento de obras mensurado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) busca mapear a situação das obras públicas sob responsabilidade dos governos municipais que se encontram paradas/paralisadas ou inacabadas, concluídas e até mesmo canceladas. O levantamento das informações foi realizado junto a diversas fontes de dados disponíveis, tais como o Painel de Obras do Transferegov do Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços

Públicos (MGI), o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e o Sistema de Investimento do SUS (InvestSUS).

A partir dos dados do Painel de Obras, por meio do qual se pode verificar o andamento das obras, é possível ter acesso às informações das obras municipais que receberam recursos da União, ou seja, transferência municipal com classificação de paralisadas e inacabadas e concluídas, para os quais foram considerados os valores empenhados e repassados e os valores pagos. É importante mencionar também que as obras relatadas no painel são referentes às obras de saneamento, esporte, lazer e cultura, não englobando as obras que estejam relacionadas à saúde, educação e habitação.

No Simec, sistema gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), foram consideradas como paralisadas as obras que possuem o termo de compromisso vigente, mas que provavelmente estão paralisadas por motivos diversos, podendo ser retomadas a qualquer momento desde que sanadas as diligências; e inacabadas, cujo termo de compromisso encontra-se

vencido e, conseqüentemente, não tiveram a sua conclusão. Para esses casos, o FNDE edita resolução para permitir a repactuação dessas obras. O ano utilizado foi a variável de data da assinatura, enquanto a unidade de valor foi valor pactuado com o FNDE, e utilizamos os valores pagos, assim como para obras canceladas e concluídas. É importante lembrar que foram considerados os dados de obras, após manifestação de interesse dos Municípios pela retomada de obras, de acordo com a MP 1.174 e a Lei 14.719, de 1º de novembro de 2023; sendo assim, o levantamento do número de obras que manifestaram interesse e que não manifestaram está sendo considerado neste estudo.

Para os dados informados no Painel do InvestSUS foram consideradas as informações divulgadas recentemente de acordo com o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia na Saúde, instituída pela Lei 14.719, de 1º de novembro de 2023, e regulamentada pela Portaria GM/MS 3.084, de 12 de janeiro de 2024, na qual foram utilizadas informações das obras repactuadas e reativadas.

Os resultados apresentados são sensíveis ao dia no qual as informações foram coletadas. Isso significa que obras paralisadas podem ser retomadas posteriormente, assim como obras que ainda estão em fase de diligência pelos órgãos responsáveis, e assim terem seu status alterados, impactando os quantitativos aqui apresentado.

Sendo assim, os resultados devem ser encarados como uma radiografia no momento da publicação do estudo. É importante mencionar, também, que os valores apresentados nesse estudo foram deflacionados de acordo com a Taxa Selic a preço de fevereiro de 2024, em razão das dívidas que os Entes municipais têm com a União serem atualizadas por esse índice.

4.2. PRINCIPAIS RESULTADOS

A partir da classificação das obras disponíveis nas três bases de dados consultadas foi possível mensurar a existência de 7.555 obras paradas no Brasil desde 2007, em 2.661 Municípios diferentes, quase 50% do total (5.568), correspondendo a um valor contratado/pactuado ou empenhado superior, em termos reais, atualizados pela Taxa Selic, a R\$ 36,1 bilhões. A maior parte das obras paradas nos Municípios brasileiros são da educação, com 66% do total, seguidas das obras da saúde (26%). Os dados também mostram que entre o que foi empenhado e o que foi pago contabiliza-se que faltam mais de 9,2 bilhões de reais para serem repassados pelo governo federal aos Municípios concluírem as obras.

É importante mencionar que esses números podem ser maiores, uma vez que não foi possível acessar as informações dos dados da habitação para 2024. Em levan-

tamentos anteriores foi possível apurar 2.144 empreendimentos parados nessa modalidade, somente para registro de uma estimativa básica. Se adicionarmos esse montante

aos 7.555 já encontrados, teríamos 9.699 mil obras paradas, desde 2007, em milhares de Municípios brasileiros. A tabela abaixo apresenta a distribuição.

Tabela 13 – Quantitativo de obras paradas e valores reais

Fonte de Dados	Qte. Obras	Qte Municípios	Valores reais Empenhado	valores reais pagos	Falta Repassar	Valor real médio	% obras	% valores empenhados
Educação (Simec)	4.989	2.234	12.916.348.609	7.005.224.905	5.911.123.705	2.588.965	66%	36%
Saúde (InvestSUS)	1.938	854	1.374.480.626	936.979.982	437.500.644	709.226	26%	3,8%
Painel de Obras (Transferegov)	628	391	21.882.906.110	19.039.434.861	2.843.471.249	34.845.392	8%	60%
Total	7.555	2.661	36.173.735.345	26.981.639.747	9.192.095.598	4.788.052	100%	100%

Fonte: Simec, investSUS e Transferegov. Elaboração: CNM.

A distribuição das 7.555 obras paradas por Unidade da Federação é apresentada na Tabela 13, destacando-se que 41% (3.097) das obras paradas estão localizadas nos Estados do Maranhão (1.007), Pará (785), Bahia (745) e Minas Gerais (587). Por outro lado, Estados com a menor quantidade de obras paradas, desconsiderando o Distrito

Federal, são Acre (51), Alagoas (58), Amazonas (59) e Amapá (73). Para os Municípios do Maranhão, a proporção de obras paradas se aproxima de cinco para cada cidade.

Tabela 14 – Quantidade de obras por UF

UF	Região	Qte. Obras Educação	Qte. Obras Saúde	Qte. Obras Paineis	Total	% obras
AC	Norte	34	9	8	51	1%
AL	Nordeste	99	49	20	168	2%
AM	Norte	265	96	9	370	5%
AP	Norte	27	26	6	59	1%
BA	Nordeste	585	115	45	745	10%
CE	Nordeste	339	104	35	478	6%
ES	Sudeste	31	15	12	58	1%
GO	Centro-oeste	146	70	32	248	3%
MA	Nordeste	786	180	41	1007	13%
MG	Sudeste	356	164	67	587	8%
MS	Centro-oeste	59	31	7	97	1%
MT	Centro-oeste	97	48	16	161	2%
PA	Norte	524	195	39	758	10%
PB	Nordeste	197	87	16	300	4%
PE	Nordeste	262	96	29	387	5%
PI	Nordeste	267	91	17	375	5%
PR	Sul	99	24	16	139	2%
RJ	Sudeste	64	121	30	215	3%
RN	Nordeste	143	77	20	240	3%

UF	Região	Qte. Obras Educação	Qte. Obras Saúde	Qte. Obras Paineis	Total	% obras
RO	Norte	46	17	13	76	1%
RR	Norte	40	28	5	73	1%
RS	Sul	143	46	31	220	3%
SC	Sul	56	12	24	92	1%
SE	Nordeste	68	47	3	118	2%
SP	Sudeste	128	174	82	384	5%
TO	Norte	128	16	5	149	2%
BR	Brasil	4.989	1.938	628	7.555	100%

Fonte: Simec, InvestSUS e Transferegov. Elaboração: CNM.

É possível inferir que quase 50% dos Municípios do país (2.661) possuem em média três obras paradas. A dis-

tribuição da quantidade de obras paradas por Municípios é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 15 – Frequência de obras paradas por Município

	Quantidade de obras paradas											Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Acima de 10	
Municípios	1.186	579	295	179	114	76	66	30	29	27	80	2.661
Total de obras	1.186	1158	885	716	570	456	462	240	261	270	1.351	7.555
Valor - (R\$ milhões)	4.318	4.059	3.443	3.173	3.219	2.129	2.578	769	1.863	1.236	9.387	36.174

Fonte: Simec, InvestSUS e Transferegov. Elaboração: CNM.

Destaca-se que 45% das cidades envolvidas (1.186) possuem uma única obra parada, com valor total corrigido, pela Selic, de R\$ 4,3 bilhões. Por outro lado, 107 Municípios

(4% do total) registraram a existência de dez ou mais obras paradas, correspondendo a 20% do total a um valor corrigido pela Selic de R\$ 10,6 bilhões.

4.3. EDUCAÇÃO – SIMEC

Quadro 1 – Cenário geral das obras concluídas, paradas e canceladas

Situação	Quant. Municípios	Quant. Obras	Falta FNDE pagar corrigido	Repasse efetivo do FNDE	Municípios precisam devolver para União
Paradas	2.234	4.989	3.388 solicitaram retomada	R\$ 3,5 bilhões (INCC)	–
				R\$ 4,1 bilhões (Selic)	
		1.601 não solicitaram retomada	R\$ 1,8 bilhões (Selic) - não será repassado	–	R\$ 2,5 bilhões (Selic)
Canceladas	1.344	3.874	–	–	R\$ 927,8 milhões (Selic)
Concluída	4.320	13.718	R\$ 10,8 bilhões (Selic)	"R\$ 3,3 bilhões (sem correção)"	–
Total	4.877	22.581	R\$ 16,1 bilhões (Selic e INCC)	R\$ 6,8 bilhões	R\$ 3,4 bilhões (Selic)
			R\$ 16,7 bilhões (Selic)		

Fonte: Simec, elaboração CNM.

As obras analisadas neste estudo foram as que estavam em situação de paradas (que manifestarem interesse na retomada e as que não manifestaram interesse), canceladas e concluídas, conforme informações do Quadro 1.

4.3.1. OBRAS PARADAS QUE MANIFESTARAM INTERESSE NA RETOMADA

Foram 3.388 obras paradas que podem ser retomadas em 1.564 localidades. Os Municípios do Maranhão (689 em 177 localidades), Pará (422 em 104 localidades) e Bahia (392 em 209 localidades) solicitaram interesse na repactuação de 1.503 obras, o que equivale a 44% do total. A Tabela 16 apresenta os quantitativos por Estado.

