



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

Brasília, 07 de abril de 2016.

NOTA TÉCNICA Nº 02/2016

ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar nº 257/2016 (Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; altera a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências), **em trâmite junto à Câmara dos Deputados, com regime de urgência.**

A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON, pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, vem, por meio da presente **Nota Técnica**, diante da tramitação do **Projeto de Lei Complementar nº 257/2016**, junto à Câmara dos Deputados, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da atividade legislativa e para o debate de importantes questões submetidas ao crivo dos parlamentares federais, apresentar os seguintes pontos de reflexão:

I - INTRODUÇÃO

1. Os Tribunais de Contas, órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, e, em especial, pela condução de uma gestão fiscal responsável, através da adoção de um sistema equilibrador e harmonizador entre os entes federativos e Poderes estatais, consideram o atual



momento de crise política e econômica ensejador de ajustes fundamentais para o reequilíbrio das contas públicas.

2. Contudo, as medidas devem respeitar os valores federativos consagrados na Constituição da República, como a capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração dos Estados-membros e do Distrito Federal, bem como estimular a retomada do crescimento econômico e do desenvolvimento desses entes, sob pena de afronta ao pacto que fundamenta a Federação brasileira.

3. Demais disso, a implementação de alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – exige amplo debate e aprofundados estudos, porquanto há mais de três lustros todas as esferas de governo implantaram ou vêm implantando a gestão fiscal responsável introduzida por esse diploma normativo multidisciplinar, que amadureceu seus comandos com a atuação dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, do Poder Judiciário, em especial, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

4. A introdução de novas regras fiscais na LRF de maneira açodada e com efeitos imediatos poderá ocasionar ainda maiores dificuldades aos entes federativos, não apenas àqueles que pretendem ver suas dívidas renegociadas, mas também aos municípios.

5. A difícil conjuntura atualmente vivenciada pelos entes federativos não deve ser atribuída à despesa de pessoal, já limitada e controlada desde a Lei Complementar nº [82, de 27 de março de 1995](#), revogada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

6. Além de reflexos da desaceleração econômica, a crise fiscal é consequência de deficiências na gestão pública, má qualidade do gasto, indevidas renúncias de receitas, ausência de profissionalismo no preenchimento dos cargos de direção, concessão de subvenções e auxílios em desacordo com a legislação, dentre outras ocorrências verificadas na maioria dos entes federativos pelo sistema de controle externo.



7. Por isso, a solução apresentada pela União no PLP nº 257/2016, calcada, na maior fatia, em medidas de gestão voltadas aos gastos com os servidores públicos, não atenderá as necessidades reais de limitação ou diminuição da despesa pública e não se mostrará eficaz como ajuste das contas públicas.

8. O debate é essencial e nacional. Contudo, há que se buscar soluções concretas que visem a promover o alinhamento da gestão dos entes federativos com os preceitos já traçados de atuação fiscal responsável, sem novos impactos negativos que prejudicam o interesse público.

– II –

BLOCO 1 - DO PLANO DE AUXÍLIO AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL (ARTS. 1º A 13 DO PROJETO)

9. O PLP nº 257/2016 está dividido em três blocos de dispositivos. O primeiro cuida da concessão de dilação de prazo para o cumprimento das obrigações relativas às dívidas dos Estados e do DF, bem como das regras impostas pela União para a obtenção do benefício através de aditivos contratuais.

10. A análise acerca dos benefícios ou malefícios que a dilação de prazos poderá acarretar nas finanças de cada ente federativo deve ser criteriosa e individualizada, devendo cada governo estadual agir de forma a melhor resguardar o interesse público.

11. Logo, dispensados os comentários aos artigos 1º e 2º do PLP.

12. Porém, quanto aos arts. 3º, 4º, 5º e 7º do PLP, que tratam das condições para a assinatura dos termos aditivos, dada a sua **inconstitucionalidade material**, indispensável tecer algumas considerações.

13. Extraí-se do teor dos dispositivos citados que a União obriga, como condição *sine qua non*, que os Estados e DF, optantes pela renegociação de prazo, sancionem e publiquem leis nos prazos estipulados, **em afronta à sua capacidade de auto-organização e de autogoverno**,



com as medidas elencadas nos respectivos incisos, em sua maioria, prejudiciais à própria sociedade regional, **malferindo também o princípio da igualdade entre as regiões e a vedação de preferências entre brasileiros.**

14. Com efeito, **os arts. 1º, 18 e 25 da Constituição da República são cristalinos no tocante ao pacto federativo** e à autonomia dos entes para organizarem e administrarem seus serviços e finanças, sendo indevida a tentativa de gerenciamento por parte da União ao determinar escolhas e soluções para as despesas de pessoal e política fiscal, submetendo não só o Poder Executivo, mas também as Assembleias Legislativas, ao seu talante interventivo, ainda que sob o argumento de auxílio em momento de crise.

