

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2016 (Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2015, na Casa de origem), primeiro signatário Deputado André Figueiredo, que altera o *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.*

RELATOR: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 31, de 2016, primeiro signatário Deputado André Figueiredo, que, ao alterar o art. 76 e inserir os arts. 76-A e 76-B no Ato das Disposições Constituições Transitórias (ADCT), prolonga a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e cria a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A PEC nº 31, de 2016, é fruto da aprovação da PEC nº 4, de 2015, na Câmara dos Deputados, em que tramitou com as PECs nºs 87 e 112, ambas de 2015, apensadas a ela. A PEC nº 87, de 2015, foi a proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 8 de julho de 2015, tendo em vista o fim da vigência da DRU em 31 de dezembro.

A Proposta em análise possui três artigos. O primeiro altera o art. 76 do ADCT para prorrogar a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2023, desvinculando de órgão, fundo ou despesa trinta por cento da arrecadação federal referente às contribuições sociais, exceto as destinadas ao pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social e o salário-educação, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já existentes ou a serem criadas durante sua vigência.

O art. 2º insere os arts. 76-A e 76-B no ADCT. O *caput* do art. 76-A prevê a desvinculação de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, de trinta por cento das receitas de impostos, taxas e multas estaduais e distritais, já instituídos ou a serem criados durante sua vigência, inclusive seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Já o *caput* do art. 76-B estende o mecanismo de desvinculação de receitas dos Estados e Distrito Federal aos Municípios, com a mesma abrangência e prazo de duração.

Consoante o parágrafo único do art. 76-A, não estão sujeitos à desvinculação de receitas, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, os recursos destinados a compor o mínimo constitucional a ser aplicado nas áreas de educação e saúde, as receitas pertencentes aos Municípios oriundas dos impostos estaduais, as receitas previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores públicos e os recursos recebidos de transferências obrigatórias e voluntárias da União com destinação específica em lei. Também são preservados os recursos dos fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Por sua vez, o parágrafo único do art. 76-B estipula que a desvinculação de receitas, no âmbito municipal, não afetará os recursos destinados a compor o mínimo constitucional a ser aplicado nas áreas de educação e saúde, as receitas previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores públicos, os recursos recebidos de transferências obrigatórias e voluntárias da União e dos Estados com destinação específica em lei e os recursos dos fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

O art. 3º da PEC nº 31, de 2016, estipula a cláusula de vigência, com a Emenda Constitucional entrando em vigor na data de sua publicação e produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016. Não foram apresentadas emendas à Proposta até o momento.

O autor da Proposta alega que a DRU, ao longo do tempo, teve o seu impacto reduzido para não prejudicar o financiamento dos gastos sociais, bem como as transferências de parcela das receitas dos impostos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Já o Poder Executivo expõe, na Justificação da PEC nº 87, de 2015, que a prorrogação da DRU é necessária, pois, como o orçamento público federal é rígido, por possuir elevado montante de despesas obrigatórias e vinculação de receitas, o volume de recursos disponíveis para implementar projetos governamentais prioritários, isto é, a discricionariedade alocativa, é bastante reduzido.

II – ANÁLISE

A CCJ tem competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias a ela submetidas conforme dispõe o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Especificamente, a CCJ, entre as demais comissões do Senado Federal, detém competência exclusiva para emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição, nos termos do art. 356 do RISF.

A PEC nº 31, de 2016, foi proposta por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, em atendimento ao inciso I do art. 60 da Constituição Federal. Também resta cumprido o disposto no art. 60, § 1º, da Constituição, isto é, não existe impedimento para se deliberar a matéria, visto que não há, no momento, a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

A Proposta tampouco ofende as cláusulas pétreas estabelecidas no art. 60, § 4º, da Lei Maior, a saber: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Pelo contrário, ao criar a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a PEC reforça o pacto federativo ao estender aos entes subnacionais a desvinculação de receitas que vigerá para a União até o final de 2023.

A juridicidade da PEC nº 31, de 2016, está devidamente garantida por meio da coercibilidade, da espécie normativa adequada, da generalidade e da inovação do ordenamento jurídico. Além disso, a matéria está formulada em consonância com os regramentos 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 Carta Magna. Consequentemente, a Proposta é detentora de boa técnica legislativa.

A PEC nº 31, de 2016, é meritória, pois, ao mesmo tempo em que busca flexibilizar a gestão orçamentária e contribuir para a superação da crise fiscal dos entes federados, não retira recursos provenientes de tributos e transferências de impostos das áreas sociais, como assistência social, educação, previdência social e saúde, nem afeta as transferências de recursos aos demais entes com base nos impostos federais e nem as transferências aos Municípios com base nos impostos estaduais.

A DRU, sugerida pela Proposta ora em análise, difere da DRU anteriormente vigente, pois não mais desvincula os adicionais e acréscimos das receitas sujeitas à sua incidência no âmbito federal. Outra importante mudança é a permissão para a desvinculação da arrecadação das taxas federais, o que não ocorria antes. É importante frisar ainda que a prorrogação da DRU não atingirá os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, como originalmente previsto na PEC nº 87, de 2015, encaminhada pelo Poder Executivo, com a desvinculação de R\$ 3,4 bilhões.

Não haverá impacto para a área da educação no âmbito federal, pois, de um lado, não serão desvinculadas receitas de impostos federais, por outro lado, não será desvinculada parte da arrecadação da contribuição social do salário-educação. Do mesmo modo, a desvinculação de receitas de impostos nos Estados, Distrito Federal e Municípios não interferirá no cálculo do mínimo constitucional a ser aplicado nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, por força de disposição já constante da Proposta.

No mesmo sentido, o cômputo do mínimo constitucional a ser aplicado nas ações e serviços públicos de saúde não sofrerá qualquer alteração no âmbito dos entes subnacionais. É oportuno registrar que, por não interferir nos critérios de apuração e nos componentes da receita corrente líquida (RCL) da União, a Proposta não afetará o montante mínimo de recursos a serem aplicados na esfera federal na área de saúde.

O conceito de RCL considera a natureza das receitas correntes e não as destinações ou vinculações dessas receitas, exceto, no caso da União, as transferências constitucionais e legais aos demais entes subnacionais, as contribuições previdenciárias que financiam exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social, as contribuições sociais do PIS/PASEP, as contribuições dos servidores ao Regime Próprio de Previdência Social e as receitas das compensações financeiras entre os regimes previdenciários. Essas últimas destinações são deduzidas da receita corrente no cômputo da RCL da União.

As receitas correntes, independentemente de serem desvinculadas ou não, compõem a RCL integralmente, obedecidas as exclusões mencionadas. Como a PEC nº 31, de 2016, nada diz sobre a retirada das receitas tributárias desvinculadas do cálculo da RCL, é perfeitamente comprehensível que as receitas desvinculadas continuarão a compor esse cálculo. Isso se deve ao fato de que desvinculadas ou não essas

receitas possuem uma natureza em comum. Na origem, são tributárias, de modo que o cálculo da RCL da União não é afetado pela desvinculação.

O Demonstrativo da DRU, constante da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2016, contém a informação de que a desvinculação das contribuições sociais seria de R\$ 110,9 bilhões, a das contribuições de intervenção no domínio econômico seria de R\$ 4,6 bilhões e a das taxas seria de R\$ 2,2 bilhões. No total, a desvinculação atingiria R\$ 117,7 bilhões no exercício financeiro de 2016.

Todavia, esse montante possivelmente não se realizará em 2016, em decorrência da grave crise econômica atual. Apenas a título de exemplo, nota-se que a previsão da arrecadação do PIS/PASEP se reduziu de R\$ 59,5 bilhões para R\$ 55,3 bilhões ao final do segundo bimestre deste ano. De todo modo, a maior parte das desvinculações dar-se-ia sobre a arrecadação das contribuições sociais, em aproximadamente 94,2% do total de recursos desvinculados da previsão inicial.

Contudo, a prorrogação da DRU não retiraria, em 2016, recursos disponíveis ao financiamento das despesas do orçamento da seguridade social, pois os recursos inicialmente desvinculados retornariam como recursos de livre destinação para a cobertura dessas despesas, que possuem regras próprias de crescimento. Por exemplo, as despesas da assistência social estão resguardadas pela versão consolidada da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social, e pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o Programa Bolsa Família.

Já as despesas com os benefícios previdenciários (auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio maternidade, auxílio reclusão, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, pensão por morte e salário-família), a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social, e as despesas com os benefícios trabalhistas (abono salarial e seguro-desemprego), a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), crescem em função do número de pessoas elegíveis a esses benefícios e dos critérios da política de reajuste do salário mínimo.

Em relação às contribuições sociais, o efeito direto mais expressivo da DRU dar-se-ia sobre a redução de recursos alocados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Assim, o FAT deixaria de alocar ao BNDES R\$ 6,6 bilhões de recursos ordinários em 2016, considerando a hipótese de que a União repassaria ao Banco exatamente 40% da arrecadação das receitas do PIS/PASEP.

Tal qual a DRU anteriormente vigente, a PEC nº 31, de 2016, reduz o montante da receita da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Combustíveis a ser transferido aos Estados e o Distrito Federal, que passa a ser reduzido de 23,2% ($0,8 * 29\%$) para 20,3% ($0,7 * 29\%$) do total da arrecadação desse tributo. Porém, a DRU não foi o principal fator responsável pela redução das transferências da CIDE Combustíveis nos últimos anos.

Em 22 de junho de 2012, o governo federal decidiu zerar a alíquota da CIDE Combustíveis de modo a amenizar os efeitos adversos, sobre os preços nas bombas de combustíveis, do aumento do barril de petróleo nas refinarias. Com isso, o governo conseguiu a curto prazo não impactar a inflação, todavia à custa da redução de receitas primárias essenciais não só à União, mas também aos outros entes federados.

Essa manutenção das alíquotas da CIDE em 0% prevaleceu até 30 de abril de 2015. Assim, as transferências de recursos da CIDE Combustíveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios foram de R\$ 2,1 bilhões, R\$ 1,1 bilhão, R\$ 57,3 milhões, R\$ 116,1 milhões e R\$ 448 milhões, respectivamente, em 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015. A previsão atualizada para o ano de 2016 é que as transferências da CIDE Combustíveis atinjam o montante de R\$ 1,1 bilhão, já contabilizados os efeitos da DRU.

Ademais, o estabelecimento da Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios representa a correção de um erro histórico cometido por parte do Congresso Nacional, que reiteradas vezes aprovou a prorrogação da DRU, mas se esqueceu de que a rigidez do orçamento público também afeta os entes subnacionais, com o agravante de que esses entes não dispõem de competência tributária para instituir contribuições sociais de elevado poder arrecadatório.

III – VOTO

Diante do exposto, encaminhamos voto pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa

da Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2016, e, no mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão, 13 de julho de 2016.

Senador ANTONIO ANASTASIA, Presidente em exercício

Senador JOSÉ MARANHÃO, Relator