Tabela 16 – Quantidade de obras que manifestaram interesse na repactuação

UF	Qte. Obras	Qte.Munic	Valor Pactuado	Valor Pago	Valores a pagar (INCC)	Valores a pagar (SELIC)
AC	31	17	48.107.559	23.003.352	45.613.889	53.488.292
AL	43	28	36.748.214	17.207.597	36.183.566	43.348.706
AM	179	49	252.300.921	110.089.651	244.129.071	278.836.267
AP	22	4	31.612.281	21.451.473	19.438.971	23.551.621
BA	392	209	520.780.947	273.943.256	436.090.448	503.218.177
CE	233	95	260.257.843	125.232.820	243.011.898	288.074.432
ES	10	10	14.626.773	7.413.437	12.690.481	14.513.631
GO	90	61	90.814.107	51.967.985	76.457.605	92.809.233
MA	689	177	747.859.435	329.530.005	737.079.380	866.425.612
MG	179	126	197.738.692	108.998.672	168.945.460	203.952.250
MS	29	12	39.625.590	19.345.386	38.177.564	45.582.735
MT	59	31	51.227.434	27.871.895	43.802.186	52.472.149
PA	422	104	381.418.187	184.980.576	374.464.590	451.732.157
PB	107	76	117.223.634	62.569.745	99.142.052	117.141.456
PE	142	79	216.067.907	92.587.939	202.121.462	225.075.554
PI	170	100	158.873.047	83.299.313	139.683.879	167.748.363

UF	Qte. Obras	Qte.Munic	Valor Pactuado	Valor Pago	Valores a pagar (INCC)	Valores a pagar (SELIC)
PR	54	40	78.384.479	36.047.593	71.780.096	82.915.837
RJ	41	20	44.241.974	14.731.755	58.931.180	71.591.614
RN	89	55	77.472.960	41.450.597	68.817.775	82.914.163
RO	26	19	31.546.274	19.127.700	23.543.189	28.470.227
RR	20	8	16.252.410	6.294.102	19.261.705	23.424.004
RS	99	65	133.295.709	63.025.352	124.696.303	144.705.791
SC	37	27	62.614.286	32.579.215	51.510.350	59.470.626
SE	52	35	53.951.857	30.904.263	44.604.577	54.224.179
SP	69	56	95.823.540	47.472.898	90.565.102	107.765.979
TO	104	61	95.428.784	66.225.118	55.859.342	67.031.901
Total	3.388	1.564	3.854.294.844	1.897.351.694	3.526.602.119	4.150.484.957

Fonte: Simec, elaboração CNM.

4.3.2. OBRAS PARADAS QUE NÃO MANIFESTARAM INTERESSE NA RETOMADA

São 1.601 obras educacionais em 997 (17,9%) Municípios que não tiveram interesse na retomada dos empreendimentos parados e, portanto, precisarão ser canceladas. Esses Municípios precisarão devolver os recursos recebidos com juros moratórios, calculados no Sistema Débito do Tribunal de Contas da União (TCU) e correção pela Taxa Selic, fato esse que poderá onerar significativamente os Municípios. O

levantamento realizado pela CNM apontou que o impacto financeiro para esses gestores poderá alcançar R\$ 2,5 bilhões. Como não é possível aplicar os juros, esse impacto, que já é significativo, está subestimado.

O Estado com o maior número de obras que não manifestaram interesse na retomada é a Bahia (193 em 115 localidades), seguido de Minas Gerais (177 em 144 localidades) e Pernambuco (120 em 65 localidades). Mas são os Municípios mineiros que têm o maior volume de

dinheiro a devolver, R\$ 336,6 milhões, seguidos da Bahia, com R\$ 302,7 milhões, e Ceará, com R\$ 201,7 milhões. Na

Tabela 17 é possível verificar o cenário por UF das obras que precisarão ser canceladas.

Tabela 17 – Quantitativo das obras que serão canceladas

UF	Qte. Obras	Qte.Munic	Valor Pactuado	Valor Pago	Valor Pago (Selic)
AC	3	2	2.297.445	867.356	1.694.033
AL	56	35	57.056.587	33.205.300	77.935.330
AM	86	25	112.652.704	47.378.081	94.439.890
AP	5	3	7.446.319	3.817.547	8.365.373
BA	193	115	287.602.310	149.854.015	302.735.440
CE	106	58	150.570.451	87.926.521	201.661.712
ES	21	16	40.427.776	14.676.251	29.533.203
GO	56	36	71.924.653	48.417.353	106.486.785
MA	97	52	112.213.042	49.040.166	107.959.766
MG	177	144	240.693.869	148.669.737	336.590.581
MS	30	15	28.570.493	18.770.815	50.334.203
MT	38	27	44.979.247	28.537.366	66.501.652
PA	102	45	90.133.137	49.118.590	117.838.763
PB	90	63	107.017.354	60.244.921	135.917.573
PE	120	65	175.702.249	83.004.452	160.235.331
PI	97	58	82.564.902	49.573.016	116.309.238
PR	45	40	95.329.354	49.729.700	92.191.782
RJ	23	14	29.686.075	12.310.750	30.453.334

UF	Qte. Obras	Qte.Munic	Valor Pactuado	Valor Pago	Valor Pago (Selic)
RN	54	39	65.708.606	31.372.967	74.505.740
RO	20	13	27.276.571	17.630.465	40.079.249
RR	20	7	38.122.896	9.702.079	15.668.074
RS	44	34	47.275.321	31.987.564	77.561.727
SC	19	16	34.173.444	28.013.391	58.486.131
SE	16	12	13.799.539	8.685.337	21.266.400
SP	59	44	106.755.391	49.684.558	107.489.108
TO	24	19	53.203.606	30.977.658	59.257.144
Total	1.601	997	2.123.183.338	1.143.195.959	2.491.497.563

Fonte: Simec, elaboração CNM.

Se incluirmos o total de recursos devidos à União das obras já canceladas com o das obras paradas (que não manifestaram interesse) que também precisarão ser canceladas, a dívida dos Municípios ultrapassa os R\$ 3,4 bilhões. São muitos os desafios que geram a paralisação e o cancelamento de uma obra, tanto em relação aos custos relacionados ao desgaste e à manutenção das obras quanto ao comprometimento e prejuízos dos serviços já executados que a obra traria para o Município.

4.4. SAÚDE – INVESTSUS

Quanto às obras da saúde, foram consideradas para o levantamento das obras paradas as informações de manifestação de interesse do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia na Saúde, instituído pela Lei 14.719, de 1º de novembro de 2023, e regulamentada pela Portaria GM/MS 3.084, de 12 de janeiro de 2024, tendo sido alterada pela Portaria 3.610, de 22 de abril de 2024.

Para esse levantamento foram consideradas as obras repactuadas, ou seja, obras que serão retomadas que estavam classificadas como paralisadas. Os Municípios tiveram um prazo para manifestar interesse em retomar essas obras, uma vez que no decorrer da elaboração deste

estudo essas obras estão em fase de apresentação de documentos que comprovem a paralisação. Após esse prazo (30 dias, após findo o prazo de manifestação de interesse), as obras passarão por diligências.

Tabela 18 – Quantidade de obras repactuadas

UF	Qte. Obras	Qte. Municípios	Valores reais - Empenhado	valores reais pagos	Falta Repassar
AC	9	4	6.948.355	4.564.843	2.383.512
AL	49	26	35.470.381	22.458.300	13.012.081
AM	96	36	77.251.285	52.892.514	24.358.770
AP	26	9	18.212.326	12.961.263	5.251.063
BA	115	61	122.499.255	80.454.991	42.044.264
CE	104	36	63.256.096	43.138.555	20.117.541
ES	15	10	10.090.788	9.084.485	1.006.303
GO	70	34	60.378.021	38.421.614	21.956.406
MA	180	75	107.431.773	79.529.799	27.901.974
MG	164	101	110.245.017	74.243.922	36.001.095
MS	31	14	19.720.019	17.115.201	2.604.818
MT	48	21	28.590.563	22.002.842	6.587.722
PA	195	61	148.668.791	113.632.072	35.036.720
PB	87	45	50.545.848	31.862.951	18.682.897
PE	96	44	92.905.902	62.907.356	29.998.546

UF	Qte. Obras	Qte. Municípios	Valores reais - Empenhado	valores reais pagos	Falta Repassar
PI	91	52	58.556.952	39.849.115	18.707.837
PR	24	22	20.544.493	15.952.690	4.591.803
RJ	121	30	93.704.410	45.813.410	47.891.001
RN	77	32	40.383.324	26.796.639	13.586.684
RO	17	10	11.164.815	8.475.679	2.689.136
RR	28	9	16.028.479	11.144.751	4.883.728
RS	46	26	16.301.587	10.724.266	5.577.321
SC	12	11	5.806.050	4.519.697	1.286.353
SE	47	24	24.508.464	19.027.460	5.481.003
SP	174	48	123.762.155	80.507.065	43.255.089
TO	16	13	11.505.479	8.898.502	2.606.976
Total	1.938	854	1.374.480.626	936.979.982	437.500.644

Fonte: InvestSUS. Elaboração: CNM.

Os Municípios com a maior quantidade de obras paradas são do Pará (195 em 61 localidades), Maranhão (180 em 75 localidades), São Paulo (174 em 48 localidades) e Minas Gerais (164 em 101 localidades). Nos quatros Estados estão localizadas, portanto, 37% da quantidade de

obras recuperadas. Por outro lado, os Estados com a menor quantidade de obras paradas são Acre (9 em 4 localidades), Santa Catarina (12 em 11 localidades), Espírito Santo (15 em 10 localidades) e Tocantins (16 em 13 localidades).

4.5. OBRAS CONCLUÍDAS E REATIVADAS

A partir da classificação das obras concluídas, nas três bases de dados consultadas, foi possível mensurar a existência de 16.597 obras concluídas nos Municípios brasileiros, desde 2007, em 4.533 Municípios diferentes, equivalendo a 81% do total (5.568), o que corresponde a um valor contratado/pactuado ou empenhado superior em termos reais, atualizados pela Taxa Selic, a R\$ 61,4

bilhões. A maior parte das obras concluídas nos Municípios brasileiros são da educação, com 83% do total. Os dados também mostram que entre o que foi empenhado e o que foi pago, contabiliza-se que faltam mais de R\$ 13,6 bilhões para serem repassados pelo governo federal aos Municípios, se fossemos considerar em valores atualizados pela Selic, uma vez que os Municípios concluíram com recursos próprios, e muitas dessas obras são de décadas atrás. Alguns desses dados podem ser visualizados na Tabela 19.

Tabela 19 – Quantitativo de obras concluídas e valores reais

Fonte de Dados	Qte. Obras	Qte Municípios	Valores reais - Empenhado	valores reais pagos	Falta Repassar	% obras
Educação (Simec)	13.718	4.320	30.012.827.803	19.165.669.533	10.847.158.270	83%
Saúde (InvestSUS)	1.647	915	1.648.475.873	1.318.295.180	330.180.693	10%
Painel de Obras (Transferegov)	1.232	554	29.789.218.127	27.337.756.284	2.451.461.843	7%
Total	16.597	4.533	61.450.521.803	47.821.720.996	13.628.800.806	100%

Fonte: Simec, InvestSUS e Transferegov. Elaboração: CNM.

