

Ofício FNP Nº. 2228/2015

Brasília, DF, 10 de junho de 2015

A Sua Excelência o Senhor
Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

Assunto: Propostas prioritárias da Frente Nacional de Prefeitos

Senhor Presidente,

Cumprimentando Vossa Excelência, registramos as pautas prioritárias da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) ora em tramitação no Congresso Nacional, especialmente aquelas relativas à revisão do pacto federativo.

Como é de Vosso conhecimento, desde a Constituição Federal de 1988 os municípios vêm assumindo novas e recorrentes responsabilidades sem o devido acompanhamento das receitas. O anuário *Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil*, Ano 10, uma publicação da FNP, demonstra que entre 2000 e 2013 os municípios aumentaram a sua fatia na receita disponível de 17,93% para 18,41%. Entretanto, as despesas dos municípios passaram de 7,91% para 13,72% do total das despesas dos entes federados. Ou seja, enquanto a receita do conjunto dos municípios cresceu meio ponto percentual, as despesas municipais aumentaram 5,8 pontos, comprovando esse crescente desequilíbrio.

Desta forma, face às muitas dificuldades enfrentadas pelos governos subnacionais, é necessário discutir o pacto federativo e promover aprimoramentos. Essa reformulação perpassa:

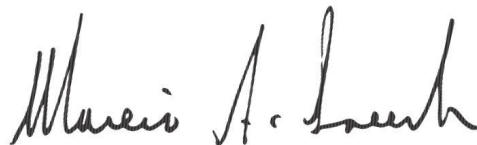
- 1) o aprimoramento do diálogo entre as esferas de poder;
- 2) o aprimoramento do diálogo entre os próprios entes federados;
- 3) mudanças na divisão de recursos;
- 4) a revisão das responsabilidades de cada ente.

Evidentemente que os prefeitos e prefeitas da FNP reconhecem os desafios econômicos enfrentados pelo país e defendem e praticam os princípios do equilíbrio fiscal no âmbito das suas atribuições. Contudo, é preciso que o zelo pelo equilíbrio fiscal, uma obrigação dos três níveis de governo, também leve em consideração as possibilidades e capacidades de cada ente federado, sob pena de comprometermos o equilíbrio federativo e a qualidade dos serviços prestados à população.

Assim, em complementação ao ofício FNP nº 2133/2015, de 7 de maio deste ano, e certos em poder contar com o habitual compromisso do Senado Federal com a agenda federativa colocamo-nos à disposição para construirmos democraticamente os aperfeiçoamentos que a Federação tanto clama e merece.

Informamos que correspondência semelhante a esta será enviada à Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo desta Casa.

Atenciosamente,



MARCIO LACERDA
Prefeito de Belo Horizonte (MG)
Presidente da FNP



LUIZ MARINHO
Prefeito de São Bernardo do Campo (SP)
Secretário Geral da FNP

ANEXO**PROPOSTAS DA FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS PARA
A REVISÃO DO PACTO FEDERATIVO**

1. Para o aprimoramento do diálogo entre os entes federados, a FNP defende:

1.1 A aprovação do **PL 7388/2010 (PLC 135/2011** no Senado Federal), que dá nova redação e acresce dispositivo à Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, para instituir o Comitê de Articulação Federativa - CAF. A referida matéria já tramitou pela Câmara dos Deputados e está no Senado Federal aguardando designação do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Por oportuno, solicitamos que o Congresso Nacional dê prioridade à tramitação do PL 7388/2010. Da mesma forma, é necessário contemplar nesta matéria legislativa o reconhecimento legal das entidades de representação federativa, legítimas representantes dos municípios brasileiros, e que ao longo do tempo vêm contribuindo com a sociedade em temas estratégicos para o desenvolvimento do país.

1.2 A implantação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF e objeto do **PLS 424/2013** (Senado Federal), que dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Atualmente a proposição está aguardando designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Da mesma forma, solicitamos celeridade na tramitação da referida matéria.

1.3 A instituição de uma mesa federativa plena, com participação da União, estados e municípios (Presidente da República, Governadores e prefeitos indicados pelas entidades municipalistas de representação nacional), oferecendo um espaço político para a tomada de decisões em assuntos estratégicos como, por exemplo, a crise hídrica e a mobilidade de caráter urbano e metropolitano.

