



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

**PARECER Nº 228, DE 2022-PLEN/SF**

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2022, do Senador Carlos Fávaro e outros, que *altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para dispor sobre a concessão temporária de auxílio diesel a caminhoneiros autônomos, de subsídio para aquisição de gás liquefeito de petróleo pelas famílias de baixa renda brasileiras e de repasse de recursos da União com vistas a garantir a mobilidade urbana dos idosos, mediante a utilização dos serviços de transporte público coletivo, e autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a reduzirem os tributos sobre os preços de diesel, biodiesel, gás e energia elétrica, bem como outros tributos de caráter extrafiscal, tramitando em conjunto com a Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2022, do Senador Carlos Portinho e outros, que altera a Constituição Federal para estabelecer que a União prestará auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, incidente sobre o óleo diesel combustível e o gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e de gás natural.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

## **I – RELATÓRIO**

Em exame pelo Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 1 e nº 16, ambas de 2022, cujos primeiros signatários são, respectivamente, os Senadores Carlos Fávaro e Carlos Portinho.

Ambas as PEC têm por objetivo atenuar o impacto do forte aumento de combustíveis e dos preços em geral sobre a vida dos cidadãos.

As principais inovações pretendidas pela PEC nº 1, de 2016, são:

- i) Proibir o uso do superávit financeiro do Fundo Social, de que trata a Lei nº 12.351, de 2010, para abater a dívida da União;
- ii) Autorizar a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a reduzirem os tributos de suas competências incidentes sobre o diesel, biodiesel, gás e energia elétrica sem necessidade de compensação na forma de redução de despesas ou aumento de receitas. Essa autorização é válida para os exercícios financeiros de 2022 e 2023;
- iii) Autorizar a União, também para os exercícios financeiros de 2022 e 2023, a:
  - a. Instituir auxílio diesel para os caminhoneiros autônomos no valor de até R\$ 1.200,00 por mês;
  - b. Ampliar os benefícios do programa Auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 2021, para facilitar a aquisição do gás liquefeito do petróleo (GLP) por famílias de baixa renda;
  - c. Repassar recursos aos estados, Distrito Federal e municípios, até um montante de R\$ 5 bilhões, para financiar o direito dos idosos à gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

e semiurbanos, conforme previsto no art. 39 do Estatuto dos Idosos (Lei nº 10.741, de 2003).

Esses programas serão financiados, majoritariamente, pelos recursos consignados, por Lei, ao Fundo Social, incluindo seu superávit financeiro, mas excluindo aqueles vinculados à educação e saúde. As despesas decorrentes da PEC nº 1, de 2022, terão como fontes adicionais de financiamento os dividendos recebidos pela Petrobras e as receitas auferidas pela União com leilões dos volumes excedentes da cessão onerosa do pré-sal, de que trata a Lei nº 12.276, de 2010, além de outros recursos definidos em lei.

As despesas decorrentes dos subsídios propostos pela PEC poderão ser realizadas em ano eleitoral.

De acordo com a justificação, a PEC busca atenuar o impacto do aumento do preço dos combustíveis e da inflação sobre a população, ao mesmo tempo que busca não interferir na política de preços da Petrobras. Por esse motivo, propõe, por um lado, a redução dos tributos sobre os combustíveis e, de outro, utilizar o aumento das receitas decorrentes da exploração do petróleo, incluindo o aumento de lucro da Petrobras, na forma de distribuição de dividendos, para subsidiar o consumo dos combustíveis. O subsídio virá na forma de auxílio diesel para os caminhoneiros autônomos, permitindo redução dos custos e, consequentemente, do preço dos fretes; de auxílio gás para as famílias carentes; e de auxílio para os entes subnacionais cumprirem a determinação legal de garantir a gratuidade dos idosos no transporte urbano e semiurbano de passageiros.