4.5.1. EDUCAÇÃO – SIMEC – CONCLUÍDAS

Com já mencionado, passou a ser um fator preocupante para os Municípios as obras concluídas em que os recursos pactuados não foram integralmente repassados. O valor devido pelo governo federal ao Municípios, segundo dados

do Simec, é de aproximadamente R\$ 10,9 bilhões (corrigido pela Selic). Os Estados que têm mais recursos a receber do FNDE de obras concluídas são Minas Gerais, com R\$ 1,3 bilhão, São Paulo, com R\$ 1,2 bilhão, e Rio Grande do Sul, com R\$ 1,1 bilhão.

Tabela 20 – Quantitativo de obras concluídas por UF

UF	Qte.Munic	Qte. Obras	Valor Pactuado	Valor Pago	FNDE - Falta Repassar (Selic)
AC	15	63	48.337.714	42.521.966	17.913.200
AL	86	350	253.901.317	211.573.719	136.962.432
AM	48	213	158.000.310	122.998.235	99.791.710
AP	8	19	13.272.762	11.686.380	3.629.213
BA	366	1439	1.152.521.314	897.205.958	624.665.940
CE	171	871	763.888.273	616.236.876	503.811.898
ES	45	121	124.772.037	90.721.302	103.653.275
GO	180	540	429.139.209	312.963.856	414.490.114
MA	175	896	601.357.080	498.888.529	320.249.333
MG	611	1339	1.086.016.369	722.034.307	1.319.291.348
MS	76	250	204.604.059	97.018.268	399.190.677
MT	126	435	321.386.891	213.139.847	376.642.556
PA	127	830	561.981.732	462.228.545	323.037.643
PB	149	326	244.467.086	190.123.507	171.744.921
PE	153	648	599.777.496	341.945.953	704.636.301
PI	168	444	314.603.551	273.948.942	125.186.781
PR	350	1072	1.048.615.029	763.679.469	901.338.373
RJ	61	344	247.386.083	80.522.968	534.510.891
RN	98	211	162.225.343	76.594.745	302.296.428
RO	39	120	101.785.416	74.605.299	88.438.155

UF	Qte.Munic	Qte. Obras	Valor Pactuado	Valor Pago	FNDE - Falta Repassar (Selic)
RR	9	37	42.023.177	23.800.972	53.244.764
RS	426	1089	856.515.665	533.526.205	1.089.100.376
SC	254	659	557.763.426	387.753.743	584.249.967
SE	54	142	89.793.454	62.594.323	89.502.274
SP	410	960	975.727.823	624.025.544	1.249.873.309
TO	115	300	242.943.755	152.150.954	312.783.670
Total	4.320	13.718	11.202.806.372	7.884.490.414	10.850.235.548

Fonte: Simec, elaboração CNM.

4.5.2. SAÚDE – INVESTSUS

Mediante a portaria mencionada, os Municípios tiveram prazo de manifestação de interesses, ou seja, os gestores tiveram a oportunidade de declarar como estavam essas obras e se queriam ou não retomar. Após essa fase, dentre as 5.573 obras elegíveis de manifestação de interesse dentro do InvestSUS, envolvendo 2.050 Municípios com obras na saúde, 1.647 obras foram classificadas como concluídas, e assim, após as comprovações, serão reativadas, ou seja, passarão a funcionar. As outras 1.938 obras estavam paralisadas, como já mencionadas anteriormente. Segue abaixo uma tabela (Tabela 21) que resume as obras elegíveis de manifestação no InvestSUS, à qual os Municípios tiveram acesso para declararem como estavam essas obras.

Tabela 21 – Obras das Saúde para manifestação de interesse

Situação Sismob	Qte. Obras	Qte Municípios
Em ação Preparatória	5	5
Obra Paralisada	26	18
Em Readequação	117	114
Em início de execução	239	191
Em cancelamento	595	414
Em execução e Conclusão	783	585
obras Canceladas	3.808	1.365
Total	5.573	2.050

Fonte: InvestSUS. Elaboração: CNM.

E a correção monetária não se aplica às obras que serão reativadas, ou seja, aquelas obras que foram concluídas com recursos próprios municipais e que ainda faltam recursos federais para serem repassados não terão valores corrigidos de acordo com o INCC, conforme portaria. Diante

desse cenário, das 1.647 obras concluídas da área da saúde faltam repassar em valores corrigidos pela Selic R\$ 33,00 milhões. Essas obras estão em 915 Municípios diferentes, conforme distribuição abaixo:

Tabela 22 – Quantidade de obras reativadas por UF

UF	Qte. Obras	Qte. Municípios	Valores reais Empenhado	valores reais pagos	Falta Repassar
AC	14	7	6.365.224	4.362.471	2.002.753
AL	80	33	56.597.528	37.464.413	19.133.115
AM	50	24	33.882.856	30.605.818	3.277.038
AP	10	5	3.539.081	3.539.081	-
BA	99	58	68.813.438	58.492.683	10.320.755
CE	95	50	100.112.909	81.679.279	18.433.629
ES	13	11	30.639.368	29.776.037	863.331
GO	79	50	84.176.959	63.683.023	20.493.936
MA	131	56	82.713.308	68.953.465	13.759.843
MG	136	89	117.356.204	86.114.538	31.241.666
MS	25	13	31.995.509	27.364.421	4.631.088
MT	46	21	54.415.164	43.929.333	10.485.831
PA	99	47	108.338.585	95.652.003	12.686.582
PB	74	46	51.545.436	46.786.973	4.758.463
PE	104	51	102.169.366	89.847.896	12.321.470

UF	Qte. Obras	Qte. Municípios	Valores reais Empenhado	valores reais pagos	Falta Repassar
PI	85	52	75.104.759	64.771.545	10.333.214
PR	72	53	83.956.108	58.750.305	25.205.804
RJ	63	24	75.287.421	44.184.109	31.103.312
RN	61	37	49.433.493	40.283.629	9.149.864
RO	28	11	44.207.867	35.862.845	8.345.022
RR	24	13	20.057.809	18.892.719	1.165.090
RS	50	35	59.999.661	45.424.958	14.574.703
SC	27	22	21.731.731	18.797.726	2.934.005
SE	22	17	9.272.761	6.913.823	2.358.939
SP	128	70	240.518.894	182.120.321	58.398.573
TO	32	20	36.244.433	34.041.763	2.202.669
Total	1.647	915	1.648.475.873	1.318.295.180	330.180.693

Fonte: InvestSUS. Elaboração: CNM.

4.6. PESQUISA OBRAS PARADAS – CNM

Para diagnosticar e tentar entender melhor a situação das obras paradas nos Municípios brasileiros, a CNM realizou uma pesquisa, que teve início em 21 de setembro e se encerrou em 27 de novembro de 2023, e contou com o levantamento de 3.200 obras paradas, envolvendo 1.577 Municípios.

Para atingir esses números, a Confederação se apoiou em informações de obras paradas, elencadas pela plataforma Mãos à Obra, lançada pelo governo federal, que tinha a finalidade de levantar um diagnóstico das situações das obras realizadas com recursos federais, e os gestores municipais puderam declarar como estariam essas obras, ou seja, se concluída, se paralisada ou se em andamento. Foram utilizadas também informações do Simec, gerido pelo FNDE, em que houve um levantamento de obras paradas e inacabadas que seriam retomadas pelos Municípios, após a

publicação da Lei 14.719, sancionada em 1º de novembro de 2023, que consolidou o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação.

Nesse diapasão, a CNM visou abranger 3.200 obras, porém obtendo resultados em 42,9% (1.372) delas, envolvendo 849 Municípios. Para evitar desvio de dados entre os Estados com maior ou menor quantidade de cidades, optou-se pela não definição de uma amostra estatística com um percentual de Municípios de cada Estado. Por meio dessa pesquisa foi possível inferir que das 1.372 obras paradas analisadas, 730 (53%) estão paradas há mais de cinco anos, com 340 obras paradas até dez anos.

Também foi possível inferir que os recursos que são empenhados e assinados em contrato não são suficientes

para 80% dos contratos pactuados. Em relação à quantidade de recursos que faltam para conclusão das obras, os gestores responderam que em média necessitam de mais R\$ 5,8 milhões para finalizar a obra.

Além disso, foi possível inferir que para 1.372 obras pesquisadas, 47,2% (648) das paralisações não utilizaram recursos próprios, mas 167 empreendimentos utilizaram quase R\$ 200 mil em recursos próprios, até o momento da paralisação da obra. o que mostra a dificuldade que muitos gestores enfrentam no reembolso dos contratos, quando utilizam recursos próprios. Infere-se, com esses dados, que muitos gestores têm optado por aguardar o recurso do governo para conclusão da obra.

5. EXPLICANDO A CRISE: DÍVIDA DA UNIÃO COM OS MUNICÍPIOS

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) mapeou nos últimos anos obrigações assumidas pelo governo federal com os Municípios que não foram integralmente honradas, mesmo existindo, em casos específicos, obrigatoriedade para tal. Em específico, a CNM avaliou os

recursos destinados, e não pagos, para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) aos Municípios entre 2014 e 2022 e as obras educacionais, concluídas ou paralisadas, sob pactuação do Fundo Nacional de Desen-

volvimento da Educação (FNDE), entre 2007 e 2023, que não tiveram os valores de pactuação integralmente pagos.

Os valores da dívida da União com os Municípios, em especial das áreas de Assistência Social, Educação e ESF,

foram corrigidos pela Selic, de acordo com o entendimento do art. 3º da EC 113/2021. Os recursos levantados, que incluem o pagamento de restos a pagar, somaram R\$ 62,1 bilhões.

Tabela 23 – Dívida da União para com os Municípios

Modalidade	Contexto	Obrigatoriedade	Recursos a repassar
Recursos represados do SUAS	Serviços e programas socioassistenciais pactuados entre União e Municípios, no período de 2014 a 2022, com parcelas de cofinanciamento federal à receber.	Sim	R\$ 10,9 bilhões (corrigidos pela Selic)
Obras concluídas (Educação)	Obras concluídas registradas no SIMEC entre 2007 e 2022 e que não receberam integralmente os valores pactuados com o FNDE	Sim	R\$ 10,9 bilhões (corrigidos pela Selic)
Obras paralisadas repactuadas (Educação)	Obras paradas registradas no SIMEC entre 2007 e 2022 e que não receberam integralmente os valores pactuados com o FNDE	Sim	R\$ 4,2 bilhões (corrigidos pela Selic)
Restos a Pagar	Recursos incluídos em orçamentos anteriores, destinados aos Municípios, que não foram pagos até o presente momento	Somente a partir do processamento dos restos a pagar	R\$ 35,6 bilhões
eSF	Valores não repassados aos Municípios para programas eSF	Sim	R\$ 545,5 milhões
Total			R\$ 62,1 bilhões

Fonte: Parcelas Pagas/MDS, Simec e Siga Senado. Elaboração: CNM.