2. Tratamento diferenciado e favorecido para o g100

No contexto de dificuldades enfrentadas pelos municípios do país, o g100 reúne os municípios brasileiros com mais de 80 mil habitantes e que possuem as mais baixas receitas correntes per capita e os mais altos índices de vulnerabilidade socioeconômica. O grupo foi identificado e instituído pela FNP em 2009 com o objetivo de chamar a atenção para a gravíssima situação dessas cidades. Nos municípios do g100, onde vivem 11,2% da população brasileira, há exígua capacidade de investimento e extrema dificuldade no atendimento e na melhoria dos serviços públicos essenciais.

No curto prazo, o g100 demanda tratamento diferenciado e favorecido nas políticas públicas federais e estaduais para mitigar seus desafios econômicos e sociais. No médio e longo prazo, esses municípios têm como objetivo debater uma ampla reforma tributária e federativa que altere a forma de distribuição de recursos no país e lhes dê oportunidades de melhorar as condições de vida de sua população.

Os conceitos do federalismo fiscal no Brasil, desenvolvidos na década de 60, fundamentam-se no contexto econômico da época. Naquele período, cidades populosas eram economicamente mais dinâmicas, com comércio, serviços e indústria mais presentes, e as menos populosas apresentavam baixo dinamismo econômico, geralmente dependentes do setor agropecuário. Com o desenvolvimento urbano acelerado, e passadas mais de cinco décadas, esses conceitos precisam ser revisitados, subsidiando a construção de um novo federalismo fiscal. Atualmente, há cidades muito populosas com baixíssima renda, como as do g100, e outras menos populosas que pouco ou nada dependem das transferências da União para financiar suas ações.

E no âmbito da reforma federativa ora em curso, a FNP destaca a importância de aperfeiçoar o sistema de partilha das receitas públicas, enfrentando este fenômeno recente do processo de urbanização brasileiro: o surgimento das cidades populosas e com baixa receita disponível por habitante. O anuário do g100, lançado durante o III Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável (EMDS), demonstra e detalha a frágil situação fiscal e social desses municípios.

3. Judicialização das políticas públicas

O afastamento do cidadão da atividade política e as crescentes judicialização e criminalização das ações administrativas do dia-a-dia das cidades, em vários aspectos, demandam uma reforma política urgente. Também é preciso balizar o relacionamento do Ministério Público com a administração local para a construção de um ambiente institucional colaborativo e respeitoso.

O judiciário assumiu um papel de destaque no cenário político, como órgão de controle da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos. Nessas atividades, quando o juiz assegura a obtenção de medicamentos ou vagas em creches, por exemplo, ele assume funções de administrador, invadindo uma área que não é de sua competência.

Para que o judiciário possa atuar no controle das políticas públicas, sem, no entanto, invadir as áreas de competência do Poder Executivo, são necessárias balizas legais precisas e um trabalho colaborativo entre os poderes, os órgãos de controle e a sociedade em geral. A FNP defende, portanto, a aprovação do **PL 8058/2014**, com alterações, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências, para criar possibilidades e limites de atuação do Poder Judiciário no controle e fiscalização das leis e direitos do cidadão.

4. Aprovação de nova legislação para o pagamento de precatórios

A FNP defende a aprovação de uma nova Proposta de Emenda à Constituição para superar o desafio federativo do pagamento de precatórios.

O Congresso Nacional teve papel fundamental em 2009 com a aprovação da Emenda Constitucional nº 62/2009. Ela garantiu aos estados e municípios a segurança jurídica necessária para realizar os pagamentos devidos sem, contudo, comprometer o planejamento orçamentário e os serviços essenciais aos cidadãos.

Muitos municípios voltaram a cumprir suas responsabilidades constitucionais sem a

insegurança dos sucessivos sequestros de receitas que atingiram todas as áreas. Em contrapartida, os Tribunais de Justiça passaram a gerenciar os depósitos e a garantir o cumprimento dos pagamentos aos credores.

Contudo, o julgamento das ADIs 4357 e 4425 pelo STF considerou inconstitucional parte importante da EC 62/2009, ou seja, a negação total do art. 97 das Disposições Constitucionais Transitórias e parte do próprio artigo 100 das Disposições Permanentes.

Diante desse cenário, a FNP defende que é urgente e necessária a aprovação de uma nova Emenda à Constituição para disciplinar o pagamento de precatórios.

