

Ofício FNP Nº. 126/2017

Brasília, 31 de janeiro de 2017.

A Sua Excelência a Senhora
Ministra Cármen Lúcia
Presidente do Supremo Tribunal Federal - STF

Assunto: agenda institucional dos municípios no STF

Excelentíssima Senhora Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Ao cumprimentá-la, agradecemos o convite de Vossa Excelência, reconhecida conhecedora e estudiosa do papel do município na Federação na história brasileira, para esta reunião com prefeitas e prefeitos das capitais brasileiras. Mobilizados pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), trazemos à consideração desta Corte Suprema importantes temas para os cidadãos, os municípios e a Federação.

É notório que o país atravessa uma aguda e prolongada crise econômica. A cada dia somam-se, aos números da recessão, informações de cidades de todo o país em dificuldades crescentes. Neste cenário, prefeitas e prefeitos que assumiram seus mandatos têm enormes desafios.

É sabido que a Constituição de 1988 buscou reequilibrar as responsabilidades dos Entes Federados e os recursos públicos disponíveis. No entanto, no decorrer dos anos, os municípios foram crescentemente sobrecarregados por novas responsabilidades e atribuições, sem a devida contrapartida financeira para custear as demandas.

Este evidente cenário de dificuldades que o país atravessa, entretanto, pode ser também de oportunidades. Como já temos defendido publicamente, é necessário que aproveitemos este momento para apoiar e promover a revisão do Pacto Federativo, pelo Congresso Nacional, em amplo diálogo institucional e social. Precisamos também rever a instituição de impostos nomeados como contribuições que acabam por ferir princípios

constitucionais e prejudicar a já combalida situação financeira dos municípios. Assim, é fundamental reestabelecer compromissos, responsabilidades e redimensionar a divisão do bolo tributário para atender de forma eficiente e qualificada às demandas da população.

Neste sentido, torna-se cada vez mais necessário promover debates sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O g100, grupo de cidades de mais de 80 mil habitantes, com alta vulnerabilidade socioeconômica e baixa receita per capita, é um exemplo das graves distorções de nosso federalismo fiscal. Os critérios de partilha do FPM se mostram obsoletos ao não considerar a diversidade socioeconômica entre os municípios e reforçam, de forma danosa e cruel, as iniquidades a que milhões de pessoas estão submetidas.

Essas mudanças que precisamos empreender passam pelo aprimoramento e fortalecimento das instituições que dão voz aos municípios. Para tanto, faz-se necessária a construção de marco jurídico que ofereça condições legais adequadas para a atuação das entidades de representação federativa, sejam de governos estaduais ou municipais. E, consoante aos princípios constitucionais de isonomia federativa estabelecidos pela Carta Magna, defendemos, de forma correlata à prerrogativa dos Estados, o reconhecimento das entidades municipalistas nacionais como aptas a propor ações de controle concentrado de constitucionalidade.

A busca de soluções urgentes e estruturantes para melhorar a vida nos municípios e enfrentar os graves problemas da nossa Federação são objetivos inerentes à FNP e uma luta permanente dos governantes locais. Para alcançar esses objetivos, prefeitas e prefeitos apostam na continuidade deste diálogo, tornando-o regular e institucionalizado. Uma sugestão seria a promoção de encontros como este semestralmente, com uma pauta previamente acordada, para antecipar adversidades, evitar contenciosos e trabalhar além de demandas episódicas.

Com a promoção da harmonia entre os Poderes, o fortalecimento do diálogo entre as esferas de governo e o combate à guerra fiscal, o país poderá avançar para decisões compartilhadas e soluções para os impasses federativos. É necessária a construção de arranjos institucionais que permitam enfrentar as adversidades e valorizar o papel dos municípios na Federação. O Brasil não pode ser pautado pelas crises.

Convictos disso, prefeitas e prefeitos da FNP elencam algumas agendas que são inescapáveis para o início deste diálogo. A sugestão de pauta anexa está organizada em três partes:

- A) Receitas, tributárias e não-tributárias, instrumentos de cobrança e crédito público (empréstimos, financiamentos etc.);
- i. Execução fiscal – protesto cambial de CDA – atuação do Conselho Nacional de Justiça;
 - ii. Imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos pagos pelos municípios;
 - iii. Imunidade tributária recíproca;
 - iv. ISSQN;
 - v. Receita pelo uso do solo, subsolo e espaço aéreo de bens municipais;
- B) Despesas, orçamento e responsabilidade fiscal;
- i. Precatório e Acesso a depósitos judiciais;
 - ii. Judicialização do direito constitucional à saúde;
 - iii. Judicialização de vagas em creche;
 - iv. Responsabilidade Trabalhista subsidiária;
 - v. Condenação da Fazenda Pública e seus Acessórios;
- C) Competências municipais no âmbito da Federação
- i. Terrenos de Marinha;
 - ii. Competência municipal em matéria ambiental;

Como forma de dar prosseguimento nas pautas elencadas neste documento, solicitamos o agendamento de reuniões entre a assessoria de Vossa Excelência e as áreas técnicas da FNP, da Abrasf - Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais e do Fórum Nacional de Procuradores Gerais das Capitais.