5.1. RECURSOS NÃO REPASSADOS DE OBRAS CONCLUÍDAS E PARALISADAS DA EDUCAÇÃO PELO FNDE

É importante ressaltar que os dados são autodeclarados pelos Entes municipais de forma que os resultados

apresentados no texto são conclusões extraídas das informações enviadas pelos gestores.

Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), controlado pelo Ministério da Educação, e a dívida em questão consiste

na diferença declarada para cada obra municipal entre o valor pactuado pelo FNDE e os valores efetivamente pagos.

O levantamento aponta a existência de 4.989 obras inacabadas e paralisadas em 2.234 Municípios, em que falta ser repassado R\$ 6,6 bilhões. Chama a atenção ainda o conjunto das mais de 13,7 mil obras concluídas na educação municipal, que a União deixou de repassar R\$ 3,3 bilhões dos R\$ 11,2 bilhões pactuados. Esse valor que não foi pago

aos Municípios que concluíram suas obras, com a correção Selic, está em R\$ 10,8 bilhões.

A Tabela 24 indica que o FNDE deve aproximadamente R\$ 10,8 bilhões para 4.320 Municípios em relação às obras concluídas de 2007 a 2023, considerando valores que foram corrigidos pela SELIC, conforme preconizado pelo art. 3º da EC 113/2021. O levantamento indica que ao menos seis em cada dez cidades do país são credoras do FNDE no que tange às obras municipais concluídas de educação básica.

Tabela 24 – Recursos a repassar pelo FNDE em obras concluídas (corrigidas pela Selic), de 2007 a 2023

UF	Valor Pactuado FNDE	Valor Pago	Valor a repassar	UF	Valor Pactuado FNDE	Valor Pago	Valor a repassar
AC	122.723.964	104.810.765	17.913.200	PE	1.549.852.158	845.215.857	704.636.301
AL	646.057.939	509.095.507	136.962.432	PI	770.316.982	645.130.201	125.186.781
AM	399.033.584	299.241.874	99.791.710	PR	2.727.331.097	1.825.992.725	901.338.373
AP	31.493.941	27.864.727	3.629.213	RJ	744.412.818	209.901.927	534.510.891
BA	2.791.704.122	2.167.038.182	624.665.940	RN	497.458.865	195.162.437	302.296.428
CE	1.966.934.314	1.463.122.416	503.811.898	RO	268.648.836	180.210.681	88.438.155
ES	331.504.167	227.850.891	103.653.275	RR	106.116.284	52.871.520	53.244.764
GO	1.200.624.997	786.134.884	414.490.114	RS	2.355.078.925	1.265.978.549	1.089.100.376
MA	1.509.943.247	1.189.693.913	320.249.333	SC	1.508.310.871	924.060.905	584.249.967
MG	3.072.136.225	1.752.844.877	1.319.291.348	SE	244.614.768	155.112.494	89.502.274

UF	Valor Pactuado FNDE	Valor Pago	Valor a repassar	UF	Valor Pactuado FNDE	Valor Pago	Valor a repassar
MS	639.844.427	240.653.751	399.190.677	SP	2.832.838.138	1.582.964.829	1.249.873.309
MT	903.091.973	526.449.418	376.642.556	TO	677.196.543	364.412.873	312.783.670
PA	1.472.792.709	1.149.755.066	323.037.643	BR	30.015.905.080	19.165.669.533	10.850.235.548
PB	645.843.186	474.098.265	171.744.921				

Fonte: Simec. Elaboração: CNM.

Uma parte significativa dos recursos pactuados com o FNDE para a conclusão dessas obras não foi repassada, e os Municípios concluíram alguns desses empreendimentos com recursos próprios.

É urgente que o governo federal, por meio do FNDE, apresente solução para o montante de recursos pactuados que não foram integralmente repassados e que precisam ser transferidos aos Municípios, com valor corrigido, a título de ressarcimento, tendo em vista que as obras já foram concluídas e entregues à população com recursos próprios municipais.

Em relação às obras inacabadas ou paralisadas, há algumas nuances importantes que as diferenciam dos pagamentos das obras concluídas. O Ministério da Educação publicou a Medida Provisória (MP) 1.174/2023, criando o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica. A MP expirou,

mas a Lei 14.719, sancionada em 1º de novembro de 2023, consolidou o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação.

O governo federal fez a promessa de repassar, entre 2023 e 2026, cerca de R\$ 6,2 bilhões para a conclusão de obras federais, estaduais e municipais.

Em 22 de setembro de 2023 findou o prazo para a repactuação das obras paradas. Das mais de 4,3 mil obras (em 2.234 localidades), 1.564 Municípios solicitaram a retomada de cerca de 3,3 mil obras (77%). Para esses Municípios, considerando a correção pela Selic, o valor a ser repassado para as obras repactuadas deveria ser R\$ 4,2 bilhões. A Tabela 25 sintetiza o levantamento considerando as obras classificadas como inacabadas e paralisadas (paradas) com os valores que receberam e com o que falta ser pago pelo FNDE.

Tabela 25 – Recursos a repassar pelo FNDE em obras paradas que solicitaram repactuação (corrigidas pela Selic), de 2007 a 2023

UF	Valor Pactuado FNDE	Valor Pago	Valor a repassar	UF	Valor Pactuado FNDE	Valor Pago	Valor a repassar
AC	106.941.197	53.452.905	53.488.292	PE	421.364.088	196.288.534	225.075.554
AL	84.386.309	41.037.603	43.348.706	PI	365.486.275	197.737.912	167.748.363
AM	517.529.703	238.693.436	278.836.267	PR	162.612.476	79.696.640	82.915.837
AP	71.031.333	47.479.709	23.551.623	RJ	110.619.962	39.028.348	71.591.614
BA	1.118.134.385	614.916.208	503.218.177	RN	195.700.979	112.786.816	82.914.163
CE	603.918.746	315.844.313	288.074.432	RO	75.277.810	46.807.583	28.470.227
ES	29.695.756	15.182.124	14.513.631	RR	39.598.343	16.174.339	23.424.004
GO	223.428.360	130.619.127	92.809.233	RS	288.329.917	143.624.126	144.705.791
MA	1.641.018.153	774.592.541	866.425.613	SC	128.819.100	69.348.475	59.470.626
MG	482.192.966	278.240.716	203.952.250	SE	130.996.815	76.772.636	54.224.179
MS	91.841.176	46.258.441	45.582.735	SP	227.317.597	119.551.618	107.765.979
MT	121.945.830	69.473.681	52.472.149	TO	255.271.621	188.239.720	67.031.901
PA	901.771.124	450.038.962	451.732.162	BR	8.661.347.488	4.510.862.522	4.150.484.966
PB	266.117.467	148.976.011	117.141.456				

Fonte: Simec. Elaboração: CNM.

5.2. PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

A CNM avalia anualmente o montante de restos a pagar inscritos no Orçamento da União, com enfoque especial aos recursos destacados no orçamento para os

Municípios que terminaram o ano sem o pagamento efetivo. Duas modalidades de restos a pagar são levadas em conta: (i) restos a pagar processados, referentes a recursos que chegaram a ser liquidados pelo governo federal, mas não foram efetivamente pagos; e (ii) restos a pagar não

processados, referentes a recursos que somente foram empenhados pela União.

Segundo o Glossário de Termos Orçamentários do Senado Federal, o empenho consiste em:

Primeiro estágio da execução da despesa pública que se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível. Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. (Senado Federal, p. 40)

Enquanto a liquidação consiste, segundo a mesma publicação, em:

Segundo estágio de execução da despesa pública, que consiste na verificação objetiva do cumprimento contratual, de onde nasce o direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Nesta etapa são realizados os atos de conferência do objeto contratado, que pode ser serviços prestados ou bens fornecidos ou entregues. (Senado Federal, p. 51, grifo nosso)

Logo, no entendimento da Confederação, todo recurso que a União pretende destinar aos Municípios e que já tenha liquidado consiste em uma dívida, uma vez que a liquidação implica direito adquirido.

Dos R\$ 61,17 bilhões inscritos em restos a pagar para todo o ano de 2024, R\$ 25,45 bilhões já foram pagos até de abril (41,6%) para 2.833 Municípios, o que corresponde a 50,9% do total de Municípios. Considerando o cancelamento de R\$ 403,3 milhões de restos a pagar, o saldo remanescente de restos a pagar da União para os Municípios é de R\$ 35,44 bilhões. Esse valor, portanto, consiste em uma dívida da União com os Municípios.

Segundo o levantamento da Confederação, avaliando o saldo remanescente de restos a pagar, 5.373 Municípios (96% das cidades do país) ainda possuem recursos a receber de restos a pagar, sendo 2.048 a receber de recursos já liquidados pela União. A Tabela 26 consolida as informações do orçamento do governo federal, indicando que a União deve aos Municípios R\$ 2,42 bilhões em restos a pagar processados (o qual já existe direito adquirido do credor) e R\$ 33,04 bilhões em restos a pagar não processados.

Tabela 26 – Restos a pagar devidos aos Municípios em 2023

UF	RAP Inscrito anterior	Restos a pagar processados	Restos a pagar não processados	Restos a pagar	UF	RAP Inscrito anterior	Restos a pagar processados	Restos a pagar não processados	Restos a pagar
AC	965.124.147	23.034.385	867.836.324	890.870.709	PB	1.757.174.996	148.285.552	1.312.873.789	1.461.159.341
AL	1.619.342.908	71.966.284	1.176.405.089	1.248.371.373	PE	1.868.537.605	96.776.481	1.345.239.950	1.442.016.430
AM	2.186.027.062	26.657.007	1.621.681.764	1.648.338.771	PI	1.630.535.619	44.528.875	1.221.271.529	1.265.800.404
AP	1.394.571.531	22.518.170	1.247.402.832	1.269.921.002	PR	1.431.761.887	72.188.666	1.103.642.511	1.175.831.177
BA	3.384.381.374	112.156.917	1.961.249.668	2.073.406.585	RJ	6.198.727.023	181.378.657	1.805.339.757	1.986.718.415
CE	2.968.875.441	143.911.941	1.773.278.898	1.917.190.840	RN	1.062.443.536	101.942.082	775.916.746	877.858.827
ES	758.655.568	65.981.713	604.719.681	670.701.394	RO	897.564.117	13.726.866	776.233.467	789.960.333
DF	12.377.821.418	2.863.975	614.439.651	617.303.626	RR	1.315.580.172	103.903.328	1.112.730.171	1.216.633.500
GO	1.257.706.046	85.473.632	1.011.659.908	1.097.133.540	RS	1.406.896.663	122.114.679	1.024.886.516	1.147.001.195
MA	2.949.766.973	75.547.022	1.530.767.060	1.606.314.082	SC	791.266.682	50.732.226	561.800.656	612.532.882
MG	3.041.737.978	209.284.574	2.428.139.254	2.637.423.827	SE	486.405.140	12.697.708	417.983.943	430.681.651
MS	979.870.689	43.253.612	834.713.146	877.966.758	SP	4.289.062.819	404.928.886	3.077.544.043	3.482.472.929
MT	792.265.651	40.168.056	634.984.491	675.152.547	TO	1.070.337.246	34.668.805	898.026.120	932.694.925
PA	2.287.268.615	104.261.737	1.302.926.801	1.407.188.538	BR	61.169.708.905	2.414.951.835	33.043.693.765	35.458.645.600

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: CNM.

