

## Nota de esclarecimento da CNM

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) repudia a declaração do ministro da Justiça, Torquato Jardim, durante o Fórum Econômico Mundial, na última quinta-feira, 15 de março. Ele afirmou que a corrupção encontrada na Operação Lava-Jato é pequena quando comparada às fraudes que existem nos Municípios brasileiros. E citou a Transparência e a Controladoria-Geral da União (CGU) como fonte da informação.

Cabe destacar que a Carga Tributária Brasileira (CTB) chegou a 32,4% do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil em 2016. Foram retirados da sociedade para a manutenção dos governos algo em torno de R\$ 2,3 trilhões desses recursos. Após todas as transferências entre as esferas governamentais, a União ficou com 51%, os Estados com 30% e os Municípios com 19%. Todos os 5.568 Municípios do país dividem esses 19% dos recursos para prestar os serviços públicos, o que vai de encontro ao que o ministro da República disse sobre o fato de existir desvios de recursos maiores nos Municípios do que na própria União.

A Operação Lava-Jato completou neste fim de semana seu quarto ano, e o balanço indica que os desvios podem chegar a R\$ 12,5 bilhões. Com mais de 200 pessoas indiciadas e cerca de R\$ 2 bilhões já recuperados, em nenhuma destas fases até o momento se tem notícia ou relação com as gestões municipais.

Em sua fala, o ministro da Justiça fez referência a auditorias e fiscalizações realizadas pela CGU, que apurou, entre 2003 e 2016, 144 Municípios, sendo que, deste total, ocorreram problemas em 67% da amostra. É necessário alertar que a maioria destes problemas são formais e não necessariamente de dolo ou roubo.

No Brasil, as legislações, as portarias, os decretos e tudo o que rege os atos dos administradores públicos, sobretudo dos gestores municipais, são complexos, podendo ocorrer erros na forma. Um exemplo se refere aos recursos destinados à merenda escolar, que não podem ser gastos em outras necessidades, como na compra de um pneu para o veículo que transporta a merenda. Assim, quando o gestor faz este tipo de gasto, é considerado um desvio, mesmo o pneu tendo sido comprado efetivamente. Enfim, casos como esses podem ocorrer, mas, a partir disso, acusar todos os gestores de corruptos, em nosso entendimento é um equívoco.

Percebe-se que a maior parte dos Municípios são os empregadores e os indutores da economia local. Assim, com a queda de receitas e a baixa atividade econômica, os cidadãos sofrem um impacto maior, pois a prefeitura diminui suas compras e demite colaboradores que gastam menos no comércio, levando, conseqüentemente, ao recolhimento menor de impostos, tornando isso um círculo vicioso que acaba prejudicando a todos.

Destaca-se, ainda, que a estratégia de transferência de ações e responsabilidades da União para os Municípios tem sido comum nos últimos anos, com recursos muito inferiores ao necessário e por vezes até sem fonte ou reajuste dos valores. As administrações locais, cabe salientar, vêm aplicando seus poucos recursos próprios como forma de não deixar o cidadão sem assistência médica e hospitalar, compra de medicamentos, garantia da merenda escolar, transporte escolar para a criança do ensino básico, recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para garantir o piso salarial dos professores, entre outros.

Os repasses de transferências constitucionais por parte da União aos Municípios encontra-se há dois anos com crescimento pífio. As despesas, por outro lado, crescem em uma velocidade maior do que as receitas, fazendo com que a conta não feche no final do mês, obrigando diariamente que o poder público local tome atitudes de controle de gastos que prejudicam a sociedade como um todo. O problema é que, em momentos de crise, a população procura mais os serviços públicos, como escolas, postos de saúde, serviços na área social.

E é neste momento que as administrações locais entram em colapso, pois não há condições de manter e nem de ampliar estes serviços, ou seja, a demanda por serviços públicos aumenta em momentos de crise e as administrações públicas não têm condições de manter um serviço de qualidade. O que surpreende é que mesmo conhecendo a difícil realidade do país, autoridade do próprio governo venha a público declarar que a fraude de prefeitos supera a lava jato. Afirmar que a corrupção que a Operação Lava-Jato continua investigando é pequena quando comparada às fraudes que ocorrem nos municípios brasileiros é confissão de falta de conhecimento da realidade, inaceitável e causa indignação entre os gestores municipais.

