

Parecer do Ceape-Sindicato sobre o Projeto de Lei Complementar nº 206/2015, que cria a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual

O PLC 206/2015, de iniciativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, no âmbito do Estado.

Trata-se de matéria de Direito Financeiro, em que a iniciativa compete de forma concorrente à União, Estado e Distrito Federal, conforme estabelece o art. 24, inciso I da CF.

No âmbito da legislação concorrente, compete à União estabelecer normas de caráter geral, no entanto a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (§§ 1º e 2º do mencionado artigo).

Contudo, a lei complementar estadual não pode usurpar a competência legislativa da União Federal, sob pena de ocorrer ato de transgressão constitucional.

Segundo Raul Machado Horta, **“Estudos de Direito Constitucional”**, p. 336, item n. 2, 1995, Del Rey, a Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre União Federal, Estados-membros e o Distrito Federal.

Nesse sentido, há precedente do STF, quando do julgamento da ADI 2.903-7, proposta pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), com a finalidade de questionar a validade jurídico-constitucional da Lei Complementar n. 48, do Estado da Paraíba, frente o art. 134 da Constituição Federal, consubstanciada na Lei Federal n. 80, que prescreve

normas gerais para a organização, nos Estados-membros, da respectiva Defensoria Pública.

A ADI 2.903-7 foi julgada procedente, por unanimidade, declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar 48, editada pelo Estado da Paraíba, cujo excerto transcreve-se:

“Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na LC 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, da lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes.” (ADI 2.903, rel, Min. Celso de Mello, julgamento em 01-12-2005, Plenário, DJE de 19-9-2008).

O PLC 206/2015 também apresenta situações de afronta à Constituição Federal, bem como à Lei Complementar 101/2000, cuja análise faremos neste estudo.

Conforme discorre a Nota Técnica nº 002/2015 do TCE/RS, alguns dispositivos do PLC 206/2015, são idênticos aos previstos na LRF Nacional, enquanto outras medidas tendem a agravar o controle de despesas com pessoal.

As medidas da LRF estadual basicamente inovam a respeito do controle dos gastos com pessoal e irão comprometer, profundamente, os reajustes dos servidores públicos estaduais, o custeio da máquina pública do Estado e o financiamento de áreas como educação, saúde e segurança.

O PLC 206/2015 é uma reprodução do PLC 390/2007, que visava implantar a política do **Déficit Zero** da Governadora Yeda Crusius (2007-2011), na época, rejeitado pelo Parlamento Gaúcho – por 31 votos não e

zero voto sim. Portanto, o PLC 206/2015 substitui a proposta do **Déficit Zero** pela nomenclatura **gestão fiscal**.

O PLC 206/2015 tem a mesma redação da Lei de Responsabilidade Fiscal Nacional, mas no seu teor é mais restritivo que a própria lei federal.

Comparativo das semelhanças e diferenças entre a Lei Complementar Federal nº 101/2000 e o PLC nº 206/2015:

<p align="center">Lei Federal nº 101 LRF (art. 17, §§ 1º ao 7º)</p>	<p align="center">PLC nº 206/2015 LRF “Estadual” (art. 5º, §§ 1º ao 7º)</p>
<p>Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.</p>	<p>Art. 5º Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixe para o Estado a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.</p>
<p>§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o <i>caput</i> deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.</p>	<p>§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o “caput” deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 4º desta Lei Complementar, bem como com a comprovação de que trata o inciso III do citado artigo, e com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio.</p>
<p>§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.</p>	<p>§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.</p>

<p>§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.</p>	<p>§ 3º Para efeito do § 2º deste artigo, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, ou redução de incentivos fiscais.</p>
<p>§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.</p>	<p>§ 4º A comprovação referida no § 2º deste artigo, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentária</p>
<p>§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.</p>	<p>§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º deste artigo as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar</p>
<p>§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.</p>	<p>§ 6º O disposto no § 1º deste artigo não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida, nem à revisão geral anual de que trata o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.</p>
<p>§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.</p>	<p>§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.</p>

Fonte: Nota Técnica nº 002/2015 do TCE/RS

O PLC adota diversas medidas restritivas, como passaremos a comentar.

O art. 2º do PLC inova em relação ao art. 18 da LRF, pois acarreta nova fórmula de cálculo total com despesas de pessoal, uma vez que não contempla as deduções previstas no § 1º do art. 19 da Lei Federal.

A LC 101/2000 determina que serão excluídas as despesas com indenização por demissão de servidores e empregados; incentivos às demissões voluntárias; despesas com convocações extraordinárias do Poder Legislativo; despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração e despesas com inativos.

Uma vez aprovado o PLC 206 com a redação original, o art. 2º causará grande impacto no percentual dos gastos com pessoal e o Estado do Rio Grande do Sul facilmente ultrapassará o limite de 60 % da receita corrente líquida, uma vez que não há as exclusões previstas na legislação federal.