Os recursos inscritos em restos a pagar são classificados como “Outras Despesas Correntes” e “Investimentos”. O primeiro grupo de despesa abarca, na classificação do Glossário de Termos Orçamentários, “despesas com a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa do

governo”, enquanto os investimentos são as despesas “para planejamento e execução de obras, realização de programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”.

Segundo levantamento da CNM, para o volume de restos a pagar inscrito no orçamento de 2024, 90% deles são destinados ao investimento municipal (R\$ 31,91 bilhões) e 10% a ações de custeio (R\$ 3,53 bilhões). É importante destacar que, dos valores totais de restos a pagar já processados, 99% são para investimento público, enquanto o mesmo percentual para os restos a pagar não processados é de 89%.

Uma avaliação complementar se trata da finalidade dos recursos a serem repassados aos Municípios, uma vez que até o momento só é possível saber se são destinados a custeio ou investimento. A Tabela 27 divide o volume de restos a pagar em funções, destacando que os repasses para investimento em urbanismo e agricultura concentram 50% do volume de restos a pagar. As áreas de saúde e educação apresentam, respectivamente, 14,9% e 11,3% do total.

Tabela 27 – Restos a pagar remanescentes por função

Função	Processado		Não Processado		Total	Total (%)
	Investimentos	Custeio	Investimentos	Custeio		
Urbanismo	1.083.683.023	2.891.617	11.206.781.544	5.084.375	12.298.440.560	34,7%
Agricultura	161.877.186	5.478.059	5.259.393.556	154.266.074	5.581.014.875	15,7%
Saúde	281.596.242	15.055.297	4.001.321.558	984.292.290	5.282.265.387	14,9%
Educação	16.401.266	508.060	2.770.025.985	1.227.002.300	4.013.937.611	11,3%
Defesa Nacional	6.000.000	0	1.581.267.524	0	1.587.267.524	4,5%
Comércio e Serviços	143.144.174	0	1.184.397.544	362.413	1.327.904.132	3,7%
Segurança Pública	268.408.132	0	720.289.660	5.603.248	994.301.039	2,8%
Assistência Social	19.180.726	2.965.579	434.379.963	359.501.339	816.027.607	2,3%
Desporto e Lazer	32.985.286	167.587	656.321.993	81.164.292	770.639.159	2,2%
Gestão Ambiental	35.989.807	2.825.343	723.041.805	7.543.679	769.400.634	2,2%
Saneamento	131.891.005	0	512.487.969	0	644.378.973	1,8%

Função	Processado		Não Processado		Total	Total (%)
	Investimentos	Custeio	Investimentos	Custeio		
Encargos Especiais	0	0	0	590.331.918	590.331.918	1,7%
Habitação	162.297.748	60.297	82.296.811	0	244.654.856	0,7%
Organização Agrária	13.553.513	700.000	153.858.834	7.741.833	175.854.181	0,5%
Transporte	25	0	159.334.570	0	159.334.595	0,4%
Cultura	15.034.018	1.451.480	44.637.126	25.452.592	86.575.216	0,2%
Direitos da Cidadania	3.624.387	156.752	41.977.046	22.110.796	67.868.981	0,2%
Trabalho	0	1.459	10.148.566	23.640.116	33.790.141	0,1%
Ciência e Tecnologia	5.263.123	0	9.897.430	3.013.950	18.174.504	0,1%
Indústria	1.712.508	0	2.702.459	945.921	5.360.888	0,0%
Administração	109.196	0	1.026.667	0	1.135.863	0,0%
Comunicações	0	0	0	0	0	0,0%
Total	2.382.751.366	32.261.531	29.555.588.609	3.498.057.137	35.468.658.642	100,0%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: CNM.

Do montante de restos a pagar, 19,3% (R\$ 11,82 bilhões) são oriundos de emendas parlamentares. Avaliando as modalidades de emendas existentes, 41% desses recursos são emendas de comissão (RP-8), 33% são emendas individuais, destinadas por deputados e senadores, e 25,6% são de emendas de bancada (RP-7).

5.3. REPASSES DA UNIÃO PARA O COFINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

O principal marco regulatório da política de assistência social é a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), aprovada a partir da Lei 8.742/1993. O Capítulo III, art. 6º D, se instala uma série de determinações que demandam capacidade institucional de organização e sustentabilidade.

de financeira para garantia da oferta de proteção social, tal qual instalação e manutenção dos Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), que devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.

Cada serviço e programa socioassistencial executado nos Cras/PSB e Creas/PSE possui regulação complementar por meio da edição de portarias, onde se observam fatores como adesão, responsabilidades e apoio financeiro. A definição de competências dos Entes federados, incluindo a competência comum de cofinanciamento por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social que são definidos na mesma lei, entre os art. 12º e art. 15º.

Nessa direção de competências (cofinanciamento) e pactuação/adesão, para execução dos serviços socioas-

sistenciais, a adesão formal dos Municípios junto ao órgão gestor federal é realizada em sistema eletrônico, conhecido como Sistema de Autenticação e Autorização (SAA). E, considerando o cofinanciamento federal, regular e automático, ao longo dos anos ocorreram intercorrências na manutenção do caráter de ação continuada da oferta dos serviços socioassistenciais. O estudo “Desfinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas)”, publicado recentemente pela CNM, aborda as intercorrências observadas, entre 2014 e 2022, no cofinanciamento do órgão gestor federal aos Municípios.

O Quadro 2 (abaixo) apresenta o rol de 22 serviços prestados na assistência social nas áreas de proteção social básica, proteção social especial (nas categorias de média e alta complexidade), além dos programas federais e apoios concedidos pelo governo federal para a gestão do Suas e do Programa Bolsa Família (PBF) e as suas respectivas legislações.

Quadro 2 – Regulamentação da proteção social e serviços ofertados

Proteção Social	Definição	Piso	Serviços	Regulamentação
Básica	Comporta uma série de programas e serviços socioassistenciais referenciados ao Cras, além de absorver as maiores demandas e passivo de valores de cofinanciamento federal	Básico fixo (PBF)	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)	Portaria MDS 116/2013, art. 3º
		Variável (PBV)	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Portaria MDS 288/2009, art.13º
			Equipes volantes	Portaria MDS 303/2011, art.1º
			Manutenção de lanchas da assistência social	Portaria MC 610/2021



Proteção Social	Definição	Piso	Serviços	Regulamentação
Especial Média complexidade	Comporta uma série de programas e serviços socioassistenciais referenciados ao Creas, absorve demandas mais complexas	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (Paefi)	Portaria MDS 431/2008
			Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC) serviço especializado	Portaria MDS 843/2010
			Serviço para pessoas em situação de rua	Portaria MDS 843/10 e Portaria MDS 139/2012
			Serviço especializado em abordagem social	Portaria MDS 843/2010
			Serviço de Proteção Social Especial em Centro-Dia de Referência para pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias	Portaria MDS 843/2010
Especial alta complexidade		Transição de Média Complexidade	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias	Resolução CNAS 109/2009
		Variável de Média Complexidade	Serviço socioeducativo Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (Peti)	Portaria MDS 318/2016
		Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC I)	Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Portaria MDS 460/07
			Serviço de acolhimento ao público geral	
		Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional à população em situação de rua	Portaria MDS 431/2008
			Serviço de acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência e em situação de dependência	
		Piso Variável de Alta Complexidade (Pvac)	Serviço de proteção social especial em situações de calamidades públicas emergências	Portaria MDS 90/2013

Proteção Social	Definição	Piso	Serviços	Regulamentação
Programas		Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas)	Pessoas economicamente ativas que necessitam de mediação do acesso ao mundo do trabalho	Portaria MDS 2.313/2018
		Programa Primeira Infância no Suas	Criança Feliz	Decreto 9.579/2018
		BPC na escola	BPC na Escola	Portaria Interministerial 18/2007
		Ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aepeti).	Aepeti	Resolução CNAS 08/2013
Apoio a Gestão	Repasse para Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e para o Cadastro Único e Programa Bolsa Família (PBF)	IGDSUAS	IGDSUAS	Portaria MDS 337/2011 e Portaria MDS 07/2012
		IGDPBF	IGDPBF	Portaria MDS 887/2023

Fonte: Portarias Diversas. Elaboração: CNM

Em razão das intercorrências nos repasses por parte do órgão gestor federal, a Confederação realizou novo levantamento a fim de atualizar a estimativa de subfinanciamento dos Municípios ocorrida no período de 2014-2022.

A partir da plataforma Parcelas Pagas, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), foi possível observar pendência nos repasses de responsabilidade do governo federal para os Blocos de Proteção Social Básica e Especial, do Índice de Gestão Des-

centralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD Suas) e Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD PBF), além dos programas Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aepeti) e Criança Feliz.

Uma vez que o cofinanciamento para as políticas públicas citadas depende de repasses mensais, em 12 parcelas por ano, foi observado que em diversas oportunidades a União deixou de efetuar repasse para os Municípios, o que consiste, segundo a Confederação, em uma dívida com os Municípios. É importante ressaltar que a ausência desse cofinanciamento federal não implica na interrupção da oferta dos serviços, uma vez que os gestores municipais mantêm o atendimento à população, mesmo enfrentando sobrecarga financeira e comprometendo a gestão municipal.

No período levantado, em valores nominais, quase todos os Municípios deixaram de receber parcelas de cofinanciamento do Suas, totalizando R\$ 7,68 bilhões. Os

valores foram corrigidos pela Selic, de acordo com o entendimento do art. 3º da EC 113/2021:

Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

A atualização pela Selic elevou o montante de parcelas a pagar da União para os Municípios em R\$ 10,9 bilhões. A Tabela 28 separa por Unidade da Federação os valores a repassar dos blocos de gestão do CadÚnico/PBF e Suas, Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) e dos programas federais. Como é possível observar, 83% dos recursos devidos estão divididos entre PSB (55%) e PSE (27%).