Com cordiais saudações, subscrevemo-nos.

MARCIO LACERDA
Presidente da FNP

ANEXO

I - RECEITAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS DE COBRANÇA

O município, ao longo da vigência da Constituição da República de 1988, vem acumulando competências administrativas das mais diversas e participando cada vez menos da repartição do bolo tributário. A União usa como política tributária a criação de contribuições sociais que possuem nítido fato gerador de imposto, evitando, assim, a divisão da arrecadação tributária entre os demais Entes Federados.

Essas e outras estratégias violam o Pacto Federativo, além de criar contencioso multitudinário entre Entes Federados.

Ademais, há inúmeros contenciosos no Supremo Tribunal Federal que podem, na eventualidade de êxito nas ações por parte do Poder Público, incrementar as receitas públicas municipais.

A Frente Nacional de Prefeitos indica alguns temas que tratam de matérias tributárias cruciais para manutenção regular de serviços públicos essenciais, notadamente em tempos de crise financeira. Seguem abaixo temas de alta relevância para as municípios de toda a Federação, destacados por temas específicos:

1. EXECUÇÃO FISCAL – PROTESTO CAMBIAL DE CDA – ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A Administração Pública ressenha-se de instrumentos normativos efetivos para a cobrança de sua dívida ativa. A principal ferramenta utilizada pelo Poder Público é a execução fiscal, regida pela vetusta Lei Federal nº 6.830/80. Além do baixo retorno financeiro com a judicialização generalizada da dívida ativa, os custos com a cobrança judicial mostram-se excessivos, em prejuízo das finanças públicas municipais. Não bastasse isso, o Conselho Nacional de Justiça apresentou um levantamento detectando que no ano de 2013 os executivos fiscais representavam 41,4% das ações judiciais em tramitação no Poder Judiciário brasileiro.

Com efeito, há que se complementar o uso da via judicial com outros meios alternativos de cobrança do crédito público. A Lei Federal 12.767/2012 trouxe relevante contribuição neste sentido. Esse diploma legal permitiu que a Fazenda Pública promovesse o protesto cambial das certidões de dívida ativa. A partir desta alteração legislativa, inúmeras capitais brasileiras, v.g. Belo Horizonte, iniciaram processo de “desjudicialização” da cobrança da dívida ativa. Houve inversão da lógica de cobrança. A execução fiscal que, até então, era utilizada como principal instrumento de cobrança, foi alçada a meio de cobrança subsidiário.

Entretanto, esse processo deve ser aprofundado a partir da adoção de duas medidas. Uma de ordem legislativa, a saber, a inclusão no Código Tributário Nacional do protesto cambial da dívida ativa como ato que interrompe a prescrição do crédito tributário e não tributário, permitindo que a Fazenda Pública não utilize mais a execução fiscal apenas como meio de interromper a prescrição de seu crédito. Nesse sentido, já tramita no Congresso Nacional o PLS 755/2015.

À par dessas constatações, é que se propõe ao Conselho Nacional de Justiça, presidido por Vossa Excelência, que desenvolva estudos para a definição de indicativos de pisos mínimos para o ajuizamento das ações de execução fiscal pelos diferentes municípios brasileiros, tendo em vista suas realidades regionais. Isso permitiria ao Poder Judiciário concentrar seus esforços em número menor de ações judiciais, dando respostas céleres às grandes demandas dos municípios. Ao atuar dentro deste modelo, as ações de grande repercussão financeira seriam julgadas em definitivo com maior agilidade. Para o desenvolvimento desses estudos, colocamos à disposição de Vossa Excelência a Abrasf e o Fórum de Procuradores Gerais das Capitais.

2. IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE SOBRE RENDIMENTOS PAGOS PELOS MUNICÍPIOS

- ✓ Constitucionalidade da Instrução Normativa RFB 1599/16 que restringe o imposto de renda retido na fonte de titularidade dos estados, DF e municípios (artigos 157 e 158 da CF/88) aos rendimentos pagos por eles aos servidores ativos e aposentados (ADI n. 5565 / DF e ACO n. 2847 / MG)
- ✓ Titularidade do produto de arrecadação do imposto de renda incidente na fonte sobre complementação de aposentadoria paga por autarquia estadual (tema n. 364 - RE 607886)

3. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA

- ✓ Imunidade tributária recíproca para sociedade de economia mista com ações negociadas na bolsa de valores - caso SABESP (Tema n. 508 - RE 600867)
- ✓ Reconhecimento de imunidade tributária recíproca a sociedade de economia mista ocupante de bem público - caso PETROBRAS (Tema n. 385 - RE 594015)
- ✓ Reconhecimento de imunidade tributária recíproca a empresa privada ocupante de bem público - caso INFRAERO (Tema n. 437 - RE 601720)
- ✓ Reserva de lei complementar para instituir requisitos à concessão de imunidade tributária às entidades beneficentes de assistência social (Tema n. 32 - RE 566622)

- ✓ Imunidade tributária recíproca em relação ao IPTU incidente sobre bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da Caixa, mas que não se comunicam com o patrimônio desta, porque integrados ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado e mantido pela União, nos termos da Lei 10.188/2001 (Tema n. 884 - RE 928902).

4. ISSQN

- ✓ RE 603.497 ministra Rosa Weber; recorrido: Betim/MG – Dedução dos materiais de construção da base do ISS. PSV nº 65 enviou para Comissão de Estudos de Jurisprudência.
- ✓ Operações de industrialização por encomenda de embalagens, destinadas à integração ou utilização direta em processo subsequente de industrialização ou de circulação de mercadoria - ADI 4389 e ADI 4413 (ADI 4413 apartada por ser mais ampla)
- ✓ Incidência do ISSQN - item 14.5 - em operação de industrialização por encomenda, realizada em materiais fornecidos pelo contratante, quando referida operação configura etapa intermediária do ciclo produtivo de mercadoria (Tema n. 816 - RE 882461)
- ✓ Imposto a incidir em operações mistas em operações mistas realizadas por farmácias de manipulação (Tema n. 379 - RE n. 605552)
- ✓ Incidência de ISS ou ICMS sobre contratos de licenciamentos ou de cessão de programas de computador (software) desenvolvidos para clientes de forma personalizada (Tema n. 590 - RE 688223)

5. RECEITA PELO USO DO SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO DE BENS MUNICIPAIS

Há o RE 581.947 que julgou a questão sob enfoque específico (não se pode instituir TAXA para essa finalidade). Não há enfrentamento da questão sob o ponto de vista da possibilidade de instituição de PREÇO PÚBLICO para essa finalidade, motivo pelo qual, os casos que veem chegando ao STF, não devem ser devolvidos aos tribunais de origem quando tratarem da cobrança de preço público, e não de taxa (tributo).

II – DESPESA, ORÇAMENTO E RESPONSABILIDADE FISCAL

1. PRECATÓRIO E ACESSO A DEPÓSITOS JUDICIAIS

A Emenda Constitucional 62/2009 concedeu prazo de 15 anos para que o Poder Público regularizasse sua dívida com os credores de precatórios. Esta Emenda Constitucional foi fruto de grande acerto institucional entre os Poderes da República. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI nº 4425/DF, declarou a inconstitucionalidade da referida Emenda. Essa decisão dificultou, sobremaneira, o cumprimento da obrigação constitucional de pagamento de precatórios por parte de alguns Entes Federados.

Buscou-se, então, novo arranjo institucional que viabilizasse a criação de instrumentos jurídicos de estatura constitucional, que pudessem permitir o regular pagamento dos precatórios pelos Entes Federados. Após longo diálogo institucional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 94/2016. Essa emenda cria novos instrumentos que permitem a quitação da histórica dívida dos precatórios sem a paralisação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Dentre os instrumentos jurídicos criados, está a utilização dos depósitos judiciais realizados para garantir o juízo, tantos nas ações em que o município é parte, quanto nas ações em que litigam apenas particulares. Nas ações em que o município é parte, admitiu-se a utilização de 75% dos depósitos para quitação dos precatórios. Já nas ações em que litigam particulares admitiu-se a utilização de apenas 20% dos depósitos. Os valores dos depósitos podem ser utilizados após a criação de um Fundo Garantidor, composto pelos 80% restantes dos depósitos judiciais.

Neste ponto, a Emenda Constitucional nº 94/2016 é de aplicação imediata, não dependendo de norma regulamentadora para que tenha plena eficácia. Nesse sentido, a Frente Nacional de Prefeitos propõe ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício de sua competência constitucional, determine aos Tribunais de Justiça dos Estados e ao agente financeiro depositário a imediata liberação dos depósitos judiciais aos municípios que cumprirem os requisitos previstos na Emenda Constitucional nº 94/2016 para acesso aos valores depositados.

