

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Zequinha Marinho, que *modifica a Constituição Federal, para permitir a delegação aos Estados da competência da União para explorar portos, aeroportos, ferrovias e energia elétrica; e altera o sistema de repartição de receitas tributárias.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

É submetida a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 84, de 2019. A proposição é composta por dois artigos. O art. 1º modifica os arts. 21, 157, 158 e 159 da Constituição Federal. Esse dispositivo condensa as inovações constitucionais propostas. O art. 2º contém a cláusula de vigência, com a nova redação passando a vigorar na data da sua publicação.

As propostas de alteração da Lei Maior dividem-se em dois grupos:

- a) o primeiro permite a delegação de algumas competências materiais da União, envolvendo a exploração, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços públicos indicados, para os estados, observadas algumas condições; e
- b) o segundo destina parcela adicional das receitas tributárias federais para os entes subnacionais.



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7708599780>

O primeiro grupo consiste na proposta de acréscimo de parágrafo único ao art. 21 da Carta Magna, para prever a possibilidade de delegação aos Estados, mediante lei específica, das competências materiais (político-administrativas) da União de explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (art. 21, inciso XII), em relação às seguintes atividades, desenvolvidas nos respectivos limites geográficos:

- a) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (alínea *b*);
- b) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território (alínea *d*); e
- c) os portos marítimos, fluviais e lacustres (alínea *f*).

O segundo grupo abrange as alterações promovidas nos arts. 157, 158 e 159 da Lei Maior, que integram a Seção VI (“Da Repartição das Receitas Tributárias”) do Capítulo I (“Do Sistema Tributário Nacional”) do Título VI (“Da Tributação e do Orçamento”) da Constituição Federal.

O art. 157, que discrimina as receitas tributárias pertencentes aos Estados e ao Distrito Federal, estipula, em sua nova redação, que estes últimos passarão a ser titulares da parcela do produto da arrecadação dos impostos federais que ultrapasse o valor corrigido desse mesmo produto no exercício anterior. Em caso de queda na arrecadação, eventual excedente observado nos dois exercícios seguintes pertencerá à União.

A nova vinculação alcançaria tão somente os impostos federais, quais sejam: sobre a exportação (IE), a importação (II), as operações financeiras (IOF), os produtos industrializados (IPI), a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e o territorial rural (ITR).

O art. 158, a seu tempo, discrimina as receitas tributárias pertencentes aos Municípios. Entre essas está o imposto de renda incidente sobre os rendimentos pagos pelos governos municipais e suas autarquias e fundações. O novo § 2º exclui da base de cálculo do montante a ser entregue aos governos municipais o IRRF estadual, o IRRF municipal e o “excedente” apurado na forma da nova redação do art. 157.



O art. 159, por fim, trata do rateio do IR e do IPI entre os três níveis de governo. O novo § 5º repete o disposto no § 1º e exclui o IRRF estadual e o IRRF municipal das bases de cálculo dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) e dos fundos constitucionais de desenvolvimento. Adicionalmente, é igualmente excluído o “excedente” apurado na forma da nova redação do art. 157.

Na Justificação, os autores sustentam o seguinte:

...é imprescindível a adoção de novas fórmulas, mais eficazes, a fim de dar aos Estados condições de se desenvolvem autonomamente, sem que precisem a todo momento do socorro da União.

Nesta senda, é que se apresenta esta Proposta de Emenda Constitucional (PEC), objetivando a possibilidade de delegação da União aos Estados para a exploração, diretamente ou por concessão, de portos, aeroportos, ferrovias e energia elétrica.

Para além disso, pretende-se por este projeto a criação dos royalties do desenvolvimento, destinando-se aos Estados nova parte das receitas tributárias arrecadadas em seus territórios, especificamente a parcela que for agregada ao produto da arrecadação dos impostos federais em relação ao exercício imediatamente anterior.

Apresentada em 23 de maio de 2019, a matéria será analisada por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a mim relatá-la. Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do *caput* do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre Propostas de Emenda à Constituição.

A PEC nº 84, de 2019, atende ao requisito de constitucionalidade previsto no art. 60, inciso I, da Constituição Federal. Com efeito, ela foi assinada por número suficiente de Senadores. Além disso, não incide nas limitações materiais que constam do § 4º do recém citado dispositivo, ou seja, não tende a abolir cláusulas pétreas.

Do ponto de vista da sua admissibilidade, a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de



intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa ou que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º, da Lei Maior e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF).