15. O Supremo Tribunal de Federal pacificou entendimento que a continuidade dos serviços públicos, da execução das políticas públicas e o desenvolvimento regional não podem ser afetados por questões de inadimplência do ente federativo e por causa de controle de cadastros e repasses pela União, restando configurado o conflito, solucionado a favor da população dos Estados-membros (**ACO 1.062-AgR**, rel. min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 13-8-2014, Plenário, *DJE* de 25-8-2014; **ACO 1.534-REF-TA**, rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 17-3-2011, Plenário, *DJE* de 11-4-2011; **AC 2.200-MC-REF**, rel. min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 2-2-2009, Plenário, *DJE* de 27-2-2009.)

16. Portanto, o interesse público prevalece sobre a vontade do Chefe do Poder Executivo, que não pode renunciar à sua autonomia. Se este, equivocadamente o faz, o Poder Legislativo não está obrigado a atender a cláusula contratual firmada, tampouco a comando legal editado pela União sem respaldo constitucional, que pretenda cassar o exercício livre da repartição de competências e receitas, item estrutural do federalismo brasileiro.

17. Demais disso, as restrições impostas pela União nos dispositivos citados ocasionarão situações extremas de desigualdade entre os Estados-membros, agravando a situação daqueles entes federativos que necessitam do alongamento do prazo, dada a eliminação da capacidade de atrair investimentos e manter ativos os serviços públicos e as contratações correntes, malferindo os artigos 3º, inciso III (erradicação das desigualdades regionais); 19,



inciso III (distinção ou preferência entre brasileiros); 151 (vedação de tratamento tributário desigual ou discriminatório); 170, inciso VII (redução das desigualdades regionais) e 192 (sistema financeiro estruturado para o desenvolvimento equilibrado do país e a servir os interesses da coletividade), todos da Constituição Federal.

18. Assim, os artigos 3º, 4º, 5º e 7º do PLP devem ser retirados do projeto ou rejeitados, em razão de sua inconstitucionalidade material.

19. Não bastasse a inconstitucionalidade integral dos referidos dispositivos, ao analisar-se o teor dos respectivos incisos (restrições impostas como *conditio sine qua non* para a obtenção do auxílio), também se conclui pela inconstitucionalidade material dos mesmos, conforme se demonstrará.

20. Os artigos 3º, 4º e 7º do PLP apresentam a seguinte redação:

Art. 3º A União poderá celebrar os termos aditivos de que trata o art. 1º desta Lei Complementar, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal sancionar e publicar leis que determinem a adoção, durante os 24 meses seguintes à assinatura do termo aditivo, das seguintes medidas:

I - não conceder vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título, ressalvadas as decorrentes de atos derivados de sentença judicial e a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal;

II - limitar o crescimento das outras despesas correntes, exceto transferências a Municípios e Pasesp, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo;

III - vedar a edição de novas leis ou a criação de programas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira;

IV - suspender admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, inclusive por empresas estatais dependentes, por autarquias e por fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as reposições decorrentes de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança, bem como as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, em qualquer caso sendo consideradas apenas as vacâncias ocorridas a partir da data de assinatura do termo aditivo; e

V - reduzir em 10% (dez por cento) a despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de 2014.

Art. 4º Além do requisito de que trata o art. 3º, os Estados e o Distrito Federal sancionarão e publicarão lei que estabeleça normas de finanças públicas voltadas para a



responsabilidade na gestão fiscal do ente, com amparo no Capítulo II do Título VI, combinado com o disposto no art. 24, todos da Constituição Federal, e na Lei Complementar nº 101, de 2000, e que contenha, no mínimo, os seguintes dispositivos:

I - instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição, caso ainda não tenha publicada outra lei com o mesmo efeito;
II - instituição de monitoramento fiscal contínuo das contas do ente, de modo a propor medidas necessárias para a manutenção do equilíbrio fiscal;

III - instituição de critérios para avaliação periódica dos programas e dos projetos do ente, com vistas a aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da sua manutenção, bem como a relação entre custos e benefícios de suas políticas públicas, devendo o resultado da avaliação ser tornado público;

IV - elevação das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social para 14% (quatorze por cento) e 28% (vinte e oito por cento) respectivamente, podendo ser implementada gradualmente em até 3 (três) anos, até atingir o montante necessário para saldar o déficit atuarial e equiparar as receitas das contribuições e dos recursos vinculados ao regime próprio à totalidade de suas despesas, incluindo as pagas com recursos do Tesouro;

V - reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos, civis e militares, para limitar os benefícios, as progressões e as vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União; e

VI - definição de limite máximo para acréscimo da despesa orçamentária não financeira, deduzida dos investimentos e das inversões financeiras, ao montante correspondente à 80% do crescimento nominal da receita corrente líquida do exercício anterior.

Parágrafo único. A exigência de que trata o inciso VI deste artigo só será aplicável no caso da despesa orçamentária não financeira, deduzida dos investimentos e das inversões financeiras, ultrapassar 90% da receita corrente líquida.

