SENADO FEDERAL

PARECER Nº 407, DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2015, primeiro signatário Senador Dalirio Beber, que *acrescenta os arts. 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 143, de 2015, primeiro signatário Senador Dalirio Beber, que introduz no Ato das Disposições Constituições Transitórias (ADCT) os arts. 101 e 102, os quais desvinculam dos entes subnacionais parcela das receitas próprias e das transferências recebidas de outros entes federados.

A PEC nº 143, de 2015, possui dois artigos. O primeiro insere os arts. 101 e 102 no ADCT. O art. 101 prevê a desvinculação de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, de 20% (vinte por cento) das receitas de impostos estaduais e de recursos de que tratam os arts. 157 e 159, incisos I, alínea *a*, II e III, da Constituição.

Esses últimos recursos correspondem: ao produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza (IR) incidente sobre os rendimentos pagos pelos Estados e pelo Distrito Federal, inclusive suas autarquias e fundações; a 20% (vinte por cento) da arrecadação dos impostos federais residuais; ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; ao produto da arrecadação do imposto sobre

produtos industrializados destinados a compensar o valor das exportações de produtos manufaturados produzidos nas unidades da Federação (IPI relativo às exportações); e ao produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool combustível (CIDE Combustíveis).

O parágrafo único do art. 101 estabelece que a desvinculação dos recursos na esfera estadual não afetará as transferências devidas aos Municípios, referentes ao IPI relativo às exportações, à CIDE Combustíveis, ao imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

O art. 102 prevê a desvinculação de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, de 20% (vinte por cento) das receitas de impostos municipais e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alíneas *a*, *d* e *e*, da Constituição. Esses dispositivos estão relacionados: ao produto da arrecadação do IR incidente sobre os rendimentos pagos pelos Municípios, inclusive suas autarquias e fundações; ao produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural pertencente aos Municípios; à metade da arrecadação do IPVA dos veículos licenciados nos territórios municipais; à cota-parte do ICMS; e ao Fundo de Participação dos Municípios.

O art. 2° da PEC n° 143, de 2015, trata da cláusula de vigência, com a previsão de que a Emenda Constitucional entre em vigor na data de sua publicação, e produza efeitos a partir do exercício financeiro subsequente.

Segundo a Justificação, o elevado grau de vinculação das receitas orçamentárias, razão para a existência por quase dezesseis anos da desvinculação das receitas da União, também tem sido a rotina para as finanças públicas dos demais federados, com o agravante de que esses últimos têm menor flexibilidade tributária por não possuírem competência tributária para criar contribuições sociais.

Adicionalmente, o Congresso Nacional teria cometido um desrespeito ao pacto federativo ao aprovar diversas propostas de emendas à Constituição prevendo a desvinculação de receitas da União, porém se esquecendo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que precisam

da desvinculação ainda mais que a União. Para corrigir essa injustiça, a PEC nº 143, de 2015, mantém o percentual de desvinculação vigente até o fim de 2015 para a União. O prazo pretendido, até 31 de dezembro de 2023, é o mesmo da PEC nº 87, de 2015, que pretende prorrogar a desvinculação de receitas da União.

II – ANÁLISE

Consoante o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a CCJ possui competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias a ela submetidas. Particularmente, o art. 356 do RISF prevê que a CCJ é a única comissão apta a emitir parecer em proposta de emenda à Constituição.

A PEC nº 143, de 2015, não ofende nenhuma das cláusulas pétreas estabelecidas no art. 60, § 4º, da Carta Magna, a saber: a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Ao contrário, a Proposta reforça o pacto federativo ao estender aos entes subnacionais a desvinculação de receitas que vigorou até o final de 2015 apenas para a União.

A referida PEC foi proposta por mais de um terço dos membros do Senado Federal, em atendimento ao inciso I do art. 60 da Lei Maior. Além do mais, não existe óbice de se deliberar a matéria, uma vez que inexiste, no momento, a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, isto é, resta cumprido o disposto no art. 60, § 1º, da Constituição.

A juridicidade da proposição está assegurada por meio da inovação do ordenamento jurídico, da espécie normativa adequada, da generalidade e da coercibilidade. Vale observar que a matéria está redigida em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que "dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis" em cumprimento ao parágrafo único do art. 59 da Constituição. Portanto, a Proposta possui boa técnica legislativa.

A matéria é meritória, pois a rigidez orçamentária ocasionada pelo elevado montante de despesas obrigatórias também afeta os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas esses entes federados não dispõem de instrumentos adequados a alterar a composição do gasto público em função dos seus padrões demográficos e níveis de desenvolvimento socioeconômico, além de, como assinalado na Justificação da Proposta, não

terem possibilidade de criar novas fontes de receitas exclusivas, de alto poder arrecadatório.