No art. 3º, cria mecanismos prudenciais de contenção de despesas e financiamento, tanto no aspecto de pessoal, do custeio da Administração Pública, bem para a saúde, educação e segurança pública. Na realidade, as medidas prudenciais do art. 3º não estão previstas na própria Lei de Responsabilidade Fiscal Federal.

Por outro lado, as medidas adotadas no PLC 206/2015 ferem a autonomia financeira e orçamentária dos outros poderes e daqueles órgãos de Estado não vinculados ao Poder Executivo.

O art. 37, inciso X, da Constituição Federal, assegura revisão geral anual, concedida através de lei específica de iniciativa privativa de cada Poder. A Lei Complementar 101/2000, em seu art. 22, Parágrafo Único, inciso I também ressalva a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos a ser concedida anualmente. Por sua vez, o § 4º do art. 3º do PLC 206/2015 restringe justamente a garantia constitucional da revisão geral anual.

Por fim, o art. 6º considera não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigações não estabelecidas no PLC. Os parágrafos do mesmo dispositivo determinam o amordaçamento da Administração Pública, em relação à remuneração dos

seus servidores, quando determinam a nulidade dos atos que provoquem aumento de despesas com pessoal, que não atendam às exigências do PLC.

Além disso, as medidas ferem a autonomia financeira e orçamentária dos outros poderes e dos Órgãos de Estado não vinculados ao Poder Executivo.

Por outro lado, na proposta de lei complementar não existe previsão para delimitar o percentual máximo de juros sobre a receita que pode ser pago pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, de forma a restringir o endividamento de longo prazo. As desonerações por sua vez, de competência estadual, não tem limitador. A única previsão consta no artigo 7º da LC que dispõe que não pode ser concedido e ampliado benefícios ou incentivos da qual decorra renúncia de receita nos dois últimos quadrimestres anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Esse dispositivo tem efeito tímido, pois não define limites e condicionantes. Em especial, porque o ato de concessão, em geral, ocorre num determinado exercício e a fruição efetiva do benefício em outro (ou outros).

Em síntese, uma lei de responsabilidade fiscal que procure alcançar o equilíbrio financeiro de forma a viabilizar uma atuação mais efetiva da ação do estado no longo prazo deve disciplinar um conjunto de elementos essenciais para tal fim, tais como Dívida, Renúncia de receitas, Gasto com pessoal, etc.

CONCLUSÃO:

- 1) A Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual é desnecessária, pois já existe a Lei Complementar Federal 101. O CEAPE manifesta-se pela rejeição do PLC 206/2015.
- 2) O PLC 206/2015 é reedição do PLC 390/2007, que pretendia instituir o sistema de **Déficit Zero**, tendo como base o arrocho salarial dos servidores públicos.

- 3) O PLC, se for aprovado afetaria todas as ações do Estado nas áreas da saúde, educação e da segurança pública que somente podem ser prestadas com eficiência e dignidade através da valorização dos servidores que atuam nestas áreas de suma importância para Administração Pública.
- 4) O PLC é mais restritivo que a própria Lei Federal, quando não prevê a exclusão das despesas relacionadas no §º 1 do art. 19 da Lei Federal, estabelecendo uma nova fórmula de cálculo para o limite de gastos com despesas de pessoal, afrontado claramente o art. 22 da CF.
- 5) O PLC fere o art. 37, X, da Constituição Federal, quando condiciona a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos ao cumprimento do “limite prudencial”, salienta-se que a LRF ressalva a concessão anual da revisão geral anual (art. 22, inciso I).
- 6) As medidas adotadas no PLC 206/2015 ferem a autonomia financeira e orçamentária dos outros poderes e daqueles órgãos de Estado não vinculados ao Poder Executivo (Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas).
- 7) O teor do projeto de lei complementar que procura estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal com o objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas se firma quase de forma exclusiva na restrição e na limitação dos gastos com os servidores públicos, ampliando os dispositivos já contidos na lei de responsabilidade Fiscal Federal.

BIBLIOGRAFIA:

Nota Técnica nº 002/2015 do TCE/RS.

KARNIKOWSKI, Romeu. **PARECER ABAMF SOBRE O PLC 206/2015.** Jornal Tribunal Brigadiana, maio/2015.

KARNIKOWSKI, Romeu. **PARECER ENTIDADES SEGURANÇA PÚBLICA CONTRA PLC 206/2015 (O PLC 206/2015 visa implantar a política do Déficit Zero).**

Comissão de Auditores Públicos Externos nomeada pelo Ceape-Sindicato: Harti Nadir Schreiner (Coordenadora), Carlos Eduardo dos S. Fleck, Fábio Juliano de Oliveira, Luis F. Alcoba de Freitas, Rodrigo Vargas Laureano.