Tabela 28 – Valores pendentes de pagamento ao Suas: 2014-2024

UF	Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único	Bloco da Gestão do SUAS	Bloco da Proteção Social Básica	Bloco da Proteção Social Especial	Programas	Total
AC	2.898.639	1.126.016	29.532.933	9.368.935	5.359.657	48.286.179
AL	18.036.840	4.586.433	113.536.054	51.928.020	42.120.843	230.208.191

UF	Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único	Bloco da Gestão do SUAS	Bloco da Proteção Social Básica	Bloco da Proteção Social Especial	Programas	Total
AM	14.574.967	5.285.912	128.066.240	43.029.734	20.007.455	210.964.307
AP	3.168.116	915.644	21.534.250	8.322.122	3.051.148	36.991.279
BA	84.558.066	19.878.468	556.300.149	169.429.624	128.039.257	958.205.564
CE	36.322.945	9.671.179	303.473.614	92.326.780	102.121.495	543.916.013
ES	9.546.918	3.234.169	112.062.596	97.029.739	5.171.275	227.044.698
GO	16.696.124	7.510.235	252.624.565	102.381.993	26.699.322	405.912.239
MA	44.974.957	12.408.619	300.908.279	66.548.561	97.544.008	522.384.424
MG	66.658.129	23.789.950	727.691.550	332.576.387	80.516.477	1.231.232.493
MS	6.359.299	3.139.057	91.740.620	73.666.331	8.559.938	183.465.245
MT	8.687.080	5.577.003	136.618.938	54.837.341	14.446.340	220.166.701
PA	52.023.613	11.913.406	282.085.039	93.205.104	52.145.388	491.372.550
PB	25.278.596	5.759.535	192.185.563	53.314.810	68.932.933	345.471.437
PE	45.028.367	10.632.547	289.199.004	100.962.715	78.723.588	524.546.221
PI	16.874.633	6.974.943	178.648.690	26.818.385	66.499.932	295.816.583
PR	20.859.139	10.762.829	371.501.157	248.857.493	14.854.520	666.835.138
RJ	41.185.922	7.113.555	246.714.647	245.931.155	25.338.348	566.283.627
RN	17.536.221	5.353.864	162.972.223	39.864.300	39.195.879	264.922.487
RO	6.235.329	2.592.166	55.397.008	24.801.511	5.464.734	94.490.748
RR	2.943.250	1.143.924	20.788.363	4.144.642	6.916.859	35.937.038
RS	33.343.048	12.877.764	371.041.886	208.662.056	20.926.842	646.851.595
SC	13.943.064	6.573.794	222.256.290	133.273.299	2.688.147	378.734.594
SE	9.866.847	3.063.497	89.211.870	31.689.333	19.153.908	152.985.456

UF	Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único	Bloco da Gestão do SUAS	Bloco da Proteção Social Básica	Bloco da Proteção Social Especial	Programas	Total
SP	98.344.728	22.810.030	685.979.164	658.484.414	58.933.055	1.524.551.389
TO	6.526.783	3.593.185	101.566.961	18.908.853	11.641.277	142.237.059
BR	702.471.619	208.287.722	6.043.637.653	2.990.363.635	1.005.052.625	10.949.813.254

Fonte: Parcelas Pagas. Elaboração: CNM.

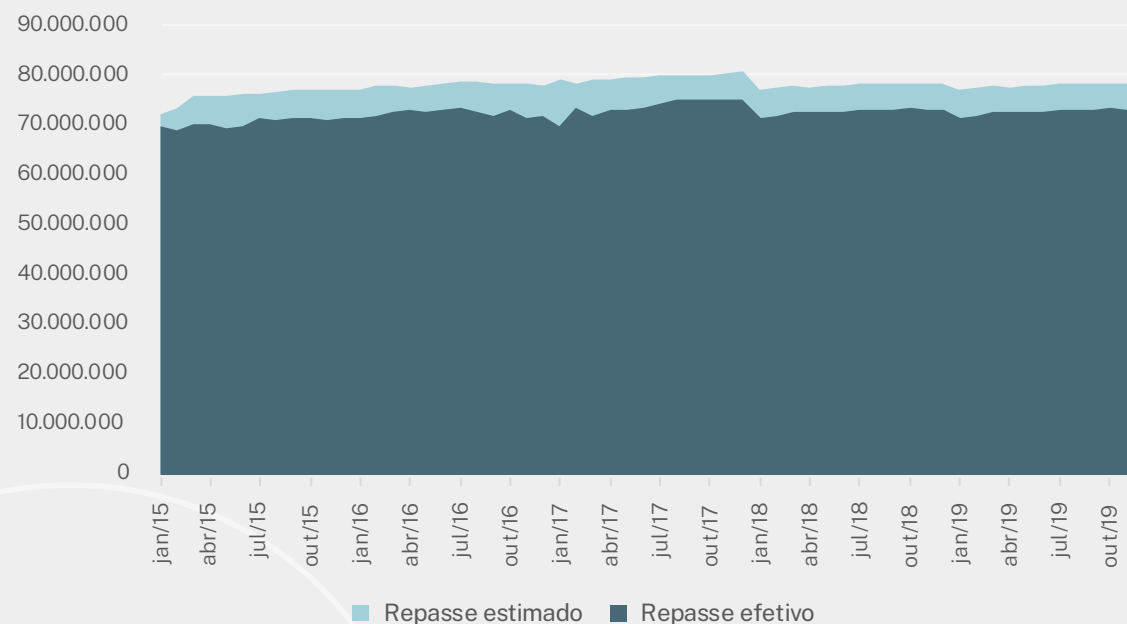
Os Estados de São Paulo são os que possuem o maior volume de recursos a receber (R\$ 1,5 bilhão), seguidos de Minas Gerais (R\$ 1,2 bilhão) e Bahia (R\$ 958 milhões). Os Municípios dos três Estados concentram 34% dos recursos que a União não repassou aos Municípios desde 2014 (R\$ 3,7 bi.). Por outro lado, os Municípios de Roraima (R\$ 35 milhões), Amapá (R\$ 36 milhões) e Acre (R\$ 48 milhões) são os que possuem os menores volumes de recursos a receber.

5.4. O VOLUME DE RECURSOS DEVIDOS PELA UNIÃO PARA O CUSTEIO DAS EQUIPES DO ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF)

A Confederação fez uma avaliação dos repasses realizados pelo governo federal, confrontando os quantitativos do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do Ministério da Saúde, das equipes ESF e ESF+Médico em cada Município, com os repasses do Fundo

Nacional de Saúde para os dois programas. Além disso, a Confederação realizou um primeiro cálculo considerando o período de janeiro de 2015 a dezembro de 2017 (Figura 3). Foram solicitadas as informações ao Fundo Nacional de Saúde (FNS). Em resposta, o órgão informou que, após a Portaria 3.992, de 28 de dezembro de 2017, os recursos destinados a despesas com ações e serviços públicos de saúde, repassados por modalidade fundo a fundo, passaram a ser organizado na forma de dois blocos de financiamentos, custeio e investimento. Assim, não tem como ter a informação desagregada, como ocorria até 2017.

Para estimar os repasses de 2018 e 2019, foram utilizados a média dos repasses e da quantidade de profissionais dos últimos três anos. Desse modo, foi possível estimar os valores do repasse mensal que deixaram de ser repassado para os 2.001 Municípios que, em Assembleia Geral da CNM, autorizaram o ingresso em ação judicial sobre os valores represados do programa Estratégia Saúde da Família (ESF).

Figura 4 – Valores estimados contra os pagamentos efetivos

Fonte: FNS e CNES. Elaboração: CNM.

Considerando os 60 meses em questão, as estimativas da Confederação apontaram para um repasse de R\$ 4,59 bilhões, ao passo que efetivamente foram repassados R\$ 4,30 bilhões. A diferença, de R\$ 295,96 milhões, constitui os valores de direito dos Municípios não repassados pela União. A Tabela 29 apresenta o impacto agregado para todos os Municípios considerando a diferença nominal, a correção dos valores pelo IPCA e a correção pela Selic.

Do impacto nominal de R\$ 326,42 milhões, a correção pelo IPCA (utilizada de acordo com precedentes do STF) elevaria essa cifra, a preços de fev./24, para R\$ 422,76 milhões. A correção pela Selic, consagrada conforme o art. 3º da EC 113/2021, retornaria aproximadamente R\$ 500,82 milhões aos cofres municipais.

Tabela 29 – Dívidas da União com o o custeio da ESF dos Municípios (corrigidos pela Selic)

UF	Repassse efetivo	Repassse estimado	Diferença nominal	Diferença	UF	Repassse efetivo	Repassse estimado	Diferença nominal	Diferença
AC	7.823.258	7.934.860	111.603	205.607	PE	507.339.027	499.765.055	-7.573.972	-12.800.025
AL	86.192.051	83.310.290	-2.881.761	-4.923.673	PI	138.928.795	139.267.255	338.461	537.015
AM	47.791.218	48.543.435	752.218	1.315.048	PR	435.166.668	487.481.190	52.314.522	89.360.119
AP	21.814.286	25.339.125	3.524.839	6.006.890	RJ	23.311.915	27.175.760	3.863.845	6.506.009
BA	199.787.183	197.632.590	-2.154.593	-3.494.143	RN	178.717.649	179.339.805	622.156	1.007.069
CE	251.818.910	254.030.635	2.211.725	3.388.436	RO	53.131.040	53.080.585	-50.455	-139.659
ES	117.424.905	140.994.805	23.569.900	40.192.286	RR	5.418.465	5.783.110	364.645	626.560
GO	84.289.801	102.352.720	18.062.919	30.466.202	RS	330.691.377	387.392.740	56.701.363	96.081.570
MA	376.903.816	373.450.335	-3.453.481	-5.994.741	SC	304.678.024	359.884.300	55.206.276	93.454.799
MG	266.699.846	304.910.840	38.210.994	64.640.266	SE	115.432.747	112.695.735	-2.737.012	-4.564.629
MS	140.336.399	157.874.330	17.537.932	29.806.575	SP	154.218.042	178.172.255	23.954.213	40.433.588
MT	71.165.890	75.093.710	3.927.820	6.670.090	TO	104.238.639	105.594.830	1.356.191	2.291.335
PA	231.913.215	242.259.325	10.346.110	17.590.519	BR 4.366.827.313 4.662.131.585 295.304.272 500.687.617				
PB	111.594.149	112.771.965	1.177.816	2.024.503					

Elaboração: CNM

É importante salientar que a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), com o referido sistema de modalidades, vigeu até 31 de dezembro de 2019. A partir dessa data, passou a vigor nova sistemática de financiamento (Programa Previne Brasil), instituído pela Portaria 2.979/2019. Por esse motivo, os valores estão calculados apenas até o ano de 2019. Ainda, deve ser considerado

a partir dessa data o marco do prazo prescricional de cinco anos para as ações contra a Fazenda Pública para os Municípios que, tendo o problema das diferenças de repasses em suas ESF, não tenham aderido à ação coletiva na assembleia, ou não tenham ajuizado ações individuais pleiteando os valores das diferenças.