A PEC nº 16, de 2022, por sua vez, procura atenuar o impacto do aumento do preço dos combustíveis por meio da redução de tributos. Ao contrário do caráter autorizativo da PEC nº 1, de 2022, a PEC nº 16 reduz para zero a alíquota do Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) incidente sobre o óleo diesel combustível, o gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e do gás natural (GLP), e reduz para 12% a alíquota do ICMS incidente sobre o etanol hidratado. A redução de alíquotas terá validade entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022. Para compensar os estados e o Distrito Federal pela perda de arrecadação, a PEC prevê que a União irá compensá-los por meio de entrega de auxílio financeiro no montante de até R\$ 29,6 bilhões. O auxílio será pago em cinco prestações mensais iguais e sucessivas, a partir de agosto de 2022.



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

Para fazer jus ao auxílio financeiro, o estado ou o Distrito Federal terá de reduzir a alíquota dos três combustíveis nos termos indicados pela PEC. Se a redução de alíquotas for menor ou não alcançar os três combustíveis, o estado ou o Distrito Federal não terá direito ao auxílio.

Os R\$ 29,6 bilhões serão rateados proporcionalmente à participação dos estados e do Distrito Federal no ICMS recolhido do GLP, diesel e etanol.

Os estados que aceitarem o auxílio da União terão de renunciar ao direito de propor ação pedindo indenização por eventual perda de arrecadação de ICMS em decorrência da redução de alíquotas estabelecida no *caput*. Isso significa que os estados não poderão acionar a União alegando perdas caso o auxílio venha a se mostrar insuficiente para compensar a queda das receitas.

Os valores entregues pela União terão livre aplicação, exceto pela obrigação de repartir 25% da receita com os municípios, nos termos do art. 158, IV, da Constituição Federal (CF), e de destinar 20% para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nos termos do art. 212-A, também da CF.

A PEC nº 16, de 2022, traz também diversos dispositivos com o objetivo de conciliar o aumento de gastos por parte da União e a renúncia de receitas por parte dos estados com as normas de finanças públicas e orçamentárias. Assim, o auxílio de R\$ 29,6 bilhões dispensa a observância das limitações legais acerca da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa. A despesa será financiada por crédito extraordinário e não será considerada no teto de gastos (inciso I do *caput* do art. 107 do ADCT), e nem na apuração da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022 (Lei nº 14.194, de 2021).

As operações de crédito realizadas para custear o auxílio financeiro não precisarão obedecer à chamada regra de ouro das finanças públicas (art. 167, III, da CF), que diz que o Tesouro não pode se endividar para financiar gastos correntes e tampouco será necessário atender ao disposto no art. 167, § 3º da CF, que restringe a abertura do crédito extraordinário ao financiamento de despesas imprevistas e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

A PEC nº 16, de 2022, também permite que os estados e o Distrito Federal façam a renúncia de receita sem a necessidade de compensação, mas exige que, para fazer jus ao auxílio, aprovem lei específica.

Os autores justificam a PEC argumentando ser ela necessária para atingir o duplo objetivo de: i) atenuar o impacto do forte aumento do preço internacional do petróleo sobre o diesel, gás de cozinha e álcool, por meio da redução da alíquota do ICMS; ii) compensar os estados pela queda da arrecadação.

Foram apresentadas cinco emendas de Plenário.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 7, de 2020, atualizado pelo ACD nº 8, de 2021, as PEC nº 1 e nº 16, ambas de 2022, serão apreciadas pelo Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

As duas propostas atendem aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 60 da CF. Mais especificamente, ambas foram assinadas por mais de 27 Senadores, número mínimo exigido pelo inciso I do *caput* do referido art. 60. As PEC também atendem ao disposto nos §§ 1º e 5º, que vedam, respectivamente, a apreciação de emenda em vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; e apresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada. Ambas as propostas tampouco violam nenhuma das cláusulas pétreas previstas no § 4º do mesmo art. 60.

No mérito, concordo integralmente com os objetivos de atenuar os impactos decorrentes do forte aumento no preço do óleo diesel, GLP e álcool combustível. No final deste mês de junho, observamos um aumento acumulado em doze meses da ordem de 50% para o diesel, 29% para o GLP e 15% para o etanol, ante uma inflação da ordem de 11% no período.