Em 1992, a arrecadação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (que também inclui a antiga contribuição destinada ao FINSOCIAL) somada à da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e à da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público correspondiam a 27% da arrecadação tributária federal administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) ao passo que a arrecadação do IPI e do IR somava expressivos 60,1% desse montante.

Já em 2014, vinte e dois anos depois, a arrecadação dessas contribuições sociais alcançou 39,6% da arrecadação tributária administrada pela RFB, exclusive as contribuições previdenciárias, enquanto a arrecadação do IPI e do IR foi de 45% desse total. Isso evidencia nitidamente a capacidade de a União elevar as suas receitas próprias não compartilhadas. A mesma situação não ocorreu com os demais entes federados, pois eles não possuem competência constitucional para criar outras contribuições sociais, ressalvada a incidente sobre a remuneração de seus servidores e destinada ao custeio do plano de benefícios previdenciários próprios.

Além disso, as regras de execução de gastos mínimos nas áreas da educação e da saúde, ainda que importantes no sentido de prover o acesso da população a direitos sociais consagrados pela Constituição, não levam em conta a demografia e o grau de desenvolvimento regional e local. Como cada um dos Estados possui distribuição etária da população divergente dos outros, a adoção de limites mínimos para a execução de despesas com educação e saúde levam a dois problemas: diminuição não desejável de outras despesas e/ou incentivo ao mau uso dos escassos recursos públicos.

De um lado, os Estados com elevada população jovem de até 24 anos apresentam menor disponibilidade de infraestrutura e baixo estoque de capital humano, que são fatores fundamentais para o crescimento econômico regional sustentado. De outro lado, os Estados com maior proporção de idosos apresentam melhor infraestrutura e estoque de capital humano. Para esses Estados, as prioridades de gastos sociais são diferentes porque as demandas da população são ligeiramente diferentes.

Cito o exemplo dos Estados de Roraima e do Paraná. O Estado de Roraima, segundo estimativa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, possuirá, no final do ano de 2016, 51,5% de sua

população na faixa etária de 0 a 24 anos e 5,8% na faixa etária acima de 60 anos, inclusive. O Paraná, que reflete bem a mudança no formato da pirâmide populacional brasileira, terá, ao final de 2016, 37,5% de sua população na faixa de até 24 anos e 13,1% na faixa acima de 60 anos, inclusive.

Assim, a estratégia racional do Estado de Roraima seria elevar o montante aplicado na área educacional de forma a elevar o seu estoque de capital humano ao passo que o Estado de Paraná buscaria incrementar os seus gastos na área da saúde para atender a demanda da população mais idosa por maiores cuidados médicos. No entanto, como o "cobertor é curto", o cumprimento de gastos mínimos em uma área social retira recursos de outra. Isso é ruim, pois o engessamento causado pelos limites constitucionais não possibilita aos mandatários eleitos atender a real necessidade da população.

Portanto, as regras para a execução dos gastos sociais deveriam ser relaxadas parcialmente, pois as demandas da população não são estáticas. Mesmo porque a Constituição não é imutável, embora exija voto de três quintos de cada Casa Legislativa para ser alterada. É importante também lembrar que a adoção de limites mínimos de gastos cria incentivos adversos à redução de custos por meio do aumento da escala e melhoria da eficiência dos serviços públicos prestados.

Em outras palavras, há restrições ao aperfeiçoamento da qualidade do gasto público, de modo que Estados com menor infraestrutura continuarão não dispondo de recursos financeiros para ampliar consideravelmente, por exemplo, a malha rodoviária regional, o que, ao lado da manutenção do baixo estoque de capital humano, implicará a continuidade das desigualdades regionais no longo prazo. Ou seja, mantidas as condições atuais, as unidades da Federação não aproveitarão adequadamente o seu potencial humano e as chances de crescimento potencial.

Obviamente, os mesmos comentários se aplicam aos Municípios, os quais possuem diferenças demográficas e de indicadores socioeconômicos ainda mais expressivas entre si, dada a existência de nada mais nada menos do que 5.570 municipalidades no País. Ademais, ressalto que a eventual diminuição de recursos de uma área social não ocasionará prejuízos aos serviços já prestados à população, pois a dinâmica populacional mais cedo ou mais tarde clamará pelas mudanças sugeridas pela PEC nº 143, de 2015. Assim, quanto mais tarde os ajustes no padrão dos gastos públicos forem efetuados, maiores serão os prejuízos à gestão pública eficiente e ao atendimento das demandas contemporâneas da população.

