

**DESPESAS MUNICIPAIS COM SERVIÇOS,  
AÇÕES E PROGRAMAS DE COMPETÊNCIA DOS  
ESTADOS E DA UNIÃO EM 2022**

*François E. J. de Bremaeker*

Rio de janeiro, março de 2024

## **DESPESAS MUNICIPAIS COM SERVIÇOS, AÇÕES E PROGRAMAS DE COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DA UNIÃO EM 2022**

**François E. J. de Bremaeker**

Economista e Geógrafo

Gestor do Observatório de Informações Municipais

Consultor de entidades municipalistas

Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo

Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ)

(bremaeker@gmail.com)

“Para se saber se algo é certo  
ou errado, basta exagerar”

D. Irineu Pena O.S.B.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida com o objetivo de controlar o déficit fiscal da União, dos Estados e dos Municípios, procurando fazer com que o Poder Público realize despesas dentro do limite de suas receitas.

O resultado orçamentário dos Municípios, mesmo antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, já vinha apresentando resultados auspiciosos.

Em 1995, o primeiro ano pleno após a implantação do Plano Real, 82,2% dos Municípios encontrava-se em déficit orçamentário, ou seja, estavam gastando mais do que arrecadavam através dos seus tributos e do que recebiam através das transferências constitucionais e/ou legais, além daqueles recursos que lhes eram transferidos voluntariamente.

Certamente esta situação se devia ao fato de, naquela época, ainda se encontrarem influenciados pelo descontrole financeiro provocado pela elevada inflação que existia nos anos anteriores.

Nos anos seguintes, a situação financeira dos Municípios foi melhorando, até que foi aprovada a Lei Complementar nº 101, em maio de 2000. A partir daí melhorou bastante a situação dos Municípios que apresentavam déficit orçamentário num ou noutro exercício.

A aprovação da Lei nº 10.028, que prevê penalizações para os agentes públicos que não cumprirem os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, também preocupou a todos.

Verifica-se, entretanto, que o rigor da lei esbarra em práticas do passado que continuam a vigorar, tais como o custeio por parte dos Municípios de uma série de ações e programas e serviços de responsabilidade das outras esferas de Governo, notadamente dos Estados e da União, cujos custos deveriam reverter para estes entes.

A média municipal dos gastos com serviços dos Estados e da União é diretamente influenciada pelo montante da receita dos Municípios. Desta forma, as médias são maiores nas regiões mais “ricas”.

A participação relativa dos gastos com serviços dos Estados e da União sobre a receita total são maiores nas regiões mais “abandonadas”, ou seja, onde há necessidade de uma atuação mais intensa por parte dos Municípios para garantir o fornecimento dos serviços à população. Nestes casos as despesas recaem mais intensamente nos Municípios de menor porte demográfico.

### **Os gastos com os outros entes federados**

A tabela 1 mostra como se distribuem os gastos efetuados pelos Municípios com ações, programas e serviços de responsabilidade dos Estados e da União, calculados a partir dos grupos de habitantes.

Conforme pode ser observado, esses gastos são relativamente mais elevados nos Municípios de menor porte demográfico, que, por se localizarem, de um modo geral, mais distantes dos grandes centros urbanos, se veem na contingência de financiar com maior intensidade ou num maior número de casos esses serviços, para que eles estejam disponíveis à sua população.

# OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

TABELA 1

**GASTOS EFETUADOS PELOS GOVERNOS MUNICIPAIS  
COM SERVIÇOS DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO E DOS ESTADOS,  
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES  
BRASIL – 2022 (\*)**

Grupos de habitantes (por mil)	Número de Municípios	Gastos com serviços da União e dos Estados (*)		
		% sobre a receita orçamentária	despesa média municipal (em R\$)	despesa total dos Municípios (em R\$)
BRASIL	5.568	5,24	10.121.509	56.356.561.112
Até 2	127	11,91	2.962.836	376.280.172
2  —5	1.196	10,49	2.900.087	3.468.504.052
5  —10	1.170	9,37	4.026.397	4.710.884.490
10  —20	1.366	7,46	5.147.247	7.031.139.402
20  —50	1.053	6,20	9.519.677	10.024.219.881
50  —100	338	5,36	18.918.088	6.394.313.744
100  —200	167	5,11	36.304.984	6.062.932.328
200  —500	111	4,60	61.787.985	6.858.466.335
500  —1000	26	4,28	164.382.850	4.273.954.100
1000  —5000	13	3,23	257.797.980	3.351.373.740
5000 e mais	2	2,93	1.902.246.434	3.804.492.868

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2022.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: François E. J. de Bremaeker

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.258 Municípios para um total de 5.568 Municípios.

Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Os 4.912 Municípios com população até 50 mil habitantes, que representam 88,22% do total de unidades do País, apresentam um resultado médio de gastos com os serviços de competência das outras esferas de Governo abaixo da média nacional em termos absolutos, entretanto, em termos relativos, os gastos acima da média nacional abrangem aos Municípios com população até 100 mil habitantes: 94,29% do total de Municípios.

Dada a maior quantidade de Municípios com menor porte demográfico, verifica-se que o grupo que apresenta a mais expressiva participação relativa de recursos são aqueles representados pelos Municípios com população inferior a 10 mil habitantes.

Ao se observar os diferenciais entre os resultados médios dos grupos extremos de Municípios, verifica-se que aqueles com mais de 5 milhões de habitantes gastam em média um volume de recursos 642 vezes maior que os Municípios com população inferior a 2 mil habitantes, entretanto, sua população média é 5.294 vezes maior.

François E. J. de Bremaeker - consultor

bremaeker@gmail.com

55 21 2527 7737 – 99719 8085

## OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

---

É muito comum encontrarmos críticas a respeito da criação de novos Municípios, utilizando como argumento o custo dos agentes políticos (Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários, Vereadores) e efetuando a comparação destes custos com a receita tributária dos Municípios.

Em primeiro lugar a participação da receita tributária dos Municípios de pequeno e até mesmo de médio porte demográfico na composição da receita municipal é baixa pelo fato de que aos Municípios são dados tributos de base tributária urbana (ISS e IPTU), enquanto que estes Municípios, que constituem a grande maioria do universo, tem sua base econômica ligada às atividades do meio rural.

Em segundo lugar ninguém fala da relação existente entre o custeio das atividades dos outros entes governamentais pelo Município e a sua receita tributária.

Ao se comparar os gastos municipais com atividades das outras esferas de Governo tomando por base as receitas tributárias municipais, verifica-se que os 2.493 Municípios que integram os grupos de habitantes com população inferior a 10 mil habitantes dependem com essas atividades mais do que conseguem arrecadar com seus tributos. E faltou pouco para que fossem incluídos aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes.

Os 127 Municípios com população até 2 mil habitantes têm um gasto com as despesas de responsabilidade dos Estados e da União 2,83 vezes maior que o da sua arrecadação tributária; para os 1.196 Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes esta relação é de 1,86 vez; para os 1.170 Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes esta relação é de 1,31 vez. Para os 1.366 Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes esta relação é de 1,06 vez em favor da receita.

Isso representa dizer que 44,77% dos Municípios brasileiros comprometem mais do que toda a sua arrecadação tributária para custear serviços que a União e os Estados deveriam executar no seu território por sua própria conta. E por pouco não chega a 69,31%, se incluídos aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes.

# OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

TABELA 2

**GASTOS MÉDIOS EFETUADOS PELOS GOVERNOS MUNICIPAIS  
COM SERVIÇOS DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO E DOS ESTADOS  
FRENTE ÀS RECEITAS TOTAL E TRIBUTÁRIA,  
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES  
BRASIL – 2022 (\*)**

<b>Grupos de habitantes (por mil)</b>	<b>Número de Municípios</b>	<b>Gastos médios com serviços da União e dos Estados</b>	<b>Receita orçamentária média (em R\$)</b>	<b>Receita tributária média (em R\$)</b>
BRASIL	5.568	10.121.509	208.040.144	43.409.652
Até 2	127	2.962.836	28.849.961	1.044.331
2 l-- 5	1.196	2.900.087	31.439.907	1.559.504
5 l-- 10	1.170	4.026.397	47.438.466	3.077.721
10 l-- 20	1.366	5.147.247	75.958.986	5.470.083
20 l-- 50	1.053	9.519.677	166.952.415	17.520.909
50 l-- 100	338	18.918.088	369.956.207	57.667.210
100 l-- 200	167	36.304.984	802.311.365	162.144.653
200 l-- 500	111	61.787.985	1.488.001.306	279.112.901
500 l-- 1000	26	164.382.850	4.164.289.923	1.111.416.615
1000 l—5000	13	257.797.980	8.808.705.308	2.741.221.615
5000 e mais	2	1.902.246.434	67.526.424.500	31.550.534.500

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2022.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: François E. J. de Bremaeker

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.258 Municípios para um total de 5.568 Municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

## OS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MUNICÍPIOS

Apenas à guisa de esclarecimento, serão relacionadas a seguir algumas das atividades desenvolvidas pelos Municípios, separadas como:

1. de competência dos Municípios e explicitadas na Constituição Federal;
2. de competência dos Municípios, porém, não explicitadas na Constituição Federal; e,
3. de competência da União e dos Estados, mas que são custeadas pelos Municípios.