Art. 7º A redução de que trata o art. 6º fica condicionada à sanção e à publicação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, de leis que determinem a adoção de:

I - redução em 20% (vinte por cento) da despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de 2014;

II - vedação à contratação de operação de crédito por prazo equivalente ao dobro do prazo constante do requerimento de que trata o art. 6º ; e

III - limitação das despesas com publicidade e propaganda a 50% (cinquenta por cento) da média dos empenhos efetuados nos últimos três exercícios, por prazo em que for acordada a redução extraordinária.

§ 1º O não cumprimento da obrigação de que trata este artigo, no prazo de 180 dias contados da data de assinatura do termo aditivo, implicará a revogação da redução a que se refere o caput.

§ 2º Revogada a redução, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou Distrito Federal restituir à União os valores reduzidos nas prestações subsequentes à



proporção de 1/12 (um doze avos) por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

21. Como se verifica dos incisos negritados (I, III, IV e V do art. 3º; V do art. 4º; e I do art. 7º), as medidas impostas pela União visam a regular a política de pessoal dos entes federativos, determinando-se:

a) a suspensão da concessão de vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título, ressalvadas as decorrentes de atos derivados de sentença judicial e a revisão geral anual;

b) a suspensão de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições decorrentes de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança, bem como as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

c) a redução da despesa com cargos de livre provimento, em 10 ou 20% (dez ou vinte por cento), conforme o caso, em comparação com a do mês de junho de 2014;

d) a reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos, civis e militares, para limitar os benefícios, as progressões e as vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União.

22. Quanto a essas medidas que tratam da gestão de pessoas no âmbito da administração direta e indireta dos entes federativos, é pacífico o entendimento de que **os postulados da Federação e da separação dos Poderes impedem a intervenção da legislação federal na organização do pessoal e respectivo regime jurídico**, exceto quanto ao regime previdenciário, cuja autonomia federativa não é irrestrita (STF, AG.REG.RE nº 388.373 - PARÁ).

23. O Supremo Tribunal Federal assentou que, à exceção das regras estipuladas na Constituição Federal, é ilegítima e inconstitucional qualquer outra vinculação ou interferência da União nos demais entes federativos em matéria de servidor público, remuneração ou regime (ADI nº 3819, ADI nº 668, AO nº 293, [AO nº 366](#), [RE nº 459.128](#), [RE nº 177.599](#)).



24. No tocante à vedação da edição de novas leis ou a criação de programas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira, igualmente, é vedado à União interferir na política tributária do ente federativo, devendo, ao revés, estimular o desenvolvimento regional através do poder tributante, quando isso se mostre necessário para o equilíbrio federativo.

25. Não há, pois, espaço para a imposição das regras elencadas nos arts. 3º, 4º, 5º e 7º do PLP, devendo tais dispositivos ser rejeitados ou retirados do projeto.

– III –

BLOCO 2 - DAS MEDIDAS DE REFORÇO À RESPONSABILIDADE FISCAL (ARTS. 14, 17 e 18)

26. O segundo bloco trata das alterações à Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo-se as disposições finais que cuidam da aplicabilidade e revogação dos dispositivos da LRF.

27. Em que pese a indiscutível competência legislativa da União para alterar o diploma, como já mencionado alhures (Introdução), novas regras fiscais para a quadra atual, de instabilidade econômica e política, sem o devido e profundo debate com todos os atores sociais envolvidos (Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Executivo e Poder Legislativo Municipais), poderão acarretar impacto ainda mais gravoso nas administrações públicas estaduais e municipais.

28. Diante disso e por não vislumbrar correlação necessária e lógica entre o programa de auxílio aos Estados e DF e alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal, pertinente é o desmembramento do PLP, retirando-se, para maiores estudos e discussões, os artigos 14, 17 e 18 do projeto.



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

29. A ATRICON está analisando cada uma das inúmeras alterações propostas para a LRF e apresentará o seu posicionamento, caso este agrupamento de artigos permaneça no PLP nº 257/2016.

– IV –

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a ATRICON reforça a necessidade de um debate mais aprofundado e adequado sobre o momento atual de grave crise econômica e financeira dos entes federativos, com vistas à adoção de uma solução real que ajuste as contas públicas, mas que observe os princípios e postulados da República Federativa e da harmonia entre os Poderes, cláusulas pétreas (art. 60, §4º, incisos I e III), nos moldes estruturados pela Constituição Federal.

Não obstante, posiciona-se pela inconstitucionalidade material dos artigos 3º, 4º, 5º e 7º do Projeto de Lei Complementar nº 257/2016, merecendo por parte deste Parlamento a rejeição integral ou a retirada de tais dispositivos do texto da proposta.

Além disso, posiciona-se pela retirada ou o desmembramento dos artigos 14, 17 e 18, que alteram a Lei de Responsabilidade Fiscal, para adequadas e maiores discussões sobre os temas propostos, em virtude do impacto negativo que tais modificações poderão ocasionar junto aos entes federativos.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

Conselheiro Valdecir Pascoal

Presidente da ATRICON