Como todos sabem, o que ocorre com o preço do diesel afeta todos os demais produtos, uma vez que, por questões históricas e que não cabe aqui desenvolver, o modal de transportes mais utilizado no País é o rodoviário. Assim, aumentos no preço do diesel tem impacto direto sobre os fretes, que afetam os preços



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

de todos os bens, bem como sobre as passagens de ônibus. E, quanto ao GLP, é produto essencial para a imensa maioria das famílias brasileiras, com impacto direto sobre o custo da alimentação.

Apesar de o objetivo das duas PEC ser similar, a PEC nº 1, de 2022 sugere instrumentos mais adequados para tratar dos impactos das altas dos combustíveis, ao propor medidas mais focadas, como o auxílio ao caminhoneiro, ampliação do Programa Auxílio Gás para os Brasileiros e transferência para estados e municípios subsidiarem seus sistemas de transportes públicos. Antecipando a conclusão deste Parecer, por esse motivo, e por ser a mais antiga e mais alinhada com o nosso substitutivo, terá precedência e receberá nosso voto pela aprovação.

Ou seja, mesmo reconhecendo os percalços pelo qual passa toda a população, ainda decorrente da crise econômica provocada pela covid-19 e pelo aumento da inflação, as melhores práticas recomendam políticas mais focalizadas, beneficiando diretamente os grupos que mais necessitam de auxílio.

Já a PEC nº 16, de 2022, cujo principal instrumento é a redução do ICMS, pode trazer pouco impacto sobre o preço final dos combustíveis. Não se pode descartar cenários em que a redução do preço do combustível na refinaria seja integralmente apropriada pelos distribuidores ou pelos postos de gasolina, com impacto insignificante sobre o preço efetivamente pago pelos consumidores. No caso do diesel, em que há uma escassez em nível mundial, esse cenário de baixo repasse ao preço final se torna mais provável.

A PEC nº 16, de 2022, por outro lado, apresenta a vantagem de incorporar o etanol hidratado em seu conjunto de medidas. Considero fundamental, nesse momento de crise mundial provocado pelo aumento do preço do petróleo, voltar nossas atenções para o etanol, combustível em que o Brasil é líder na produção e que emite muito menos CO<sub>2</sub> do que a gasolina.

Feitas essas considerações gerais, passo a explicar em mais detalhes o substitutivo que irei propor.

Em primeiro lugar, é essencial reconhecer que o País passa por uma situação de emergência provocada pelo forte aumento no preço dos combustíveis, com seus impactos diretos sobre o custo de vida, e indiretos, via efeitos de segunda ordem sobre a inflação. O reconhecimento do estado de emergência é importante



SF/22550.79789-11





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

para dar o necessário suporte legal às diferentes políticas públicas, focadas nos mais vulneráveis, que o substitutivo propõe. Isso porque a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504, de 1997) proíbe, em seu art. 7º, § 10, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais já em execução no ano anterior à eleição.

Como será visto adiante, o substitutivo aprimora os Programas Auxílio Gás dos Brasileiros e Auxílio Brasil, programas já existentes. Mas também cria o benefício aos transportadores autônomos. Não resta dúvidas de que esse benefício e o aumento dos valores transferidos para as populações de menor renda não são políticas com fins eleitorais; são nada menos que as respostas necessárias que a população espera do Congresso Nacional para fazer frente a essa situação de forte aumento de preço de combustíveis.

Por esse motivo, o substitutivo começa por reconhecer o estado de emergência para 2022.

Descrevo a seguir as políticas públicas que o substitutivo pretende aprimorar ou criar.

**Para a população mais vulnerável**, o substitutivo propõe, em primeiro lugar, garantir que todas as famílias elegíveis ao Programa Auxílio Brasil (PAB) possam, de fato, receber o benefício. O § 1º do art. 21 da Lei nº 14.284, de 2021, autoriza o Poder Executivo federal a compatibilizar o número de beneficiários ou o valor dos benefícios com as dotações orçamentárias. Por conta disso, cerca de 1,6 milhão de famílias que atende aos critérios de elegibilidade para participar do Programa não está recebendo aquilo a que tem direito por ausência de dotação orçamentária. Ao solucionar esse problema, o PAB passará a atender 19,8 milhões de famílias.