Veja um panorama da realidade enfrentada pelos Entes locais em relação a diversas áreas:

#### Programas federais subfinanciados

a) A saúde pública é mantida pelos Municípios: a nossa Constituição Federal determina que os Municípios devem aplicar 15% das suas receitas vinculadas em saúde. Ocorre que, desde 2002, os Municípios aplicavam em média 16,5% e esse percentual cresce a cada ano. Em 2013, por exemplo, os Municípios arcaram, em média, com 22,1%. Como se observa, essa situação está insustentável. Isso sem contar que a União e os Estados contribuem cada vez menos com recursos. Nota-se, por exemplo, que a defasagem chega a 58%, pois os programas da Saúde custam três vezes mais o que a União repassa.

b) O repasse dos recursos para transporte dos alunos pela União é de R\$ 12,00 por mês/aluno, o que corresponde a R\$ 0,30 por dia. Se considerarmos o valor da tarifa, aluno nenhum estudaria, porque o recurso é insuficiente, sendo a tarifa de transporte coletivo menor

do que a adotada em qualquer capital do país. Em relação à merenda escolar, criada como um programa complementar de segurança alimentar, a União repassa apenas R\$ 0,36 por aluno/dia. Pergunta-se: o que dá para comprar hoje com esse recurso?

c) Todos os programas e serviços prestados na área de assistência social seguem a mesma lógica. Os Municípios são instados a celebrar os convênios e ficam com o ônus da sua execução, enquanto que o recurso repassado pela União não cobre nem um terço do custo.

É de se pensar que tipo de relação é essa que ocorre entre as esferas governamentais no Brasil. Enquanto os Municípios são os verdadeiros Estado e estão próximos da população, é o que recebe a menor fatia do bolo tributário. Os Municípios são o elo mais fraco desta corrente, na medida em que a União e os Estados se abstêm da prestação de serviços e detêm a maior fatia.

#### Convênios e Restos a Pagar

A partir de 2006, com a descoberta de um dos grandes escândalos de corrupção que foi o “Mensalão”, a União foi aumentando, ano após ano, seu estoque de Restos a Pagar – empenhos inscritos e reinscritos nos orçamentos gerais da União. Temos agora em 2018 a incrível quantia de R\$ 37 bilhões de convênios, emendas ao orçamento, contratos de repasse e demais instrumentos celebrados com os Municípios. São milhares de obras paradas nas cidades brasileiras por falta de recursos prometidos e não pagos pela União que causam grandes problemas na totalidade das cidades do Brasil.

#### Emendas Parlamentares

As emendas individuais representam hoje em dia recursos na ordem de R\$ 8 bilhões, ou R\$ 15 milhões por parlamentar (deputado e senador). A CNM sempre entendeu a preocupação dos parlamentares em propor recursos para os investimentos nos Municípios, mas o sistema hoje vigente fomenta todo o tipo de questionamentos. Existem muitas operações da Polícia Federal e dos órgãos de controle tratando destas relações e recursos, defendemos que o orçamento seja impessoal e republicano. Em todos estes anos, não há uma operação em recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) ou Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), por exemplo, pois são recursos que seguem este caráter republicano e devemos sempre trabalhar para melhorar a gestão e a transparência dos recursos públicos.

#### Autonomia Municipal

A partir da constituição de 1988, o Município foi elevado à condição de Ente federado autônomo, mas esta autonomia é constantemente atacada, por legislações, normativas e ações da burocracia estatal brasileira. Pode-se citar dois casos que estão ocorrendo neste momento.

O primeiro é a simplificação dos processos de assinatura dos convênios com a União, na Lei do orçamento Anual (LOA) de 2018. O parlamento aprovou uma nova norma para permitir que os Municípios abaixo de 50 mil habitantes possam assinar o convênio mesmo estando com alguma restrição no Cadastro Único de Convênios (Cauc), uma espécie de CPC, em que são verificados alguns itens de regularidade. O intuito do legislador era permitir ao Município assinar o convênio e, a partir disso, ter tempo para regularizar seu Cauc. A liberação do recurso só se dará quando o Cadastro estiver regular. No entanto, apesar desta norma ser uma Lei, os bancos oficiais não “entendem” desta forma e impedem a assinatura dos convênios.

O segundo é a criação de um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) próprio para as secretarias de educação municipais, a partir de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado entre o governo federal, os bancos federais e a CGU. A Secretaria do Tesouro Nacional editou uma portaria em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para que todos os Municípios criassem um CNPJ diferente para suas secretarias, dando um prazo de 60 dias para que isso ocorra. Um dos problemas reais é que a Receita Federal não tem capacidade técnica para criar isso em tão pouco tempo. Além disso, destaca-se que o objetivo é tornar o secretário o ordenador de despesas, o que fere claramente a autonomia dos Municípios, na medida em que quem deve decidir quem é o ordenador é o gestor municipal. Ou seja, mais um exemplo de uma decisão tomada em Brasília sem dar nenhuma satisfação aos gestores municipais.