Tomando as informações da Tabela 30, é possível agregar os impactos, estimados em mais de R\$ 61 bilhões, das cinco medidas elencadas no levantamento. Os Municípios com maiores créditos com a União estão localizados em

São Paulo (R\$ 6,4 bilhões), Minas Gerais (R\$ 5,4 bilhões) e Bahia (R\$ 4,2 bilhões), enquanto as menores parcelas de dívidas estão nos Municípios de Sergipe (R\$ 730 milhões), Rondônia (R\$ 1 bilhão) e Acre (R\$ 1 bilhão).

Tabela 30 – Dívidas da União com os Municípios (corrigidos pela Selic)

UF	SUAS	Obras concluídas	Obras concluídas repactuadas	Restos a pagar	ESF	Total
AC	48.286.179	17.913.200	53.488.292	890.870.709	205.607	1.010.763.987
AL	230.208.191	136.962.432	43.348.706	1.248.371.373	-4.923.673	1.653.967.030
AM	210.964.307	99.791.710	278.836.267	1.648.338.771	1.315.048	2.239.246.103
AP	36.991.279	3.629.213	23.551.623	1.269.921.002	6.006.890	1.340.100.008
BA	958.205.564	624.665.940	503.218.177	2.073.406.585	-3.494.143	4.156.002.122
CE	543.916.013	503.811.898	288.074.432	1.917.190.840	3.388.436	3.256.381.619
ES	227.044.698	103.653.275	14.513.631	670.701.394	40.192.286	1.056.105.284
GO	405.912.239	414.490.114	92.809.233	1.097.133.540	30.466.202	2.040.811.328
MA	522.384.424	320.249.333	866.425.613	1.606.314.082	-5.994.741	3.309.378.711
MG	1.231.232.493	1.319.291.348	203.952.250	2.637.423.827	64.640.266	5.456.540.185
MS	183.465.245	399.190.677	45.582.735	877.966.758	29.806.575	1.536.011.990
MT	220.166.701	376.642.556	52.472.149	675.152.547	6.670.090	1.331.104.043
PA	491.372.550	323.037.643	451.732.162	1.407.188.538	17.590.519	2.690.921.412
PB	345.471.437	171.744.921	117.141.456	1.461.159.341	2.024.503	2.097.541.658
PE	524.546.221	704.636.301	225.075.554	1.442.016.430	-12.800.025	2.883.474.481

UF	SUAS	Obras concluídas	Obras concluídas repactuadas	Restos a pagar	ESF	Total
PI	295.816.583	125.186.781	167.748.363	1.265.800.404	537.015	1.855.089.147
PR	666.835.138	901.338.373	82.915.837	1.175.831.177	89.360.119	2.916.280.644
RJ	566.283.627	534.510.891	71.591.614	1.986.718.415	6.506.009	3.165.610.555
RN	264.922.487	302.296.428	82.914.163	877.858.827	1.007.069	1.528.998.975
RO	94.490.748	88.438.155	28.470.227	789.960.333	-139.659	1.001.219.804
RR	35.937.038	53.244.764	23.424.004	1.216.633.500	626.560	1.329.865.866
RS	646.851.595	1.089.100.376	144.705.791	1.147.001.195	96.081.570	3.123.740.527
SC	378.734.594	584.249.967	59.470.626	612.532.882	93.454.799	1.728.442.866
SE	152.985.456	89.502.274	54.224.179	430.681.651	-4.564.629	722.828.931
SP	1.524.551.389	1.249.873.309	107.765.979	3.482.472.929	40.433.588	6.405.097.194
TO	142.237.059	312.783.670	67.031.901	932.694.925	2.291.335	1.457.038.889
BR	10.949.813.254	10.850.235.548	4.150.484.966	34.841.341.974	500.687.617	61.292.563.359

Elaboração: CNM

6. CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO DA CRISE

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) entende que o atual cenário de crise enfrentado nas prefeituras de todo o país é de caráter estrutural e esse processo é explicado em grande parte pelo enfraquecimento do pacto federativo. Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, nos últimos anos a União, para alcançar a população na

ponta, tem contado com o auxílio dos Entes municipais para a execução das políticas desenhadas pelo governo federal. O aumento de atribuição dos Municípios, no entanto, não é acompanhada de financiamento adequado para a sua execução, levando muitas vezes as prefeituras a utilizarem

recursos próprios para a manutenção dos programas federais, fragilizando a gestão municipal.

No primeiro semestre de 2023, a queda de receitas de transferências de ICMS e emendas parlamentares, e mais recentemente as reduções do FPM, foram o estopim para o desencadeamento da crise nos Municípios, que já contavam com um aumento generalizado de despesas em função dos reajustes de contratos e de pessoal, então represados pela pandemia.

A CNM, em articulação com o Congresso Nacional, possui uma extensa pauta municipalista que visa à proposição de soluções permanentes para o ganho de autonomia dos Entes municipais e o aprimoramento do pacto federativo. O presente capítulo apresenta algumas proposições legislativas, sendo seis propostas de emendas à Constituição. A CNM tem continuamente contribuído para o aprimoramento do Estado brasileiro, possuindo atualmente 15 emendas constitucionais de sua iniciativa.

6.1. PROPOSIÇÕES DE RECUPERAÇÃO DE RECEITAS

Três pautas que estão no Congresso e tratam da potencial redução de despesas e recuperação de receitas para os Municípios e contam com o apoio da CNM. A PECs

66/2023 (Emenda de Plenário 06) trata da desoneração da folha, reforma da previdência, das dívidas previdenciárias e dos precatórios, enquanto a PEC 25/2022 e PEC 40/2023 versam sobre o FPM.

• Emenda de Plenário 06 à PEC 66/2023

A emenda da CNM propõe a desoneração da contribuição para o RGPS de todos os Municípios, com alíquota de 8% em 2024; o parcelamento especial junto ao RGPS e ao RPPS; um novo modelo de quitação de precatórios; a ampliação da reforma da previdência aos Municípios, entre outras medidas.

Situação: Emenda de Plenário 06 à PEC 66/2023.

Impacto nos Municípios: representará mais de R\$ 500 bilhões em conquistas.

Fonte da informação: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9604694&ts=1715859001957&-disposition=inline&ts=1715859001957>.

• PEC 25/2022 – Adicional de 1,5% do FPM (Câmara dos Deputados)

Uma solução de caráter continuado para os Municípios passa pela aprovação da PEC 25/2022, que tem a finalidade

de instituir o adicional de 1,5% do FPM no mês de março de cada ano. O objetivo principal da PEC é trazer alívio à situação fiscal dos Municípios em um mês marcado por menores repasses de FPM.

Situação: apensada à PEC 231/2019 - Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Impacto nos Municípios: 11,6 bilhões/ano.

Fonte da informação: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2336011>.

- **PEC 40/2023 – Elevação por 24 meses dos repasses do FPM (Senado Federal)**

Diferentemente da criação do adicional de 1,5% do FPM em março, a PEC 40/2023 propõe a elevação, por 24 meses, da atual parcela do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) distribuídos aos Municípios.

De acordo com a Constituição (art. 159, I, b), do total arrecadado de IR e IPI, 22,5% serão repassados aos Entes municipais. A PEC 40/2023, a partir de sua aprovação, pretende elevar esse percentual nos primeiros 12 meses para 24,5% (+ 2 pontos percentuais) e do décimo-terceiro mês ao vigésimo-quarto mês para 23,5% (+ 1 ponto percentual).

Tramitação: aguardando designação do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Impacto nos Municípios: a CNM estima que a medida poderá elevar em R\$ 23 bilhões a composição do FPM nos 24 meses de vigência, apresentando impactos para todos os Municípios do país.

Fonte da informação: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159924>.

Os impactos para as PECs estão apresentados abaixo, indicando potencialmente o incremento de R\$ 34,8 bilhões para os cofres municipais, sendo R\$ 11,6 bilhões permanentes.

Tabela 31 – Medidas de recuperação de receitas apoiadas pela CNM

UF	PEC 25/2022	PEC 40/2023	Total	UF	PEC 25/2022	PEC 40/2023	Total
AC	67.761.984	134.821.693	202.583.677	PE	570.398.555	1.146.173.263	1.716.571.818
AL	264.711.538	531.061.790	795.773.329	PI	285.664.043	619.716.575	905.380.618
AM	198.351.255	396.877.375	595.228.630	PR	783.441.132	1.576.515.229	2.359.956.362
AP	47.089.963	93.518.572	140.608.535	RJ	350.996.318	705.250.026	1.056.246.344
BA	1.064.077.758	2.139.319.909	3.203.397.667	RN	287.858.215	578.256.098	866.114.313
CE	578.527.594	1.161.019.106	1.739.546.700	RO	99.514.086	199.429.636	298.943.721
ES	206.830.754	415.728.237	622.558.991	RR	60.338.765	119.459.078	179.797.843
GO	433.762.881	871.857.764	1.305.620.646	RS	778.172.794	1.566.111.100	2.344.283.894
MA	487.311.441	978.858.082	1.466.169.523	SC	450.713.385	907.150.463	1.357.863.848
MG	1.519.588.295	3.057.946.300	4.577.534.595	SE	174.387.002	349.727.325	524.114.327
MS	168.445.937	338.586.938	507.032.874	SP	1.542.402.218	3.104.924.089	4.647.326.307
MT	209.477.693	421.306.561	630.784.254	TO	161.411.864	323.925.574	485.337.438
PA	392.503.190	788.761.564	1.181.264.755				
PB	368.993.201	741.495.393	1.110.488.594	BR	11.552.731.862	23.267.797.740	34.820.529.602

Fonte: STN e Congresso Nacional. Elaboração: CNM.

6.2. MEDIDAS ESTRUTURANTES PARA OS MUNICÍPIOS

Quatro propostas legislativas (três PECs e uma PLP) foram selecionados pela CNM na pauta municipalista

com a finalidade de gerar uma mudança estrutural para os Municípios através de alterações no sistema tributário, no financiamento dos programas federais, no câmputo de gasto de pessoal e na representatividade da CNM na Suprema Corte.

- **PEC 14/2023 – Atualização monetária dos repasses de programas federais**

Atualmente existem inúmeros programas federais ativos no país, muitos com defasagens que chegam a 100%. As despesas de execução com os programas governamentais chegam a ser até 200% maiores que o repasse recebido do governo.

Situação: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Relator atual: senador Weverton.