Dito isso, apresento uma emenda ao art. 102 do ADCT para possibilitar a desvinculação de parcela dos recursos do IPI relativo às exportações e da CIDE Combustíveis transferidos aos Municípios e ao Distrito Federal. O objetivo é garantir tratamento igual a todos os entes subnacionais, pois essas receitas orçamentárias quando pertencentes aos Estados e ao Distrito Federal possuem previsão de desvinculação parcial pelo caput do art. 101. Além disso, incluímos no art. 102 a menção expressa ao Distrito Federal, visto que cabem a este ente federativo os impostos municipais. Trata-se de aprimoramentos à redação inicial da PEC nº 143, de 2015, os quais certamente contribuirão para que a desvinculação de receitas pretendida pelo primeiro autor seja mais ampla na esfera municipal.

III – VOTO

Diante do exposto, propomos voto pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2015, e, no mérito, por sua aprovação, acrescida da seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação inicial dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2015, a seguinte redação:

> "**Art. 102.** São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, vinte por cento da arrecadação dos impostos dos Municípios e do Distrito Federal a que se refere o art. 156 da Constituição Federal e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alíneas *b*, *d* e *e*, e §§ 3º e 4º, da Constituição." (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)
(PEC 143 de 2015)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2015

Altera o art. 76 e acrescenta os arts. 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para constituir a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (NR)
> .....

Art. 2º Os arts. 101 e 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias constantes do art. 1º da PEC 143, de 2015, passam a vigorar com a seguinte redação:

> **Art. 101**. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação dos impostos dos Estados e do Distrito Federal a que se refere o art. 155 da Constituição Federal e dos recursos de que tratam os art. 157 e 159, inciso I, alínea *a*, II e III, da Constituição Federal.
>
> § 1º O disposto no *caput* não reduzirá a base de cálculo das transferências a Municípios, na forma dos arts. 158, incisos III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, da Constituição.
>
> § 2° Excetua-se da desvinculação de que trata o **caput** a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

§ 3° Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no **caput** será nulo.

Art. 102. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação dos impostos dos Municípios e do Distrito Federal a que se refere o art. 156 da Constituição Federal e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alíneas *b*, *d* e *e*, e §§ 3º e 4º, da Constituição.

§ 1° Excetua-se da desvinculação de que trata o **caput** a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

§ 2° Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no **caput** será nulo. (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do exercício financeiro subsequente.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem como objetivo criar a Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios em simetria com o instrumento existente no âmbito da União.

Senador ROMERO JUCÁ
(PMDB – RR)

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

Durante a discussão, o Senador Romero Jucá reformula o seu relatório, concluindo com voto favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2015, na forma de Substitutivo.

A Comissão aprova o Parecer favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2015, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo).

Sala das Comissões, 6 de abril de 2016.

Senador JOSÉ PIMENTEL, Vice-Presidente

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

CCJ, 06/04/2016 às 10h - 8ª, Ordinária

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
JORGE VIANA	PRESENTE	1. WALTER PINHEIRO	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	PRESENTE	2. TELMÁRIO MOTA	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	3. LINDBERGH FARIAS	
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	4. ANGELA PORTELA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA		5. ZEZE PERRELLA	
ACIR GURGACZ		6. PAULO PAIM	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA		7. IVO CASSOL	
CIRO NOGUEIRA		8. ANA AMÉLIA	PRESENTE

Maioria (PMDB)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
EUNÍCIO OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	PRESENTE	2. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
VAGO		3. GARIBALDI ALVES FILHO	
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
SIMONE TEBET	PRESENTE	5. DÁRIO BERGER	PRESENTE
VALDIR RAUPP	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	
JADER BARBALHO		7. MARTA SUPLICY	PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE	8. RAIMUNDO LIRA	

Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM, PV)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
JOSÉ AGRIPINO	PRESENTE	1. ALOYSIO NUNES FERREIRA	PRESENTE
RONALDO CAIADO	PRESENTE	2. ALVARO DIAS	PRESENTE
AÉCIO NEVES	PRESENTE	3. ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE
RICARDO FERRAÇO	PRESENTE	4. RICARDO FRANCO	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	5. DAVI ALCOLUMBRE	

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE
ROBERTO ROCHA		2. JOÃO CAPIBERIBE	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. LÍDICE DA MATA	PRESENTE

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

CCJ, 06/04/2016 às 10h - 8ª, Ordinária

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
EDUARDO AMORIM	PRESENTE	1. DOUGLAS CINTRA	
MARCELO CRIVELLA		2. BLAIRO MAGGI	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. VICENTINHO ALVES	PRESENTE

Não Membros Presentes

JOSÉ MEDEIROS