Saúde

#### 1. Subfinanciamento do SUS

Para exemplificar os danos administrativos e financeiros irrecuperáveis. A CNM avaliou alguns programas federais e como destaque a Estratégia Saúde da Família (ESF). Considerada a principal em organização e estruturação da atenção primária, a ESF foi institucionalizada pelo governo federal, porém executada integralmente pelos Municípios, tendo como incentivos mensais de custeio valores de R\$ 7.130,00 a R\$ 10.695,00, conforme a modalidade. No entanto, o custo médio de uma equipe equivale a R\$ 42.000,00 para os cofres municipais. Já para o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (Nasf), ao qual são repassados incentivos a partir de R\$ 8.000,00 até R\$ 20.000,00 por equipe e conforme modalidade, o custo mensal para o gestor municipal chega a R\$ 38.000,00.

Neste sentido, mesmo cientes de que existem um subfinanciamento federal e a ausência de contrapartida estadual, sobrecarregando as finanças municipais, os gestores sentem-se sem alternativas para a execução das ações básicas de saúde e a conquista de novos investimentos, sujeitando-se as políticas federais disponibilizadas.

## 2. Desfinanciamento da Saúde

Outro fenômeno percebido e analisado pela Confederação diz respeito ao desfinanciamento da Saúde. Essa situação implica a ausência de repasse, contingenciamento ou corte de recursos financeiros da União à política específica e, conseqüentemente, aos Fundos Municipais de Saúde. O desfinanciamento do SUS tem-se constituído em uma política de Estado, com graves conseqüências para a população. Claros exemplos desse desfinanciamento são encontrados na execução do orçamento da Saúde, conforme quadro a seguir:

<b>Orçamento da Saúde</b>				
	<b>Dotação Inicial R\$</b>	<b>Autorizado R\$</b>	<b>Pago R\$</b>	<b>Pago</b>
2010	66.703.266.347	69.790.948.315	60.924.192.395	87,30%
2011	77.149.363.987	80.873.978.125	70.101.574.689	86,68%
2012	91.754.806.614	95.903.835.927	84.720.170.132	88,34%
2013	99.272.350.163	100.507.779.268	90.658.776.579	90,20%
2014	106.019.264.465	108.377.354.888	101.761.121.316	93,90%
2015	121.011.373.943	121.141.035.789	108.300.083.599	89,40%
2016	118.472.839.832	120.925.260.628	117.260.651.363	96,97%
2017	125.380.885.441	129.673.085.064	118.503.042.500	91,39%

Fonte: SIAFI, 2018.

## 3. Municípios gastam muito além que os 15% constitucionais em Saúde

Os repasses da União para a Saúde não têm acompanhado o crescimento das despesas na administração municipal, que se encontram com problemas financeiros cada vez mais graves, administrando um Sistema de Saúde à beira do caos. Atualmente, os Municípios brasileiros são totalmente dependentes das transferências constitucionais e não possuem autonomia financeira, ou seja, precisam dos repasses para conseguir pagar suas contas. A CNM alerta há anos que os Municípios têm investido em saúde muito mais do que os 15% de recursos próprios definidos pela Constituição, ou seja, existem Municípios que gastam até 38% em Saúde. A média para 2016 foi de 22% da Receita Corrente Líquida (RCL). Com o contexto agravado pela crise econômica, o não reajuste dos valores dos programas, a inobservância do aumento populacional registado pelo IBGE, os Municípios não têm de onde tirar dinheiro.

## 4. Sistemas de Informações

Para o recebimento dos incentivos financeiros, os Municípios devem comprovar por meio de dados a execução da política de saúde em sistemas informatizados. No entanto, o governo promove a manutenção de um modelo fragmentado do Sistema de informações, fomentando o desencontro das informações e ainda o retrabalho das equipes na alimentação de dados nos



sistemas variados e sem integração. Essa realidade acaba na contramão de processos facilitadores para a gestão e acaba prejudicando financeiramente os Municípios.