Adicionalmente, o substitutivo prevê um aumento de R\$ 200 mensais, até o final de 2022, para o valor do benefício pago. Cabe esclarecer que a incorporação de todas as famílias elegíveis ao Programa é uma medida permanente, mas o auxílio extra de R\$ 200 mensais é temporário, vigorando somente até o final de 2022. O custo dessas medidas será de R\$ 26 bilhões.



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

Trata-se de um gasto mais do que meritório, considerando que as famílias que participam do Programa são as que estão em situação de pobreza, definidas como aquelas que recebem entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 *per capita* mensais, ou aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 105,00.

**Para o GLP**, acompanhamos a proposta da PEC 1 de ampliar o benefício do programa Auxílio Gás dos Brasileiros. É uma medida consoante a orientação de promover políticas focalizadas, seguindo as melhores práticas internacionais. Atualmente, as famílias beneficiadas têm direito a um auxílio monetário equivalente ao preço de meio botijão de gás de 13 kg por bimestre. O substitutivo eleva esse auxílio para o equivalente a um botijão de gás por bimestre, até o final de 2022, com custo estimado de R\$ 1 bilhão.

Serão cerca de 5,7 milhões de famílias atendidas, famílias essas que possuem renda *per capita* inferior a metade do salário mínimo ou que possuam, no domicílio, morador beneficiado pelo Benefício de Prestação Continuada.

**Para o diesel**, também na linha do que sugere a PEC nº 1, de 2022, proponho a criação de um auxílio para os transportadores autônomos de carga (TAC) no valor de R\$ 1.000,00 mensais, a vigorar de julho a dezembro de 2022. Estimamos que esse benefício irá custar R\$ 5,4 bilhões e beneficiar quase 900 mil profissionais.

Destaque-se que os transportadores autônomos é um grupo formado majoritariamente por caminhoneiros. Há, entretanto, proprietários de veículos menores, como furgões, que também são registrados como TAC. No meu entendimento, o benefício deve ser concedido independentemente do tipo de veículo utilizado, mas, sim, do fato de se utilizar o veículo para transporte de cargas.

Muitas vezes políticas focalizadas são inviáveis em decorrência de falta de registro do público-alvo. Felizmente, não é o caso para o que estou propondo. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) já mantém o Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC). No RNTRC, a inscrição é feita conforme o vínculo do transportador, segmentados em Transportador Autônomo de Cargas (TAC), Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas (ETC) e Cooperativa de Transporte Rodoviário de Cargas (CTC). Para o TAC, há todas as informações disponíveis sobre a identificação do caminhoneiro, o que permitirá implementação imediata do programa.



SF/22550.79789-11





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

Para evitar recebimento indevido do auxílio, somente transportadores registrados como TAC até 31 de maio de 2022 farão jus ao benefício. Isso implica que cerca de 872 mil transportadores autônomos irão se beneficiar do programa.

Infelizmente, os TAC não conseguem concorrer em igualdade de condições com as grandes empresas transportadoras. Sua frota de caminhão é mais antiga (21,5 anos, ante uma média de 10,5 anos para as empresas), o que certamente implica maior consumo de diesel por km/tonelagem e custos mais altos de manutenção.

Em decorrência dessas condições já naturalmente desfavoráveis, os caminhoneiros autônomos encontram-se em situação extremamente vulnerável diante do forte aumento de custos representado pelo aumento do óleo diesel. É necessário, portanto, reequilibrar a balança, mitigando o impacto dessas altas de preços. Deve-se lembrar que os TAC possuem uma frota de 941 mil veículos, pouco mais de 1/3 da frota total de veículos de carga do País, de 2,571 milhões. Formam, portanto, um segmento importante da atividade de transporte de carga. Esse grupo de profissionais não pode, portanto, ficar desamparado. Não se trata somente de trazer mais conforto para milhões de brasileiros, grupo formado pelos transportadores autônomos e suas famílias. O auxílio é também um instrumento para se evitar um colapso na atividade de transporte de cargas. Se parte significativa dessa frota de veículos deixar de operar, por total inviabilidade econômica, a oferta de fretes deverá cair dramaticamente, provocando forte aumento no preço do transporte de cargas e prejudicando a competitividade da economia como um todo.

