

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 109, de 2015, do Senador Antonio Anastasia e outros, que *acrescenta inciso V ao art. 158 da Constituição Federal para prever a entrega aos Municípios de vinte por cento da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é dada pelo art. 154, I.*

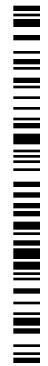
RELATORA: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 109, de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador Antonio Anastasia, ora sob exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tem por objetivo prever a entrega aos municípios de vinte por cento da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é dada pelo art. 154, I.

Ela contém dois artigos.

O art. 1º altera o art. 158 da Constituição Federal, que trata das receitas tributárias que pertencem aos municípios. O referido artigo passaria a vigorar acrescido do seguinte inciso:



SF/19007.58039-34

“V – vinte por cento do produto da arrecadação de imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.”

O art. 2º da proposta é a cláusula de vigência. Caso aprovada, a Emenda Constitucional entraria em vigor na data de sua publicação.

Na justificação da proposição, os autores afirmam existir “uma queixa geral entre prefeitos sobre a desigualdade do pacto federativo em vigor”, visto que, “após feitos os repasses aos entes federativos, a União fica com 58%, os Estados com 24% e os Municípios com 18% da arrecadação”. Além disso, de 1988 para cá, uma série de leis e emendas à Constituição foi obrigando estados e municípios a “lotearem seus orçamentos, limitando a possibilidade de investir onde bem entendessem”. Hoje os municípios careceriam de recursos até para se sustentaram.

Não foram apresentadas emendas a esta proposição.

A matéria havia sido relatada pela Senadora Gleisi Hoffmann, com voto favorável, que, no entanto, não chegou a ser objeto de deliberação, mas serve de base para o presente relatório que apresentamos.

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 Antonio Anastasia, leva a assinatura de mais vinte e nove senadores, totalizando trinta signatários, mais de um terço dos componentes da Casa.

A PEC se afigura constitucional, vez que respeita os requisitos e limites 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, a PEC está em conformidade com as exigências da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No caso de promulgação da PEC em pauta, o repasse obrigatório da União aos municípios, em tese, aumentaria, o que implicaria a possibilidade de aumento de despesa para o Governo Federal. Neste caso, normas legais exigem que o impacto financeiro da proposta seja estimado, como condição prévia a sua análise. De fato, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído, entre outros, pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, exige estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória. No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000), em seu art. 16, também expressa essa exigência, além de delimitar os exercícios que devam estar acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Para atender tal exigência, a Senadora Gleisi Hoffmann, então reladora da matéria, solicitou à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) a elaboração das referidas estimativas. A CONORF se manifestou através da Nota Técnica nº 0265/2017, assinada pela Consultora Helena Assaf Bastos:

“No caso de aprovação da PEC 109/2015, não haverá, de imediato, nem nos dois exercícios subsequentes, qualquer impacto financeiro e orçamentário, pois não há impostos atualmente implementados no âmbito da competência residual



SF/19007.58039-34

da União, nem expectativa concreta de que isso ocorra, conforme faculta o art. 154, I, da Constituição Federal."

Assim sendo, consideremos plenamente atendidas as exigências constitucionais e da LRF mencionadas anteriormente.

Passando à análise do mérito, não há como negar que a proposta nos afigura razoável e sensata. Ela estabelece um critério mais equilibrado, em termos federativos, para a repartição da receita relativa à arrecadação de imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I. Trata-se de uma alteração positiva, pois regra similar já existe na Constituição beneficiando os Estados e o DF.

De fato, o art. 157 da Carta Magna já determina, em seu inciso II, que vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe foi atribuída pelo referido art. 154, I, pertencem aos estados e ao Distrito Federal. Nada mais justo, portanto, que fatia de igual tamanho seja destinada aos municípios, o elo mais frágil da Federação.

Na verdade, os municípios necessitam de tais recursos muito mais do que os Estados ou o DF. A situação fiscal da maioria dos municípios, que já era grave antes do início da crise atual, se tornou dramática. O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, apresenta uma radiografia completa da situação fiscal nos municípios brasileiros, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional. A edição 2017/2016 do referido índice ressaltou a gravidade da crise fiscal dos municípios brasileiros.

Na época da elaboração do relatório, os dados de 1.024 municípios não estavam disponíveis ou apresentavam inconsistências que impediram a análise, o que significa que 18,4% das 5.568 prefeituras brasileiras sequer deram transparência à gestão dos recursos que administram. Dos 4.544 municípios que prestaram contas, 3.905 (86,0%) apresentaram situação fiscal difícil ou crítica, apenas 626 (13,8%) tinham situação fiscal boa e tão somente 13 (0,3%) tinham situação fiscal ótima.

SF/19007.58039-34

Se somarmos os municípios em situação difícil ou crítica aos que não apresentaram relatório, teremos um total de 4.929 municípios (88,5%) em situação difícil, crítica ou que não prestaram contas consistentes.

Como bem lembrou o Senador Antonio Anastasia, vários novos encargos foram atribuídos aos municípios após a promulgação da Constituição de 1988. Na área da educação, por exemplo, as creches entraram na conta das prefeituras, a educação infantil também, o Ensino Fundamental ganhou um nono ano, mas pouco se acrescentou ao percentual de recursos destinados aos municípios. A iluminação pública, que era paga pelos estados, também passou para as prefeituras, e o Sistema Único de Saúde (SUS) começou a abocanhar dos municípios um quinhão que não estava previsto. Como esperar que entes fiscais em situação tão frágil deem conta das novas atribuições que lhe foram designadas?

Há uma escola de interpretação constitucional que entende ser nossa Federação centrífuga, ou seja, com tendência intrínseca à descentralização. Na prática, ocorre o contrário, especialmente porque, em momentos de crise, a tendência predominantemente é centrípeta. O Brasil possui inegavelmente um sistema federativo excessivamente concentrado na União. Tal concentração está em desacordo com os ditames do art. 18 da Carta Magna, que estabelece a autonomia dos estados, do DF e dos municípios, como princípio básico:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

O dispositivo em questão não foi devidamente cumprido, especialmente no que diz respeito aos municípios. A autonomia municipal é um instituto consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, mas que está longe da realidade da maioria esmagadora de nossos municípios.

Assim sendo, consideramos meritória a PEC sob análise, muito embora seja evidente seu caráter de inoportuna.

SF/19007.58039-34

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 109, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator


SF/19007.58039-34