No entanto, a matéria incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, visto que pretende alterar dispositivos sem correlação entre si. Trata-se de procedimento não autorizado pelo inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, aplicável também às PECs, por força do que determina o parágrafo único de seu art. 1º c/c o art. 59, inciso I, da Constituição Federal.

Poder-se-ia alegar que a possibilidade de delegação para os estados da competência material da União quanto à exploração de alguns serviços e atividades, e a proposta de alteração das regras que tratam da repartição das receitas tributárias da União integram o grande campo temático da remodelação do pacto federativo.

Essa afirmação poderia ser considerada verdadeira se ambas as dimensões da PEC tivessem recebido um tratamento abrangente, circunstância que definitivamente não ocorreu. Assim, as alterações tópicas quanto às competências e quanto à repartição das receitas tributárias indicadas hão de ser consideradas dois assuntos estanques, cujo tratamento em uma única PEC não é recomendado pela melhor técnica legislativa nem pelas normas regimentais aplicadas à espécie.

Em relação ao mérito, reconheço que o primeiro grupo de alterações, que permite a delegação de algumas competências materiais da União para os estados representa um importante aprimoramento do nosso regime federativo, que tem como princípio ordenador justamente a cooperação entre os vários níveis de governo. Ressalvo apenas que a delegação pretendida não deveria se dar por meio de lei ordinária. Trata-se de matéria muitíssimo relevante, de grande repercussão sobre o pacto federativo. Nesse sentido, parece-me mais prudente que a delegação seja feita por intermédio de lei complementar que, consoante o art. 69 da Lei Maior, exige o quórum qualificado de maioria absoluta para aprovação em cada uma das Casas Legislativas do Congresso Nacional.

A lei complementar é, a propósito, a espécie legislativa adotada pelo parágrafo único do art. 22 da Carta Magna para autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias da competência legislativa privativa da União.

No que tange ao segundo grupo de alterações, entretanto, entendo que as mudanças propostas não devem prosperar. Com efeito, a destinação de parcela adicional das receitas tributárias federais para os entes subnacionais, tal como proposto, atentaria contra o caráter solidário do federalismo fiscal brasileiro ao destinar parcela significativa da arrecadação federal para os entes mais desenvolvidos economicamente.

Analiticamente, o novo inciso III do art. 157 da Lei Maior destina aos governos estaduais o “excedente” da arrecadação de impostos federais apurado, por estado, em relação ao exercício anterior. Assim, será preciso comparar o montante arrecadado pelo governo federal em um dado exercício com o montante arrecadado no exercício anterior, devidamente corrigido. Assumindo que a correção seja pelo nível de preços e que este permaneça constante, caso a arrecadação em um dado estado passe de R\$ 100,00 para R\$ 110,00 na comparação entre dois exercícios sucessivos, a diferença positiva de R\$ 10,00 caberia ao governo estadual. Como o prazo de apuração é um exercício completo, a entrega ocorreria necessariamente no exercício seguinte.

Na prática, comparando-se os montantes arrecadados pela União em 2023 e 2024, a primeira precisaria entregar aos governos estaduais os montantes discriminados a seguir:

ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS FEDERAIS* EM 2023 E 2024, POR ESTADO

(em R\$)

UF	2023**	2024	DIFERENÇA	AJUSTADO	% TOTAL
SP	438.593.422.513,94	483.966.004.560,72	45.372.582.046,79	45.372.582.046,79	49,90%
SC	44.388.325.253,63	55.357.367.826,93	10.969.042.573,30	10.969.042.573,30	12,06%
MG	55.433.042.088,26	65.837.635.293,20	10.404.593.204,94	10.404.593.204,94	11,44%
PR	40.229.075.704,24	45.440.963.905,45	5.211.888.201,21	5.211.888.201,21	5,73%
ES	14.736.133.687,15	19.818.980.142,08	5.082.846.454,93	5.082.846.454,93	5,59%
DF	83.838.661.946,41	87.057.508.260,13	3.218.846.313,72	3.218.846.313,72	3,54%
RS	43.224.255.546,59	45.319.397.917,49	2.095.142.370,90	2.095.142.370,90	2,30%
PE	10.633.236.912,28	12.555.839.791,85	1.922.602.879,57	1.922.602.879,57	2,11%
GO	12.022.737.701,54	13.388.560.697,87	1.365.822.996,33	1.365.822.996,33	1,50%
BA	13.257.111.414,05	14.512.569.147,59	1.255.457.733,54	1.255.457.733,54	1,38%
SE	1.895.524.256,39	2.605.014.370,22	709.490.113,83	709.490.113,83	0,78%
CE	9.851.920.149,88	10.515.867.947,17	663.947.797,29	663.947.797,29	0,73%
AL	2.512.958.631,26	3.040.667.921,81	527.709.290,55	527.709.290,55	0,58%



ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS FEDERAIS* EM 2023 E 2024, POR ESTADO

(em R\$)

UF	2023**	2024	DIFERENÇA	AJUSTADO	% TOTAL
AM	6.788.272.086,55	7.287.096.586,02	498.824.499,47	498.824.499,47	0,55%
RO	2.504.636.566,46	2.880.975.354,19	376.338.787,73	376.338.787,73	0,41%
PB	2.913.739.236,80	3.276.738.453,16	362.999.216,36	362.999.216,36	0,40%
MA	2.743.831.211,21	3.019.908.831,70	276.077.620,49	276.077.620,49	0,30%
RN	2.582.675.544,26	2.790.017.369,95	207.341.825,69	207.341.825,69	0,23%
AP	534.598.985,53	675.381.306,64	140.782.321,11	140.782.321,11	0,15%
PI	1.981.298.680,31	2.104.776.391,00	123.477.710,69	123.477.710,69	0,14%
MS	5.705.745.213,21	5.745.499.088,61	39.753.875,40	39.753.875,40	0,04%
TO	1.291.401.985,93	1.326.587.832,19	35.185.846,26	35.185.846,26	0,04%
AC	437.122.765,91	471.283.180,72	34.160.414,81	34.160.414,81	0,04%
RR	476.865.330,43	509.010.031,16	32.144.700,73	32.144.700,73	0,04%
MT	8.508.945.283,15	8.032.543.516,64	-476.401.766,51	0,00	0,00%
PA	6.007.101.095,28	5.767.715.626,85	-239.385.468,43	0,00	0,00%
RJ	163.089.400.561,43	160.470.005.709,57	-2.619.394.851,86	0,00	0,00%
TOTAL	976.182.040.352,09	1.063.773.917.060,91	87.591.876.708,83	90.927.058.795,63	100,00%

Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/resultado-da-arrecadacao>). Cálculos efetuados pela Conleg.

Notas: (*) IE, II, IOF, IPI, IR e ITR; (**) corrigido pelo IPCA de 2024 (ou seja, 4,83%).

Conjunturalmente, os entes com variação negativa entre os dois exercícios foram o MT, PA e RJ. Com isso, eles nada receberiam em 2025 e 2026. Os demais estados receberiam R\$ 90,7 bilhões no exercício em curso. Desse montante, 87% seriam destinados aos estados das regiões Sul e Sudeste. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficariam com os 13% restantes.

A regra proposta, portanto, concentra renda nas regiões mais desenvolvidas do País. Ademais, como a União também passa por uma grave crise fiscal, acumulando vultosos déficits primários desde 2014, é forçoso concluir que ela não possui os recursos a serem entregues aos governos estaduais.

Impõe-se notar que a suposta ampliação da competência tributária dos governos estaduais mais se aproxima de uma mera transferência obrigatória de caráter devolutivo, baseada em tributos federais e defasada em um exercício em relação ao fator gerador. Agravando ainda mais esse quadro, tem-se que os acréscimos na arrecadação do IR e do IPI deixaram de compor as bases de cálculo do FPE e do FPM, punindo em especial os estados mais pobres e os municípios menos populosos.

Consequentemente, em face da vedação contida no art. 351 do RISF e do caráter problemático da proposta de redistribuição das receitas

tributárias federais, proporei substitutivo contemplando apenas a delegação de competências materiais da União para os estados, mas com dois ajustes: (i) inclusão de uma alusão expressa ao Distrito Federal; e (ii) exigência de lei complementar para disciplinar as delegações pretendidas.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2019, com a emenda a seguir:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 84, DE 2019 (Substitutivo)

Modifica a Constituição Federal, para permitir a delegação aos Estados da competência da União para explorar portos, aeroportos, ferrovias e energia elétrica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Acrescente-se o seguinte parágrafo único ao art. 21 da Constituição:

“**Art. 21.**

.....
Parágrafo único. As competências das alíneas b, d e f do inciso XII podem ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, mediante lei complementar específica, em relação às atividades desenvolvidas nos respectivos limites geográficos.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7708599780>

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator