

ORIENTAÇÃO TÉCNICA

Nº 19/2021

Assunto:

Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

Aos Agentes das Unidades de Controle Interno

Promulgada no último dia 15 de março de 2021, a Emenda Constitucional nº 109 produz os seus maiores reflexos no âmbito da União, entretanto, não deixou de alcançar Estados e Municípios. Foram instituídas algumas medidas permanentes e outras emergenciais para o controle das contas públicas. O dispositivo também possibilitou a retomada do pagamento do auxílio emergencial, regulamentado pela Medida Provisória nº 1.039/2021, neste período de pandemia que ainda castiga milhares de brasileiros.

São muitas as alterações e inclusões no texto constitucional, sendo indispensável a leitura da íntegra da Emenda confrontando com a redação anterior, pois somente desta forma é possível compreender as inovações. Optamos por resumir as informações na presente Orientação Técnica, abordando com mais ênfase as regras que envolvem a administração municipal, objetivando atualizar as Unidades de Controles Internos.

A regra estabelecida pela nova redação do Art. 29-A, incluiu no cálculo da despesa total do Poder Legislativo, além dos subsídios dos vereadores, os gastos com inativos e pensionistas. Essa alteração poderá, dependendo da existência de inativos, acarretar aumento do percentual da despesa de pessoal sobre a receita efetivamente arrecadada no exercício anterior, e haverá situações em que automaticamente o percentual limite será ultrapassado, em especial nas Câmaras Municipais de grande porte que possuem uma folha de pagamento de inativos e pensionistas com valor significativo. Importante ressaltar que este dispositivo só terá vigência nos municípios a partir do início da próxima legislatura, ou seja, no ano de 2025.

Em relação ao Art. 167 da CF/88, inserido na Seção II, que dispõe sobre os Orçamentos, a Emenda nº 109 acrescentou o inc. XIV, contemplando a seguinte proibição:

XIV – a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (grifamos)

A inclusão dessa nova regra tem o objetivo de promover a desvinculação de receitas públicas, reduzindo a chamada rigidez orçamentária. O dispositivo evita a criação de novos fundos públicos por meio de legislação específica, reduzindo o volume de receitas cuja utilização é vinculada a uma despesa específica, fato que muitas vezes engessa o orçamento público e dificulta a gestão eficiente dos recursos. Dessa forma, a tendência é que haja maior flexibilidade no uso e aproveitamento das fontes de recursos para o atendimento das demandas orçamentárias mais relevantes em cada ente da federação.

Ressaltamos que foram criados ou “remodelados” alguns gatilhos para adoção de medidas restritivas, como por exemplo, a proibição de aumento de salários, a criação de cargos e a realização de concurso público, concessão ou ampliação de benefícios tributários, sempre que a despesa corrente ultrapassar 95% (noventa e cinco por cento) das receitas correntes arrecadadas.

De extrema importância é a compreensão da relação entre despesas correntes e receitas correntes, inclusive com as possíveis medidas a serem adotadas, razão pela qual colocamos o Art. 167-A, que foi incluído na CF pelo regramento da Emenda nº 109:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do

ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros do Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviços militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de prestação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII – criação de despesa obrigatória;

XIII – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX – criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X – concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária;

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultando aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º desse artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:

I – rejeitado pelo Poder Legislativo;

II – transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou

III – apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente.

§ 5º As disposições que trata este artigo:

I – não constituem obrigações de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;

II – não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declarações do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:

I – a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II – a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

Conforme demonstrado, o diploma legal facultou a aplicação de mecanismos de ajustes fiscais quando a despesa atingir determinado percentual sobre a receita. Entretanto, o ineditismo da matéria traz a reflexão sobre as possíveis imputações que poderiam ser atribuídas aos gestores, em razão da não adoção de providências quando os percentuais forem atingidos.

É necessário esclarecer que a nova regra Constitucional tem o objetivo de promover o equilíbrio entre as receitas e as despesas correntes dos entes da Federação. Entretanto, não se pode confundir com os limites de gastos com pessoal estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, são mecanismos de controle fiscal independentes e complementares.

Outra novidade trazida pela EC nº 109 é a inclusão dos parágrafos 1º e 2º ao art. 168 da CF:

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte." (NR)

Os dispositivos acrescentados ao texto constitucional produzem impacto direto no Poder Legislativo Municipal, vez que proíbem as Câmaras Municipais de utilizarem saldos remanescentes dos recursos recebidos a título de duodécimo, para composição de fundos financeiros no Legislativo. Isto inviabiliza, por exemplo, que a Câmara crie um fundo com o objetivo de guardar as “sobras” de recursos do duodécimo recebido durante o exercício para a construção/aquisição de um imóvel em exercícios subsequentes. Na prática, qualquer sobra de recursos no caixa da Câmara ao final do exercício financeiro, deverá ser revertida ao caixa único do município ou ser deduzido dos repasses que serão realizados no ano seguinte, e esta nova condição já está vigente desde a publicação da EC 109, diferentemente da inclusão do valor gasto com inativos e pensionistas nas despesas de pessoal que vigorará só a partir de 2025.

Em face à relevância das alterações provocadas pela Emenda 109, caberá aos entes municipais examinarem as suas Leis Orgânicas, avaliando a necessidade de revisão da norma local e, se for o caso, encaminhar mensagem ao Poder Legislativo, posto que a iniciativa para alteração da Lei Orgânica Municipal é prerrogativa exclusiva da Câmara de Vereadores.

Taquara/RS, 23 de março de 2021.