**Para o transporte público**, o substitutivo prevê a transferência de até R\$ 2,5 bilhões da União para estados e municípios subsidiarem as redes de transporte público urbano, metropolitano e dentro das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), como a constituída pelo Distrito Federal e entorno, ou por Petrolina, PE e Juazeiro, BA.

O art. 230, § 2º da Constituição, regulamentado pelo art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), garante ao idoso a gratuidade do transporte público urbano e semiurbano. Essa gratuidade é viabilizada ou por um subsídio cruzado, em que os demais passageiros pagam tarifas mais elevadas, financiando, dessa forma, os passageiros idosos, ou por um subsídio direto, financiado pelas prefeituras (ou seja, pelos contribuintes do município). Com o recente aumento do óleo diesel, da ordem de 50% em doze meses, será muito difícil



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

as prefeituras não terem de autorizar o repasse do aumento de custos para o preço das passagens. Com o subsídio proposto pelo substitutivo, será possível atenuar ou mesmo eliminar o aumento da tarifa do transporte público.

Os R\$ 2,5 bilhões serão distribuídos somente para os municípios que possuem uma estrutura regular de transporte público e será proporcional à população idosa residente.

**Para o etanol**, a proposta é manter o auxílio proposto pela PEC nº 16, de 2022, porém alterando a forma de incentivo à indústria e o valor. Em vez de reduzir as alíquotas para 12%, como a PEC propõe, os estados outorgariam crédito tributário de ICMS para os produtores e distribuidores de etanol hidratado em seu território. O incentivo será de até R\$ 3.8 bilhões.

A vantagem dessa proposta é que ela beneficia diretamente a indústria do etanol, ao passo que, no caso da redução da alíquota, os benefícios poderiam ser apropriados pelos postos de gasolina, sem nenhum impacto positivo para a indústria ou para os consumidores.

A justificativa para essa medida também é técnica e merece esclarecimento adicional. A Lei Complementar nº 194, de 2022, cujo projeto tivemos a honra de relatar, atuou em duas frentes: a primeira, mais estrutural, reduzindo as alíquotas de ICMS dos combustíveis à alíquota modal (17% ou 18%). E, numa linha mais emergencial, reduziu a zero as alíquotas do PIS/Cofins e da Cide-combustíveis da gasolina e do etanol até o final do ano.

Essas duas frentes geraram prejuízo à competitividade da indústria do etanol, reduzindo o tratamento tributário diferenciado de que dispunha. Numa perspectiva mais estrutural, o Senado já deu sua resposta, por meio da aprovação da PEC nº 15, de 2022, que garantirá, nos termos da lei complementar, o diferencial competitivo aos biocombustíveis. No entanto, o setor já sofre com os efeitos das medidas emergenciais constantes da Lei Complementar nº 194, de 2022. É nesse sentido que devem ser compreendidas as disposições que incluímos em nosso substitutivo.

O consumo de álcool hidratado no segundo semestre é estimado em 8,6 bilhões de litros, gerando uma arrecadação nominal de ICMS de até R\$ 5,8 bilhões. Se devolvemos ao setor, em créditos tributários, parte dessa arrecadação, ao menos



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

durante o resto do ano de 2022, conseguiremos, ao menos em parte, neutralizar esse diferencial.