**1. *Entre as atividades e serviços a serem prestados pelos Municípios, com os recursos disponíveis, foram elencados de forma explícita na Constituição:***

- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão:
  - os serviços de interesse local;
  - os serviços de transporte coletivo urbano.
  
- manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira do Governo central e dos Governos estaduais:
  - programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
  - serviços de atendimento à saúde da população.
  
- constituir, conforme dispuser lei municipal:
  - serviço de guarda municipal.

**2. *sob competência comum do Governo Federal, dos Governos Estaduais e dos Municípios:***

- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- preservar as florestas, a fauna e a flora;
- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais;
- promover programas de saneamento básico;
- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

## OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

---

Entretanto não são apenas essas as tarefas comumente desenvolvidas pelos Municípios. Outras os Municípios executam na condição de ente governamental, tais como:

- no âmbito dos serviços públicos de interesse local:
  - edificar e conservar os prédios públicos municipais;
  - construir e conservar as vias urbanas, pontes e viadutos, as estradas e os caminhos vicinais;
  - sinalizar as vias públicas urbanas e rurais;
  - construir e conservar praças, parques, jardins e hortos florestais;
  - realizar serviços de assistência social;
  - manter creches, orfanatos e albergues;
  - manter serviço de defesa do consumidor;
  - prestar assistência e orientação judiciária gratuita;
  - manter e fiscalizar mercados e feiras livres;
  - manter matadouros;
  - prover o serviço de iluminação pública;
  - operar os cemitérios e os serviços funerários;
  - realizar atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndios e preservação de acidentes naturais.
  
- no âmbito dos programas de educação:
  - preparar e fornecer a merenda escolar;
  - distribuir material e livros didáticos;
  - manter bibliotecas;
  - manter programas de alfabetização de adultos;
  - fornecer transporte escolar;
  - realizar programas de apoio às práticas desportivas.
  
- no âmbito da saúde pública:
  - assumir os encargos do sistema de saúde pública;
  - exercer as atividades de fiscalização sanitária.
  
- no âmbito dos programas de saneamento:
  - operar e/ou fiscalizar o serviço de abastecimento de água;
  - operar e/ou fiscalizar o serviço de esgotamento sanitário;
  - promover o esgotamento das águas pluviais;
  - executar a limpeza pública;
  - efetuar a coleta do lixo;
  - dar destino final ao lixo.

**3. Além dessas tarefas, que não são poucas, existem muitas outras, de competência da União e dos Estados, mas que são, na maior parte dos casos, custeadas pelos Municípios, que têm a sua participação aumentada na medida em que apresenta um menor quantitativo de população, tais como:**

- na área da saúde pública:
  - fornecer material e efetuar a manutenção de prédios estaduais;
  - ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio;
  - manter o serviço estadual de hemocentro;
  - suplementar os recursos não previstos nos convênios;
  - fornecer suporte às campanhas de vacinação.
  
- na área da educação:
  - ceder professores para as escolas estaduais;
  - fornecer merenda escolar e transporte escolar para os alunos das escolas estaduais;
  - efetuar a manutenção das escolas estaduais;
  - ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio.
  
- na área da assistência social:
  - manutenção de serviços de assistência social estadual.
  
- na área da administração fazendária:
  - manter um núcleo de atendimento aos contribuintes;
  - ceder pessoal e manter os serviços estaduais e do Governo Federal de agências, postos, delegacias e exatorias.
  
- na área da agricultura:
  - manter a unidade municipal de cadastramento;
  - manter o serviço de extensão rural;
  - manter os serviços de polícia florestal e do horto estadual.
  
- na área das comunicações:
  - manter o serviço de correios e telégrafos;

- na área do judiciário:
  - manter o Fórum;
  - manter os serviços da justiça eleitoral e dos cartórios;
  - manter os serviços de defesa do consumidor;
  - manter os serviços de juizados especiais (juizado de menores, juizado de pequenas causas, vara da infância e da juventude);
  - manter os serviços de defensoria pública;
  - manter os serviços de promotoria de justiça;
  - dar suporte à manutenção do pessoal do judiciário.
- na área da segurança pública:
  - manter a junta de alistamento militar e o tiro de guerra;
  - auxiliar na manutenção da polícia militar;
  - auxiliar na manutenção da polícia civil;
  - auxiliar na manutenção do corpo de bombeiros;
  - auxiliar na manutenção de delegacias especiais (entorpecentes, idoso, meio ambiente, mulher);
  - auxiliar na manutenção do instituto médico legal;
  - auxiliar na manutenção da polícia rodoviária;
  - manter guardas municipais na segurança pública em substituição à política militar.
- na área do trabalho e da previdência:
  - auxiliar na manutenção de órgãos do setor (delegacia, secretaria, posto);
  - auxiliar na manutenção do Serviço Nacional de Emprego;
  - auxiliar na manutenção do Tribunal Regional do Trabalho;
  - expedir cartas de trabalho.
- na área de transporte e trânsito:
  - auxiliar na manutenção dos departamentos e circunscrições de trânsito;
  - manutenção de estradas federais e estaduais;
  - manutenção de aeroportos.

### REIVINDICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

No entendimento do autor seria injusto penalizar os agentes políticos por um déficit fiscal provocado por despesas efetuadas com a manutenção de serviços de competência da União e dos Estados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe em seu artigo 62 que os Municípios somente contribuirão para o custeio de competências de outros entes da Federação se houver autorização em suas Leis de Diretrizes Orçamentárias e previsão nos seus orçamentos, além de um convênio, acordo, ajuste ou congênere entre as partes.

Considerando-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de rígidos dispositivos, fica parecendo que o artigo 62 segue uma outra trajetória, abrindo brechas que possibilitam a fuga da responsabilidade dos Estados e da União na prestação dos serviços de sua competência, vez que é por demais sabido que o Município acaba sendo pressionado e forçado a efetuar estes gastos, pois se não os fizer, a população acabará ficando sem estes serviços.

Nestes casos, os Prefeitos já sabem que as pressões virão de dois lados: da população que se vê privada do serviço e que também desconhece as competências dos entes federados e por parte do ente federado o fato de se eximir da sua responsabilidade.

Na opinião do autor, caso os Municípios venham a ser forçados a cortar os gastos que efetuam com os serviços de competência da União e dos Estados, para se adequarem aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não se sabe exatamente a extensão dos efeitos que adviriam dessa medida. Nesse caso corre-se o risco de enfraquecer e/ou até desestruturar o equilíbrio da Federação, pois é sabido que tanto a União quanto os Estados não estarão em condições de manter esses serviços em todo o Território Nacional.

Se os Municípios continuarem a assumir os encargos das demais esferas de Governo, sem que seja efetuada a correspondente compensação financeira, não resta dúvida de que acabará por comprometer a qualidade dos seus serviços oferecidos à população.

## OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

---

A proposta do Observatório de Informações Municipais é no sentido de que os Municípios somente poderão assumir serviços, ações e programas dos Estados e da União se firmarem convênios, prevendo a respectiva fonte de receita, e contar com o financiamento de pelo menos 80% dos respectivos custos por parte do ente federado que deveria arcar com os encargos financeiros.

Isto corresponderia, na prática, a uma mini-reforma tributária em favor dos Municípios, vez que lhes renderia pelo menos R\$ 45 bilhões em valores de 2022.

### **François E. J de Bremaeker**

- Bacharel em Economia e Bacharel e Licenciado em Geografia
- Gestor do Observatório de Informações Municipais
- Membro do Núcleo de Estudos Urbanos do Conselho de Política Urbana da Associação Comercial de São Paulo
- Membro do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ), desde 2010, sendo eleito Presidente em 2012
- Membro da Rede de Diálogo do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES-PR)
- Consultor da Associação Brasileira de Câmaras Municipais (ABRACAM)
- Consultor da Associação Brasileira de Prefeituras (ABRAP)
- Consultor-palestrante da Oficina Municipal
- Sócio-Benemérito da Associação Brasileira de Câmaras Municipais, recebendo os prêmios de DESTAQUE ABRASCAM em 2002 pelo trabalho em prol dos legislativos municipais e em 2003, pelo trabalho desenvolvido em defesa do Serviço Público Municipal
- É colunista da Revista Painel de Compras Municipais
- É articulista da Revista Correio dos Estados e Municípios
- É articulista do Jornal do Interior, da União dos Vereadores do Estado de São Paulo (UVESP)
- Tem artigos publicados em diversos veículos de comunicação e sítios na Internet
- Participou em reunião do Fórum sobre Federalismo do Comitê de Articulação Federativa da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (CAF/SRI-PR)
- Foi assessor técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal por 38 anos, de 1971 a 2008 (aposentado)
- Foi membro do extinto Conselho de Desenvolvimento das Cidades da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de São Paulo (FECOMERCIO-SP) e jurado do 2º Prêmio de Sustentabilidade
- Foi Membro do Conselho de Desenvolvimento Territorial de Paraíba do Sul (RJ) de 2010 a 2012, quando foi desativado
- Foi consultor da Associação Transparência Municipal de agosto de 2008 a outubro de 2013
- Foi Conselheiro-suplente do Fórum de Consórcios e do Federalismo da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), representando a Transparência Municipal
- Foi Membro do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios - seccional Rio de Janeiro (ABM-RJ)