

Brasília, 28 de novembro de 2016.

## NOTA TÉCNICA Nº 5/2016

**ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar da Câmara nº 54/2016** (Projeto de Lei Complementar nº 257, de 2016, na origem), que *estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001*, em trâmite junto ao Senado.

**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 54/2016**, junto ao Senado, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da atividade legislativa e para o debate de importantes questões submetidas ao crivo dos ilustríssimos Senadores, 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 de equilíbrio e harmonia 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.



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

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 e 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. Vale dizer, nesse particular, que os Tribunais de Contas defendem a uniformização da interpretação e a consolidação dos princípios e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, como bem explicita a “Carta de Cuiabá”, em seu item “j”, produto do V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, ocorrido entre os dias 22 e 24 de novembro de 2016.

6. Logo, alterações sem o necessário debate e a determinação de edição de leis subnacionais somente aumentarão a instabilidade jurídica do controle do equilíbrio fiscal.



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

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

8. Por isso, a solução apresentada pela União no PLP nº 257, de 2016 (origem), calcada, na maior fatia, em medidas de gestão voltadas aos gastos com os servidores públicos, não atenderia as necessidades reais de limitação ou diminuição da despesa pública e não se mostraria eficaz como ajuste das contas públicas, motivos que levaram a Câmara dos Deputados a alterá-lo, retirando matérias polêmicas ou inadequadas para este delicado momento.

9. Contudo, a reinclusão do que foi retirado na Câmara dos Deputados traz à tona, novamente, a indispensabilidade de um debate nacional, voltado às soluções concretas que visem promover o alinhamento da gestão dos entes federativos com os preceitos já traçados de atuação fiscal responsável, sem novos impactos negativos que prejudiquem o interesse público.

– II –

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

10. O substitutivo ao PLC nº 54/2016 restaurou a divisão do texto do projeto de lei 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.



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

11. 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, cabendo a cada governo estadual agir de forma a melhor resguardar o interesse público.

12. Logo, dispensados os comentários aos artigos 1º e 2º do Substitutivo ao PLC.

13. Porém, quanto ao artigo 4º do Substitutivo ao PLC, que trata das condições para a assinatura dos termos aditivos, dada a sua **inconstitucionalidade material**, indispensável tecer algumas considerações.

14. Extrai-se do teor do dispositivo citado que a União obriga, como condição *sine qua non*, que os Estados e DF, optantes pela renegociação de prazo, deixem de editar (no caso dos benefícios fiscais) ou sancionem e publiquem leis financeiras 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**.

15. 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 a política tributária e as despesas de pessoal, 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.



16. 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. **Cármen Lúcia**, julgamento em 2-2-2009, Plenário, *DJE* de 27-2-2009).

17. 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.

18. Demais disso, as restrições impostas pela União nos incisos do dispositivo citado 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.

**19. Assim, o artigo 4º do Substitutivo ao PLC, apresentado pelo Relator, deve ser retirado do projeto ou rejeitado, em razão de sua inconstitucionalidade material.**



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

20. Não bastasse a inconstitucionalidade integral do referido dispositivo, 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.

21. Como se verifica dos incisos do art. 4º, as medidas impostas pela União visam regular a política de pessoal dos entes federativos, determinando-se:

a) 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;

b) a redução da despesa com cargos de livre provimento em 10% (dez por cento), conforme o caso, em comparação com a do mês de junho de 2014, durante os vinte e quatro meses subsequentes à assinatura do aditivo;

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).



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

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 e 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. Relativamente à edição de norma de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal do ente, de acordo com a competência constitucional concorrente, também não há amparo jurídico e de legitimidade para o seu cumprimento, uma vez que não há espaço de complementação à LRF e haverá prejuízos irreparáveis à uniformização da interpretação e da consolidação dos princípios e regras da gestão fiscal responsável, devendo a imposição das regras elencadas no art. 4º do Substitutivo ao PLC ser rejeitada ou retirada do projeto.

– III –

## **BLOCO 2 - DAS MEDIDAS DE REFORÇO À RESPONSABILIDADE FISCAL**

**(Arts. 11, 13 e 14 do Substitutivo ao PLC 54/2016)**

26. O segundo bloco trata das alterações à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), incluindo-se as disposições finais que cuidam da aplicabilidade e revogação dos dispositivos da LRF (arts. 13 e 14).



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

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 Substitutivo ao PLC, retirando-se, para maiores estudos e discussões, os artigos 11, 13 e 14 do projeto, analisados e retirados pela Câmara dos Deputados do projeto original.

– 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 do artigo 4º do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 54/2016, merecendo por parte do Senado a rejeição integral ou a retirada do dispositivo do texto da proposta do Relator.





# ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

Além disso, posiciona-se pela retirada ou o desmembramento dos artigos 11, 13 e 14, 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.

*Valdecir Fernandes Pascoal.*

**ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**

**Conselheiro Valdecir Pascoal**

**Presidente da ATRICON**