5. Entidades de representação federativa aptas a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade

A Frente Nacional de Prefeitos defende a aprovação de Emenda Constitucional que insira as entidades nacionais de representação federativa como legítimas proponentes de ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

6. Regulamentação da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 (dívidas de estados e municípios com a União).

A FNP defende que é importante e urgente se efetivar a regulamentação da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff. Isso é fundamental para o reestabelecimento da equiparação dos contratos entre os referidos entes, já que há dúvidas em muitas prefeituras acerca da operacionalização do novo instrumento legal. O **Projeto de Lei Complementar nº 37-A/2015**, que está na Câmara dos Deputados, dá prazo de trinta dias da data de manifestação do devedor, para o Ministério da Fazenda promover os aditivos contratuais em conformidade com o disposto acima na Lei nº 148, de 2014. Nesse sentido, a FNP pede celeridade na tramitação dessa proposição, que aguarda, na Câmara dos Deputados, exame do substitutivo do Senado Federal.

7. Aprovação do Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e de Caráter Urbano de Passageiros – Projeto de Lei da Câmara nº 310/2009 (Projeto de Lei nº 1927/2003)

Desde 2003, a FNP busca medidas que venham baratear a tarifa e qualificar o sistema de transporte coletivo. Sabe-se que a política de incentivo à produção e comercialização de automóveis tem agravado a mobilidade nas cidades. Assim, mais do que soluções pontuais, o tema precisa ser enfrentado de forma federativa.

Segundo dados do IPEA, no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2012 o IPCA teve uma alta de 125%, enquanto que no mesmo período o custo do transporte individual (carro, moto, combustível, manutenção...) teve alta de 44% e a tarifa de ônibus alta de 192%, ou seja, o transporte coletivo cresceu 67 pontos acima da inflação.

A aprovação do Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e de Caráter Urbano de Passageiros – REITUP (PLC 310/2009 / PL 1927/2003) é urgente, já que a proposta dialoga com as demandas por redução das tarifas; prevê ações federativas coordenadas de desoneração para toda a cadeia do transporte público coletivo – redução das tarifas estimada em 15%; e tem a implantação condicionada à transparência e controle social, com a abertura das planilhas e a criação de Conselhos Municipais de Mobilidade. O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e este devolveu substitutivo à Casa de origem, onde aguarda designação de relator na Comissão Especial. Por oportuno, solicitamos a Vossa Excelência que esse tema tão caro à qualidade de vida dos cidadãos nas cidades possa ser contemplado na revisão do pacto federativo.

8. Redistribuição de recursos entre os entes federados

Destacamos a necessidade de se repactuar também a distribuição de recursos entre os entes federados, já que hoje há claramente uma concentração de recursos no âmbito da União.

Na receita disponível, dados publicados no anuário *Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil*, Ano 10, uma publicação da FNP, a divisão de recursos e responsabilidades na federação brasileira nos mostra que, em 2013, 57,42% da receita disponível ficou com a União, 24,18% com os estados e 18,41% com os municípios.

Em razão do crescente desequilíbrio entre as responsabilidades e as receitas disponíveis, a FNP defende uma inadiável e ampla reforma fiscal e tributária. No âmbito dessas reformas, a FNP propõe uma redistribuição de recursos disponíveis para: 40% para a União, 30% para estados e 30% para municípios. A FNP propõe, ainda, que os prazos para que essas medidas vigorem sejam construídos por meio de um amplo diálogo envolvendo União, estados e municípios.

9. Modernização da legislação do Imposto Sobre Serviços (ISS)

A revisão da legislação do Imposto Sobre Serviços - ISS é essencial para aprimorar a prerrogativa constitucional de arrecadação própria dos municípios. O **PLP 366/2013** e seus apensados encontram-se na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, aguardando parecer do relator. A atualização da lista de serviços tributáveis é fundamental, pois a Lei Complementar nº 116 de 2003 não contempla a tributação de novos serviços que têm cada vez mais relevância econômica, especialmente na área de tecnologia, como, por exemplo, o desenvolvimento de aplicativos.

Por outro lado, faz-se necessário construir um texto que possibilite a modernização da legislação do ISS permitindo, por exemplo, a redefinição dos parâmetros para o lançamento do imposto nos serviços da construção civil. É preciso, também, combater a guerra fiscal entre os municípios, revisando os critérios de lançamento do ISS decorrente da prestação de serviço realizado pelas administradoras de cartão de crédito e débito e do arrendamento mercantil (leasing).