Para termos uma ideia, a desoneração temporária da gasolina reduziu a carga por litro em R\$ 0,68 por litro, enquanto que o mesmo benefício deferido ao álcool hidratado só reduziu R\$ 0,24 de tributos por litro. Esses R\$ 0,44 de diferença, em 8,6 bilhões de litros de álcool, alcançam o montante de R\$ 3,8 bilhões de reais. Esse valor teria de ser retirado da cadeia produtiva do álcool somente para repor a diferença existente até a promulgação da LCP 194/2022.

Além disso, vale lembrar, conforme expus anteriormente, que o etanol se configura cada vez mais como um combustível essencial para o futuro do Brasil, diante de nossa liderança no setor, da menor poluição que provoca e da menor sensibilidade de seu preço a fatores que estão totalmente fora de nosso controle, como a recente guerra na Ucrânia.

Essas são as razões para manter o incentivo existente na PEC 16/2022, mas com esse novo desenho jurídico.

No conjunto, portanto, os programas criados ou aperfeiçoados pelo substitutivo implicarão um gasto adicional de R\$ 38,75 bilhões para a União. Entendo que, explicitar o valor, é uma vantagem do substitutivo em relação à PEC nº 1, de 2022. Observe-se que essa PEC não oferece estimativa de impacto total, mesmo porque alguns de seus comandos são meramente autorizativos ou apenas indicam a direção da política proposta (por exemplo, aumentar o valor do auxílio gás, mas sem especificar para quanto). Já comparativamente à PEC nº 16, de 2022, que limita os gastos em R\$ 29,6 bilhões, o substitutivo implica maior dispêndio por parte da União, embora mantenha a ordem de grandeza. O mais importante, contudo, é que o do substitutivo propõe políticas mais focadas, capazes de realmente atenuar o impacto que essa situação de emergência trouxe para os grupos mais negativamente afetados por ela, a saber, os caminhoneiros autônomos e as famílias mais pobres. Adicionalmente, os recursos servirão para estimular a indústria de etanol que, conforme expliquei reiteradas vezes, é mais do que merecedora de incentivos governamentais.

Aumentos de gastos públicos devem ser sempre analisados com cautela, pois o equilíbrio fiscal é uma meta constante de qualquer governo responsável. Nessa linha, é importante reconhecer que nossa atual situação está mais confortável



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

do que a que tínhamos em um passado não tão distante. O setor público consolidado encerrou 2021 com resultado primário positivo de R\$ 65 bilhões, encerrando um ciclo de déficits que vinha desde 2014. Em abril de 2022, o resultado primário acumulado em doze meses foi ainda mais alto, atingindo R\$ 139 bilhões. Por isso, diante dessa situação de melhora das contas públicas e da excepcionalidade do estado de emergência decorrente do aumento do preço dos combustíveis, mantenho a proposta da PEC nº 16, de 2022, de excluir as despesas por ela criadas do teto de gastos e da meta de resultados fiscais constantes da LDO de 2022. Dessa forma, o governo poderá manter as políticas públicas que já estavam programadas, sem prejuízo para a população.

Nunca é demais repetir o compromisso do Governo com a gestão fiscal responsável. Vale destacar que as propostas apresentadas nesta Emenda Constitucional para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços dos combustíveis e dos impactos sociais deles decorrentes devem ser acompanhadas por medidas que busquem o aumento extraordinário de receitas e que não passem por aumento da carga tributária, com vistas a mitigar os impactos <sup>fiscais</sup> no resultado primário estimado no último Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas.

Nesse sentido, o Poder Executivo, já conta com o pagamento pela Eletrobrás de outorga de R\$ 26,6 bilhões e, respeitadas as instâncias de governança corporativa das empresas estatais, examinará a possibilidade de pagamento de dividendos adicionais ou complementares à conta de lucros auferidos no presente exercício ou em exercícios anteriores.

Sobre as emendas, acolhemos, na forma do substitutivo a Emendas nºs 1 e 3. A Emenda nº 1, do Senador Mecias de Jesus, propõe ampliação vale gás. A Emenda nº 3, do Senador Flavio Arns, propõe manter as vinculações previstas nos arts. 212 e 212-A para os recursos transferidos aos estados e ao Distrito Federal.