Há ainda relevantes discussões sobre o regime jurídico do pagamento de débitos dos entes Federativos por meio de precatórios no Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral já reconhecida, que aguardam julgamento. Segue abaixo lista de temas que se propõe sejam julgados por esta alta Corte:

- ✓ Sequestro de recursos financeiros do Estado no caso de parcelamento compulsório de precatório (Tema 231 – RE 597.092).
- ✓ Transmutação da natureza de precatório alimentar em normal em virtude de cessão de direito nele estampado. (Tema 361 – RE 631.537)

- ✓ Sujeição de débito originado de erro no cálculo de verbas a serem repassadas pela União a título de complementação do FUNDEF ao regime de precatórios. (Tema 461 – RE 635.347).
- ✓ A possibilidade, ou não, do sequestro de verbas públicas para pagamento de crédito a portador de doença grave sem obediência à regra dos precatórios. (Tema 598 – RE 840.435 / ARE 665.707)

2. JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE

A judicialização das políticas públicas é fenômeno que se inicia no Direito Constitucional brasileiro, na década de 90 do século XX. Na seara do direito à saúde, o crescimento exacerbado da judicialização causa a retirada crescente do poder de planejamento e gestão da saúde; a desestruturação financeiro-orçamentária dos municípios; além da desestruturação do próprio SUS, que é de âmbito nacional.

Inúmeros são os temas com repercussão geral reconhecida na área da saúde que aguardam julgamento no Supremo Tribunal Federal. A decisão definitiva desses casos, para além de conferir segurança jurídica na atuação do gestor público, poderá permitir maior planejamento e otimização dos recursos financeiros dispendidos pelo município na área da saúde pública.

Permitirá, também, otimizar recursos com a organização administrativa que trata do direito à saúde, na medida em que não mais precisará o Poder Público Municipal alocar grande massa de servidores públicos apenas para organização burocrática decorrente do excesso de judicialização. Hoje, tanto as Procuradorias Públicas, Secretarias de Saúde e Secretarias de Tesouro possuem grande número de unidades administrativas com competência exclusiva para tratar do tema da saúde junto ao Poder Judiciário. Há casos em que o município cede servidores especializados ao Poder Judiciário para ajudar na triagem e diagnóstico dos casos que lhe são apresentados.

Esse conjunto de problemas pode ser mitigado a partir do julgamento de temas com repercussão geral já reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal. Os casos que demandam julgamento são os seguintes:

- ✓ Responsabilidade solidária dos Entes Federados pelo dever de prestar assistência à saúde (RE 855178 – PSV nº 04)
- ✓ Dever do Estado de fornecer medicamento não registrado pela ANVISA (Tema n. 500 - RE 657718)
- ✓ Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo (Tema n. 006 - RE 566471)

- ✓ Ressarcimento ao Sistema Único de Saúde – SUS das despesas com atendimento a beneficiários de planos privados de saúde (Tema n. 345 - RE 597064 e ADI 1931)
- ✓ Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção (Tema n. 698 - RE 684612)
- ✓ Legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública que tem por objetivo compelir Entes Federados a entregar medicamentos a portadores de certas doenças (Tema n. 262 - RE 605533)
- ✓ Bloqueio de verbas públicas para garantia de fornecimento de medicamentos (tema 289 - RE 607582 – PSV nº 04)

3. JUDICIALIZAÇÃO DE VAGAS EM CRECHE

Como já afirmado acima, a judicialização se alastrou por diversos campos da prestação dos serviços públicos. Tal como na saúde, o mesmo ocorreu na educação.

Com efeito, mesmo tendo o Congresso Nacional legislado sobre o tema, concedendo aos municípios prazo para a universalização do atendimento do direito constitucionalmente assegurado, fazendo assim uma ponderação legislativa entre o direito outorgado e a limitação orçamentária, múltiplas decisões interferem na política pública, desorganizando-a tanto do ponto de vista da prestação do serviço, quanto do ponto de vista orçamentário-financeiro, além de inverter os critérios de atendimento da população com maior vulnerabilidade social.

Uma alternativa para avançarmos em direção a soluções estruturantes é o aprimoramento do diálogo em amplo debate com a sociedade, por meio da realização de uma audiência pública.

4. RESPONSABILIDADE TRABALHISTA SUBSIDIÁRIA

- ✓ Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço. (tema nº 246 – RE 760.931).

5. CONDENAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA E SEUS ACESSÓRIOS

Validade da correção monetária e dos juros moratórios incidentes sobre as condenações impostas à Fazenda Pública, conforme previstos no art. 1º-F da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela Lei 11.960/2009. (Tema nº 810 – RE 870.947)

III – COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DA FEDERAÇÃO

1. TERRENOS DE MARINHA

- ✓ Situação dos terrenos de marinha localizados em ilhas costeiras com sede de município, após o advento da Emenda Constitucional 46/2005. (Tema nº 676 – RE 636.199).

2. COMPETÊNCIA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

- ✓ O tema é de alta relevância para os municípios. Há julgados que alargam a competência municipal para tratar do tema (RE 673.681). E julgados que estreitam a competência municipal. Esses últimos partem do peculiar interesse local para amesquinhar a competência do município (RE 586.224).