10. **Proibição de instituição novos encargos sem a previsão de recursos necessários ao seu custeio – Proposta de Emenda à Constituição nº 172/2012**

No âmbito das finanças municipais, é necessário condicionar a entrada em vigor de novas despesas aprovadas pelo Congresso Nacional à indicação clara e precisa das respectivas fontes de receitas, sejam elas relativas à criação de pisos salariais e seus critérios de reajuste, redução ou alteração de jornada de trabalho, instituição de novas atribuições ou outras. **A PEC 172/2012**, propõe acrescentar ao artigo 160 da Constituição Federal o parágrafo segundo, estabelecendo que a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio. Da mesma forma, a Frente Nacional de Prefeitos apóia a aprovação da proposição e solicita a celeridade na indicação dos membros, por parte das lideranças partidárias, que comporão a Comissão Especial encarregada de analisar a matéria.

11. **Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU)**

Os municípios têm grande dificuldade para manter atualizada a base de cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), comprometendo a sua arrecadação. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, compilados pela FNP, a participação do IPTU na receita dos municípios brasileiros vem perdendo importância a cada ano. Em 2003 o IPTU representava 6,7% da Receita Corrente do conjunto dos municípios brasileiros. Em 2012 representou apenas 5,2%.

Em razão disso, a FNP apóia o **PLP nº 277/2014**, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para prever que a revisão da base de cálculo do IPTU e a atualização monetária dos valores que a compõem constituam requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. O projeto obriga os municípios a atualizarem suas Plantas Genéricas de Valores a cada quatro anos, no máximo. A matéria encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

12. Encontro de contas das dívidas previdenciárias

Para melhorar as finanças municipais é necessário promover o efetivo encontro de contas entre débitos e créditos previdenciários dos municípios com a União. Como se sabe, o encontro de contas é um balanço entre o que os municípios devem e o que têm a receber do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e a FNP defende a urgência na criação de legislação que permita a Revisão da Dívida Previdenciária dos Municípios.

13. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Valor Adicionado Fiscal (VAF)

No contexto de equilibrar as finanças municipais, a FNP defende uma forma mais justa de repartição das receitas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre os municípios.

Segundos do anuário *Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil*, Ano 10, no ano de 2013, da arrecadação de ICMS, R\$ 89,91 bilhões foram transferidos para os municípios. Atualmente, segundo a Constituição Federal, pelo menos 75% desses recursos são repassados em função do Valor Adicionado Fiscal (VAF) apurado em cada município. Esse critério tem ocasionado significativas e reconhecidas distorções privilegiando municípios com mais dinamismo econômico em detrimento dos demais.

Assim, de forma a atenuar a disparidade existente entre municípios na arrecadação do ICMS, a FNP defende que a proporção do Valor Adicionado Fiscal nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços seja alterada de forma gradativa para 50%, e os outros 50% sob critérios a serem definidos por lei estadual.

14. PL 3417/2008 - prestação de transporte escolar em regime de colaboração

A FNP defende que é necessário regular as relações entre estados e municípios no que tange ao financiamento do transporte escolar de alunos de redes públicas de ensino realizado em regime de colaboração pelos entes federados. Isso é necessário já que é recorrente o poder local assumir o financiamento do serviço de transporte escolar não só dos alunos das redes municipais de ensino, mas também das escolas estaduais.

Nesse sentido, o **PL 3417/2008**, que altera as Leis nº 10.709, de 31 de julho de 2003, e 10.880, de 9 de junho de 2004, objetiva estabelecer orientações detalhadas para a efetivação de convênios de cooperação entre estados e municípios, de forma a mitigar possíveis efeitos negativos advindos de interpretações divergentes e que podem ocasionar desequilíbrios na distribuição dos custos destinados ao transporte escolar.

15. Consórcios Públicos

A FNP volta a defender que, para a celebração de convênios para transferência de recursos da União para os consórcios públicos, seja verificada a situação cadastral da pessoa jurídica do consórcio público no CAUC (Cadastro Único de Convênios) em substituição à regra em vigor que exige a consulta da situação de cada um dos entes consorciados.

A FNP reivindica ainda a aprovação de norma que possibilite a realização de operações de crédito pelos consórcios públicos. Dessa forma, esses arranjos federativos estariam habilitados a buscar alternativas para os necessários e urgentes investimentos para o atendimento das demandas da população em diversas políticas públicas, notadamente em saúde, saneamento, resíduos sólidos e mobilidade urbana e metropolitana.