#### **5. Atualização dos incentivos transferidos aos Municípios para manutenção dos programas federais**

Com base nas respectivas Portarias de criação e de financiamento dos principais Programas da Saúde e aplicando o IPCA de fevereiro de 2018, a CNM chegou aos seguintes índices de defasagem: Piso da Atenção Básica – Fixo (PAB FIXO): em todos os critérios, defasagem de 34,7%; Estratégia Saúde da Família (ESF), Saúde Bucal (eSB), Núcleo de Apoio ao Programa Saúde da Família (NASF): para todas as modalidades, defasagem de 43,6%; Assistência Farmacêutica Básica (AFB): 62,7% de defasagem e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU): valores das equipes básica e avançada; valores para instalação de área física; valores para compra de equipamentos; custeio para manutenção das Unidades Móveis, todas apresentam defasagem de 137,2%.

#### **6. Judicialização da Saúde**

A Judicialização das Políticas Públicas, em especial da Saúde, tem sido uma barreira à melhoria da Gestão Municipal. O volume de processos judiciais envolvendo a Saúde e o Ente municipal tem se multiplicado. Na maioria das vezes, o Município é inserido no rol de réus e condenado ao pagamento de serviços, procedimentos e medicamentos que são de competência de outros Entes, como Estados e União. Tal responsabilização equivocada traz várias consequências, desde a ineficiência da rede de Atenção à Saúde até o esvaziamento dos cofres municipais.

Para a CNM, as decisões que desconhecem as responsabilidades de cada Ente federado são sentenças que lançam um olhar para parte do conjunto de Leis. Esse tipo de interpretação silencia os arts. 30 e 198 da própria Constituição Federal – que tratam, entre outros princípios, da competência municipal e da descentralização da Saúde. Essas referências constitucionais são base para uma série de Leis Complementares e Decretos que regulamentam e organizam o funcionamento e o financiamento do SUS.

Como representante dos Municípios, a Confederação luta historicamente por melhorias nas condições de promoção, cuidado, organização e financiamento da Saúde.

#### **7. Financiamento da Saúde – Mudanças nas transferências dos recursos**

Mesmo com a publicação da Portaria MS 3.992/2017, que basicamente separa de forma inequívoca o fluxo orçamentário do fluxo financeiro, a CNM entende que ainda há muito o que se

buscar, justamente porque a vinculação do uso dos repasses ainda se mantém e de uma certa forma o engessamento continua.

Os Municípios terão flexibilização no uso dos recursos em cada conta dos blocos de custeio e investimento durante todo o exercício, no entanto, deverão demonstrar ao final do exercício financeiro a vinculação dos recursos federais repassados, com a finalidade definida em cada Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União por meio do qual foram realizados os repasses. A utilização do recurso está atrelada ao que foi sancionado na Lei Orçamentária do Município, portanto, a conta é somente o instrumento de desembolso do que se pactuou, a vinculação continua.

#### Improbidade Administrativa

Enviado pelo então presidente Fernando Collor de Mello sob a premissa de dissipar com a corrupção que assolava o País, o Projeto de Lei 1.446/91 foi aprovado pelo Congresso Nacional. À época, o ministro de Estado da Justiça Jarbas Passarinho deixou registrado em sua exposição de motivos que o combate à corrupção era necessário, pois se tratava de “uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País”.

Nesse espírito de combate à corrupção, nasceu a Lei de Improbidade Administrativa através da Lei 8.429/92. Portanto, a lei recém aprovada integrou-se ao ordenamento jurídico com a finalidade de eliminar os atos que afetem a moralidade e dilapidem a coisa pública.

Todavia, como a lei possuía comandos muito abertos, existia um certo receio pelos especialistas quanto ao manejo indiscriminado de ações de improbidade administrativa para que não “caísse em lugar comum” e se tornassem banalizadas, pelo excesso da sua utilização, para os casos que não comportassem a devida tipificação. Isso porque o comando legal em questão (Lei 8.429/92), com as devidas atualizações, se preocupou apenas em definir os quatro tipos da improbidade administrativa (artigos 9º, 10, 10-A e 11), sem, contudo, definir o que venha a ser ato ímprobo.

Eis o ponto de partida do atual cenário: aquele receio se tornou uma realidade!

Erros meramente formais sem qualquer prejuízo à Administração Pública, como falta de assinatura ou a inexistência de provas que demonstrem o ato ímprobo, são objetos de ação de improbidade administrativa, implementadas pelos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle. Números demasiadamente expressivos que findam por movimentar toda máquina do judiciário que, em muitos casos, ao término da ação, restam demonstrados a inexistência do suposto ato de improbidade.

Como forma de demonstrar as intempéries assentadas na jurisprudência pátria, segue ementa do julgamento proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região que afastou a suposta prática de improbidade arguida; senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NO ART. 10 DA LEI 8.429/92. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO DANO AO ERÁRIO. LESIVIDADE PRESUMIDA. NÃO APLICAÇÃO. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. DOLO. INEXISTÊNCIA.

