



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 95, de 2015, do Senador Fernando Bezerra Coelho e outros, que *altera a Constituição Federal, nos seus incisos I e II do Parágrafo Único do artigo 158 das regras de repartição da parcela dos Municípios sobre o ICMS*.



SF/16918.06326-78

RELATOR: Senador **ROBERTO ROCHA**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 95, de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador Fernando Bezerra Coelho, ora sob exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tem por objetivo alterar as regras de repartição da parcela dos Municípios sobre o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Ela contém dois artigos.

O art. 1º altera os incisos I e II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, determinando que as parcelas de receita do ICMS pertencentes aos Municípios sejam creditadas conforme os seguintes critérios:

“I - cinquenta por cento, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;



II - até cinquenta por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal."

O art. 2º da proposta é a cláusula de vigência. Caso aprovada, a PEC entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir da distribuição a ser feita no exercício de 2017 e seguintes.

A justificação da proposição menciona a existência de um problema grave na repartição das receitas tributárias, tanto de ordem vertical, ou seja, entre a União, Estados e Municípios, quanto de ordem horizontal, entre os próprios Municípios. A repartição do ICMS entre os Municípios seria uma injustiça fiscal que a PEC em questão se propõe a corrigir.

A participação de cada cidade, ou seja, sua quota do ICMS, é pesadamente influenciada pelo Valor Adicional Fiscal (VAF), que tem peso de 75% no cálculo da distribuição. Tal ponderação, segundo o autor da proposta, acarretaria grandes distorções e iniquidades, pois uma cidade que possua uma planta industrial, uma hidrelétrica ou algum outro empreendimento importante faria jus a um retorno do ICMS muito acima das demais cidades. Existiriam, atualmente, Municípios que recebem 30 ou 40 vezes mais recursos per capita que outros.

O Senador Fernando Bezerra Coelho entende que seria desejável uma redistribuição dos recursos públicos municipais em função das demandas sociais da população. Esta proposição pretende reduzir o atual limite mínimo de 75% do VAF para 50%. A distribuição dos 50% restantes ficaria a cargo das assembleias legislativas estaduais, que poderiam deliberar sobre critérios mais justos para a repartição dessa quota.

O autor da proposta ressalta que permanece aberta aos Estados a faculdade de, se assim o entenderem, optarem pela manutenção do sistema anterior. A diferença seria que, no sistema atual, o VAF tem o peso mínimo fixado em 75%, o que reduz a margem de discricionariedade dos Estados para algo entre 0% e 25%. A mudança permitiria que os Estados adotassem critérios mais distributivos, por lei, abrangendo uma fatia entre 0% e 50% da receita do ICMS destinada aos Municípios.

Não foram apresentadas emendas a esta proposição.



II – ANÁLISE

A competência da CCJ para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC em questão decorre do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A proposição, que tem como primeiro signatário o Senador Fernando Bezerra Coelho, leva a assinatura de mais vinte e sete senadores, totalizando vinte e oito signatários, mais de um terço dos componentes da Casa.

A PEC se afigura constitucional, vez que respeita os limites de atuação do constituinte derivado para emendar a Constituição Federal (CF) estabelecidos pelo art. 60 da Lei Maior.

Além disso, a PEC não versa sobre nenhum dos temas vedados à deliberação (cláusulas pétreas), listados nos incisos do § 4º do citado art. 60 da CF.

Quanto à juridicidade, não há qualquer óbice à regular tramitação da proposição. Por meio do instrumento legislativo adequado (proposta de emenda à Constituição), sem ofender os princípios norteadores do ordenamento jurídico brasileiro, as medidas propostas são inovadoras, efetivas e de caráter geral.

Em relação à técnica legislativa, embora a PEC esteja em conformidade com as exigências da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, existem dois erros de redação que podem ser facilmente corrigidos por emenda. A ementa da PEC nos pareceu truncada. Além disso, a redação do art. 1º da PEC merece um aperfeiçoamento e uma correção. Ele deveria mencionar o art. 158 da Constituição; e o texto do parágrafo único do art. 158, que contém um erro de redação – “serão ser creditadas” em vez de “serão creditadas” –, não precisa ser transcrito.

No mérito, devemos observar que a proposta nos parece bastante sensata. Ela estabelece um critério mais flexível para a repartição do ICMS destinado aos Municípios, e o faz de forma democrática e gradual. Caso aprovada, a medida só produziria efeitos a partir do exercício de 2017.

O ICMS é a transferência constitucional de maior relevância em termos de recursos de Estados para Municípios. É importante que os critérios em



que se baseia a distribuição deste imposto levem mais em conta as demandas sociais das populações municipais. Não nos parece justo que existam Municípios recebendo dezenas de vezes mais recursos per capita que outros do mesmo Estado.

Nos termos do que está sendo proposto, as cidades brasileiras ainda terão sua quota parte do ICMS pesadamente influenciada pelo Valor Adicional Fiscal (VAF), que terá que representar no mínimo 50% do peso total, para fins de cálculo de distribuição. Tal ponderação nos parece mais justa, mais equilibrada do que a regra atual.

Como bem lembrou o Senador Fernando Bezerra Coelho na Justificação, a mudança constitucional sob exame não está sendo imposta às assembleias legislativas estaduais. Se as assembleias assim o desejarem, elas podem optar por manter o *status quo*.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação, com as emendas de redação a seguir:

EMENDA Nº 1 - CCJ

Dê-se à ementa da PEC nº 95, de 2015, a seguinte redação:

“Altera o art. 158 da Constituição Federal, para tornar mais flexíveis os critérios de repartição da parcela dos Municípios do imposto a que se refere o inciso IV.”

EMENDA Nº 2 - CCJ

Dê-se ao artigo 1º da PEC nº 95, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 158 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 158.**
.....



Parágrafo único.

I – cinquenta por cento, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até cinquenta por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16918.06326-78