Ofício FNP Nº. 2257/2015

Brasília, DF, 17 de junho de 2015

A Sua Excelência o Senhor
Renan Calheiros
Presidente do Congresso Nacional

Assunto: Complementação ao ofício FNP nº 2228/2015

Senhor Presidente,

Cumprimentando Vossa Excelência, registramos as pautas complementares da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) ora em tramitação no Congresso Nacional, especialmente aquelas relativas à revisão do pacto federativo:

1. Subfinanciamento da Saúde – Saúde + 10

As despesas de saúde realizadas pelos municípios têm se expandido, nos últimos 10 anos, em um ritmo bem mais acelerado do que a realizada pelos estados e pela União. Como demonstra o anuário *Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil, Ano 10*, uma publicação da FNP, entre 2002 e 2013, as despesas municipais com saúde aumentaram em 138% em termos reais. Essa disparidade na elevação dos gastos fez com que, entre 2012 e 2013, os municípios aumentassem a sua participação no total do gasto público com saúde de 21,2% para 28,9%.

Em razão disso, a FNP defende a aprovação do **PLP 123/2012** (Saúde + 10), que estabelece que a União aplicará em ações e serviços de saúde, o mínimo de dez por cento de sua receitas brutas.

2. Emendas Parlamentares para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE)

A FNP defende a aprovação da **PEC 61/2015** (Senado Federal) que garantirá agilidade na transferência de recursos da União para Estados e Municípios. A proposta prevê que as emendas apresentadas por deputados e senadores poderão ser destinadas e repassadas diretamente ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ao Fundo de Participação dos Estados (FPE).

A aprovação dessa matéria evitará que os entes federativos tenham que apresentar projetos, que implicam custos altíssimos e contratação de serviços especializados, e a oneração também da União, que, igualmente, depende recursos para analisar os projetos e para celebrar convênios. Com essa mudança, grande parte da burocracia utilizada para a gestão dos convênios nos Estados e nos Municípios será eliminada, gerando economia para a União, sem prejuízo da fiscalização.

3. Não oneração do setor de transporte

A FNP defende a não oneração do transporte público coletivo urbano, proposta no **PL 863/2015**. O aumento da alíquota da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos deste setor se aprovada irá gerar aumento na tarifa paga pelos usuários.

Ressaltamos a importância da sanção da Lei nº 12.715/2012, que alterava a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários do setor de transporte até 31 de dezembro de 2014, benefício que posteriormente a Lei 13.043/2014 tornou permanente. Essas medidas vieram ao encontro do clamor das ruas nas manifestações contra o aumento da tarifa do transporte coletivo - a origem da onda de protestos por todo o país, em junho de 2013, que pedia serviços públicos de melhor qualidade.

Em razão de todo o exposto, solicitamos o apoio do Congresso Nacional para que considerem a característica social de serviço público essencial do transporte coletivo urbano e excepcionem-o da reoneração pretendida como **PL 863/2015** que tramita na Câmara dos Deputados.

4. Compartilhamento das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)

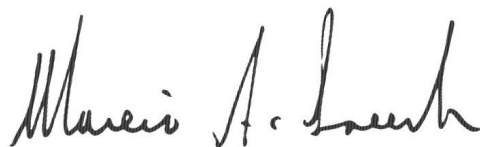
A FNP defende novas alternativas que permitam a redução das tarifas e o aumento dos investimentos no transporte público coletivo. Dessa forma, a municipalização da CIDE é uma proposta para subsidiar a tarifa do transporte público e prevê que a arrecadação do tributo pago por quem anda de veículo particular financie o transporte coletivo.

Com a ampliação da parte que cabe aos municípios para destinação exclusiva ao subsídio do transporte público, a retomada da Cide certamente promoverá impacto positivo na redução de tarifas e na melhora da qualidade das frotas, além de minimizar o impacto da iniciativa no avanço da inflação. Sendo assim, o compartilhamento da Contribuição poderá ser revertido em benefício direto e visível à população, proporcionando mais entendimento de sua necessidade.

Atualmente, a FNP acompanha a tramitação do tema pela **PEC 90/2011**, que introduz o transporte como direito social e **PEC 307/2013**, que alterara a partilha e destinação da CIDE.

Certos em poder contar com o habitual compromisso do Congresso Nacional com a agenda federativa, colocamo-nos à disposição para construirmos democraticamente os aperfeiçoamentos que a Federação tanto clama e merece.

Atenciosamente,



MARCIO LACERDA
Prefeito de Belo Horizonte (MG)
Presidente da FNP



LUIZ MARINHO
Prefeito de São Bernardo do Campo (SP)
Secretário Geral da FNP