1. Apelação da União, à sentença que julgou improcedentes os pedidos deduzidos na petição inicial (dentre os quais, o de condenação dos réus nas penalidades previstas no art. 12, II, da Lei 8.429/92, por prática de ato de improbidade administrativa, tipificados nos arts. 10, VIII e 11, I, da mesma lei), tendo em vista a inexistência de prova da prática de ato de improbidade.

2. Segundo orientação da doutrina e jurisprudência, que para restarem configuradas as imputações contidas nos arts. 9º e 11 da LIA - que cuidam, respectivamente, dos atos que geram o enriquecimento ilícito e daqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública -, somente é cabível a configuração da conduta ímproba, se demonstrada a presença do dolo subjetivo da conduta do agente, ou a prática dolosa da conduta ou o dolus malus, do agente, sendo que nas hipóteses descritas no art. 10, basta conduta culposa. Precedentes.

3. A despeito de a tipificação do ato descrito no art. 10 e incisos da Lei 8.429/92, bastar a conduta culposa, imprescindível a prova do efetivo prejuízo, para o enquadramento nesta conduta, o que afasta a alegada lesividade presumida afirmada pela União. Precedente do STJ no REsp. 1.174.778/PR, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 11.11.2013.

4. Resta incontroverso que os bens licitados (ambulâncias) foram adquiridos, pelo preço de mercado, e devidamente entregues, razão pela qual não houve qualquer prejuízo ao erário a justificar a conduta tipificada como ímproba no art. 10, VIII da Lei 8.429/92.

5. Necessária a presença do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, a prática dolosa da conduta, nas hipóteses descritas no art. 11, da LIA, que se refere à prática de atos que atentam contra os princípios da administração pública, como ocorreu no caso em apreço.

6. A União, em momento algum demonstrou qualquer ligação entre os agentes públicos e as empresas envolvidas, de modo a caracterizar a fraude. Ademais, a apresentação posterior das certidões de regularidade fiscal e comprovante de cadastramento no CNPJ apenas da empresa vencedora, encontrou-se plenamente justificada, diante da possibilidade de sua dispensa, autorizada pelo art. 1º, do artigo 32 da Lei 8.666/93.

7. Inexistência, no caso, de conduta ímproba para efeito de configuração do art. 11 da lei n.º 8.429/92.

8. Apelação improvida.

(TRF-5 - AC: 200883050005338 AL, Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, Data de Julgamento: 23/09/2014, Quarta Turma, Data de Publicação: 25/09/2014)

É necessário reformar o texto da lei de improbidade, visto sua vigência além dos 20 anos, como forma de esclarecer sobre o que seria ato ímprobo; além da necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de utilização desse tão importante instrumento da democracia e evitar excessos por seus legitimados.



## Segurança Pública

Por força dos recentes acontecimentos no Estado do Rio de Janeiro, em especial ao ato de intervenção realizado pelo Governo Federal, os questionamentos sobre a titularidade do exercício da segurança pública retornam com acentuada força ao plano jornalístico e político de nossa sociedade.

Ante a leitura de nossa Constituição (artigo 144), não restam dúvidas acerca dos órgãos federais e estaduais que são responsáveis pela promoção da segurança pública em nosso país. Aos municípios é facultado instituir, por meio de lei local, as Guardas Municipais cuja atribuição destina-se exclusivamente a proteção patrimonial. Essa é a inteligência do § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (grifo nosso)

Os constituintes de 1988 rejeitaram todas as tentativas de se atribuir ao Município competências e responsabilidades das polícias civil e militar, bem como recusaram todas as propostas no sentido de criação de uma polícia municipal.

### Destaca JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Os constituintes recusaram várias propostas de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública”

A vontade do legislador em não atribuir as guardas municipais o policiamento ostensivo fica fortemente evidenciada no texto constitucional no momento em que faculta aos entes municipais a criação das Guardas Municipais, cuja atuação destina-se exclusivamente a proteção do seu patrimônio. Caso fosse outro o entendimento, certamente a criação das guardas seria obrigatória e não opcional; com a respectiva integração junto aos órgãos de Segurança Pública descritos nos incisos do caput do art. 144 da CF.

Essa manobra de inserir as Guardas Municipais na execução do policiamento ostensivo, em formato complementar, é leviana e visa esconder o real motivo: o não cumprimento das responsabilidades constitucionais por parte do governo federal e estadual. Além disso, os custos para o exercício dessa ação são demasiadamente elevados e os municípios não dispõem de recursos financeiros para a atuação complementar na segurança pública.