Exemplo: o parágrafo 2º determina que os programas federais de cooperação entre a União e os Municípios, instituídos por legislação específica ou decorrentes de convênios, acordos, ajustes e similares, terão os valores de seus saldos atualizados anualmente, com base na variação acumulada do índice oficial de inflação, sem prejuízo da ampliação de repasses necessários para assegurar o pleno atendimento da população e o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Fonte da Informação: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156581>.

- **PLP 98/2023 – Terceirização na LRF**

O PLP 98/2023 propõe a inclusão de um §4º do art. 18 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), no sentido de definir que os valores de parcerias ou contratações firmadas pelos Municípios por meio de Organizações Sociais (OS) que não se configuram terceirização da mão de obra e sim serviços que não devem entrar no câmpulo dos gastos com pessoal. A matéria foi apresentada pelo deputado Gilson Daniel (PODE/ES), a pedido da CNM.

Situação: apensado ao PLP 14/2019 - Aguardando designação de relator(a) na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Fonte da informação: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2358255>

Diversos Municípios possuem contratações com entidades terceirizadas. A grande maioria são na área de educação, assistência social e saúde.

Os Municípios não terão como atender a população nos serviços prestados atualmente por OS se não aprovamos o PL.

- **PEC 253/2019 – ADI e ADCT no Supremo Tribunal.**

Possibilita às representações de Municípios de âmbito nacional propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

Situação: pronta para pauta no Plenário (PLEN).

Exemplo: CNM poderia entrar com ADI em relação ao piso da enfermagem.

Fonte da informação: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2091473>.



ANEXO I – Resultado primário da amostra de Municípios entre janeiro e agosto, por Estado (R\$ milhões)

UF	Receitas			Despesas			Resultado Primário						
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	Déficit 2022	Déficit 2022 (%)	Déficit 2023	Déficit 2022 (%)
AC	3.084	3.400	10%	2.749	3.446	25%	336	-45	-113%	8	42%	8	42%
AL	13.985	14.489	4%	13.379	15.379	15%	606	-890	-247%	26	36%	56	78%
AM	15.973	17.869	12%	16.069	18.091	13%	-96	-221	130%	38	66%	23	40%
AP	2.257	2.436	8%	1.926	2.729	42%	331	-293	-188%	3	43%	4	57%
BA	57.849	61.218	6%	58.012	62.386	8%	-163	-1.169	619%	218	55%	238	60%
CE	36.926	40.727	10%	37.136	40.999	10%	-210	-272	29%	78	43%	88	48%
ES	19.442	21.536	11%	18.161	21.548	19%	1.281	-12	-101%	9	12%	23	31%
GO	31.275	35.054	12%	30.914	35.575	15%	362	-521	-244%	106	46%	110	48%
MA	29.004	30.050	4%	27.881	30.104	8%	1.123	-54	-105%	110	51%	140	65%
MG	102.910	120.547	17%	95.418	122.651	29%	7.492	-2.104	-128%	131	16%	448	54%
MS	17.670	19.274	9%	17.362	19.328	11%	309	-54	-118%	31	40%	42	55%
MT	20.231	22.950	13%	19.590	22.458	15%	641	493	-23%	43	33%	60	47%
PA	30.982	32.785	6%	31.530	34.368	9%	-549	-1.583	188%	66	56%	81	69%
PB	17.231	19.169	11%	16.753	18.529	11%	478	639	34%	44	20%	52	24%
PE	33.703	37.658	12%	33.145	37.454	13%	558	204	-63%	81	44%	73	40%
PI	14.322	16.190	13%	14.149	16.006	13%	173	184	7%	112	52%	76	36%

UF	Receitas			Despesas			Resultado Primário						
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	Déficit 2022	Déficit 2022 (%)	Déficit 2023	Déficit 2022 (%)
PR	56.402	64.566	14%	54.576	63.672	17%	1.826	894	-51%	104	29%	88	25%
RJ	91.907	99.052	8%	82.603	101.137	22%	9.304	-2.085	-122%	22	28%	51	65%
RN	14.093	15.361	9%	14.265	15.102	6%	-172	258	-251%	78	48%	58	36%
RO	8.115	8.336	3%	7.518	8.452	12%	597	-115	-119%	6	12%	26	51%
RR	2.807	3.121	11%	2.827	2.921	3%	-20	199	1114%	5	45%	2	18%
RS	57.564	66.152	15%	56.277	65.552	16%	1.287	600	-53%	201	41%	180	37%
SC	43.166	46.971	9%	41.841	46.893	12%	1.325	78	-94%	72	25%	170	59%
SE	9.141	10.036	10%	8.852	10.088	14%	289	-53	-118%	20	27%	26	35%
SP	268.364	290.858	8%	254.309	303.093	19%	14.055	-12.235	-187%	161	26%	456	72%
TO	7.576	8.600	14%	7.427	8.308	12%	149	292	96%	39	33%	39	33%
BR	1.005.981	1.108.404	10%	964.669	1.126.269	17%	41.312	-17.865	-143%	1.812	34%	2.618	50%

Fonte: STN. Elaboração: CNM.

ANEXO II – Receitas municipais selecionadas da amostra de Municípios, por Estado (R\$ milhões)

UF	Impostos			FPM			ICMS			Emendas		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
AC	337	380	13%	835	837	0%	351	358	2%	218	364	67%
AL	1.584	1.818	15%	2.752	2.858	4%	1.085	1.142	5%	642	444	-31%
AM	2.325	2.587	11%	2.335	2.425	4%	2.826	2.803	-1%	702	933	33%
AP	313	316	1%	513	515	0%	242	225	-7%	121	258	113%
BA	9.667	10.679	10%	13.225	13.666	3%	6.575	6.567	0%	1.525	1.550	2%
CE	5.218	5.869	12%	5.938	7.621	28%	2.868	3.312	15%	1.087	1.434	32%
ES	3.763	4.300	14%	2.018	2.693	33%	2.983	3.497	17%	260	404	55%
GO	6.998	7.750	11%	3.697	5.364	45%	3.545	4.479	26%	664	943	42%
MA	2.668	2.879	8%	6.457	6.419	-1%	2.299	2.086	-9%	1.409	1.287	-9%
MG	18.856	21.493	14%	13.960	22.654	62%	12.375	15.423	25%	1.873	2.294	22%
MS	3.715	4.181	13%	2.110	2.202	4%	2.825	3.074	9%	353	423	20%
MT	4.150	4.653	12%	2.355	2.588	10%	3.306	3.777	14%	401	424	6%
PA	4.285	4.814	12%	4.555	4.580	1%	3.963	3.940	-1%	727	788	8%
PB	1.853	2.136	15%	4.830	5.024	4%	1.605	1.630	2%	749	943	26%
PE	5.736	6.356	11%	7.109	7.386	4%	4.407	4.140	-6%	990	1.260	27%
PI	1.370	1.592	16%	3.565	3.901	9%	1.073	1.297	21%	794	886	12%
PR	14.249	15.698	10%	8.122	9.661	19%	7.372	8.554	16%	1.027	1.341	31%
RJ	25.478	27.683	9%	4.200	4.200	0%	8.966	8.593	-4%	1.362	1.132	-17%
RN	2.212	2.452	11%	4.053	3.749	-8%	1.643	1.635	-1%	503	744	48%

UF	Impostos			FPM			ICMS			Emendas		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
RO	1.221	1.304	7%	1.342	1.323	-1%	1.246	1.217	-2%	376	571	52%
RR	326	363	11%	741	764	3%	277	313	13%	198	405	105%
RS	12.975	14.395	11%	9.291	10.118	9%	8.293	8.620	4%	910	1.336	47%
SC	10.605	11.860	12%	5.854	5.886	1%	7.251	7.341	1%	654	828	27%
SE	1.558	1.675	7%	2.342	2.313	-1%	940	991	5%	327	421	29%
SP	104.497	110.476	6%	19.436	20.283	4%	42.458	39.394	-7%	1.948	2.410	24%
TO	1.140	1.264	11%	1.236	1.948	58%	625	971	56%	374	599	60%
BR	247.101	268.973	9%	132.873	150.979	14%	131.398	135.378	3%	20.195	24.422	21%

Fonte: STN. Elaboração: CNM.

ANEXO III – Despesas municipais selecionadas da amostra de Municípios, por Estado (R\$ milhões)

UF	Pessoal			Custeio			Investimento		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
AC	1.450	1.616	11%	1.088	1.428	31%	211	299	42%
AL	6.732	6.850	2%	5.577	6.267	12%	1.067	1.711	60%
AM	7.248	7.349	1%	6.869	7.363	7%	1.949	2.203	13%
AP	785	1.154	47%	722	930	29%	420	531	26%
BA	27.235	28.796	6%	25.625	26.636	4%	5.055	5.549	10%
CE	18.314	19.105	4%	15.560	16.395	5%	3.227	3.408	6%
ES	8.266	8.827	7%	7.955	8.942	12%	1.939	2.929	51%
GO	15.500	16.277	5%	13.188	13.989	6%	2.225	2.818	27%
MA	15.005	15.701	5%	10.828	11.561	7%	2.044	1.964	-4%
MG	43.430	52.342	21%	42.953	52.877	23%	8.890	13.371	50%
MS	9.133	9.190	1%	6.524	7.330	12%	1.681	1.784	6%
MT	8.163	8.807	8%	8.746	9.782	12%	2.678	2.981	11%
PA	15.730	16.535	5%	11.737	12.643	8%	4.053	4.437	9%
PB	9.776	9.805	0%	5.717	6.180	8%	1.224	1.539	26%
PE	18.014	18.129	1%	12.498	13.595	9%	2.627	2.863	9%
PI	7.076	7.412	5%	5.958	6.521	9%	1.114	1.258	13%
PR	26.975	26.357	-2%	22.385	25.637	15%	4.971	6.244	26%
RJ	40.930	40.916	0%	36.365	43.423	19%	4.797	8.740	82%
RN	7.153	6.749	-6%	6.142	6.690	9%	963	965	0%

UF	Pessoal			Custeio			Investimento		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
RO	3.725	3.840	3%	2.863	3.161	10%	928	1.071	15%
RR	1.233	1.381	12%	1.166	1.101	-6%	429	395	-8%
RS	26.435	26.016	-2%	24.467	26.991	10%	5.290	5.421	2%
SC	19.377	20.481	6%	16.502	18.119	10%	5.897	5.795	-2%
SE	4.992	5.376	8%	3.372	3.675	9%	488	667	37%
SP	105.080	98.530	-6%	130.453	150.241	15%	18.359	28.136	53%
TO	3.672	3.904	6%	2.954	3.154	7%	801	1.012	26%
BR	451.431	461.446	2%	428.213	484.630	13%	83.328	108.090	30%

Fonte: STN. Elaboração: CNM.



www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

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