As demais emendas foram rejeitadas. As Emendas nºs 2 e 5, dos Senadores Eduardo Braga e Marcelo Castro, respectivamente, se preocupavam com o atendimento de outras demandas, como benefícios a motoristas de aplicativo (Emenda nº 2) e recursos educação e ciência e tecnologia (Emenda nº 5). Em que pese a pertinência das propostas, optei por não acolhê-las em razão de limitações orçamentárias. Em razão do pouco espaço fiscal disponível, optamos por proteger o transporte público de passageiros em detrimento do individual. Quanto à educação,





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

ciência e tecnologia, nossa visão é de que, nesse momento, escapam do escopo das medidas necessárias para enfrentamento do estado de emergência reconhecido pela PEC.

Quanto à Emenda nº 4, do Senador Jacques Wagner, que propõe proibir publicidade das medidas adotadas por esta PEC e ampliar benefícios para 2023, entendo, em primeiro lugar, que a questão de publicidade é uma decisão técnica, que deve caber ao ministério setorial envolvido. Quanto à extensão dos benefícios para o próximo ano, optamos por nos restringir ao estado atual de emergência, sem transferir ônus para o próximo mandato presidencial.

## **II – VOTO**

Diante do exposto, voto pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2022, com acolhimento total ou parcial das Emendas nº 1 e 3, na forma do seguinte substitutivo, com a rejeição das demais, ficando prejudicada a Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2022, com consequente arquivamento.

### **EMENDA Nº 1, PLEN (SUBSTITUTIVO)**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 1, DE 2022**

Inclui o art. 120 no Ato das disposições Constitucionais Transitórias para reconhece o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o programa auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público.



SF/22550.79789-11

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** Esta Emenda Constitucional dispõe sobre medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços dos combustíveis e dos impactos sociais deles decorrentes.

**Art. 2º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 120.** Fica reconhecido, no ano de 2022, o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes.

*Parágrafo único.* Para enfrentamento ou mitigação dos impactos decorrentes do estado de emergência reconhecido, as medidas implementadas, até os limites dos montantes previstos em norma constitucional, observarão:

I – quanto às despesas:

a) serão atendidas por meio de crédito extraordinário;





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

b) não serão consideradas, até o limite previsto para fins de apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, e limite estabelecido às despesas primárias, conforme disposto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

c) ficam ressalvadas do disposto no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal;

II - a abertura do crédito extraordinário para seu atendimento dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III – a dispensa das limitações legais, inclusive quanto à necessidade de compensação:

a) à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa; e

b) à renúncia de receita que possa ocorrer; e

IV – a não aplicação de qualquer vedação ou restrição prevista em norma de qualquer natureza.” (NR)

**Art. 3º** Observado o disposto no art. 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a União:

I – assegurará a extensão do programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, às famílias elegíveis na data de promulgação dessa emenda constitucional, e concederá às famílias beneficiárias desse programa, acréscimo mensal extraordinário, durante cinco meses, de R\$ 200,00 (duzentos reais) no período de 1º de agosto e 31 de dezembro de 2022, até o limite de R\$ 26.000.000.000,00 (vinte e seis bilhões de reais) sendo, no máximo, cinco por cento



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

desse valor destinado à operacionalização e à atualização tecnológica necessária à concessão desse benefício;

II - assegurará às famílias beneficiadas pelo auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, a cada bimestre, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, valor monetário correspondente a uma parcela extraordinária adicional de 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de GLP, estabelecido pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos 6 (seis) meses anteriores, até o limite de R\$ 1.050.000.000,00 (um bilhão e cinquenta milhões de reais), sendo, no máximo, 5% (cinco por cento) desse valor destinado à operacionalização e à atualização tecnológica necessária à concessão desse benefício;

III – concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC até a data de 31 de maio de 2022, auxílio de R\$ 1.000,00 (um mil reais) mensais, até o limite de R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais);

IV – aportará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semi-urbano, metropolitano ou entre integrantes de uma mesma Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), assistência financeira em caráter emergencial no valor de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), a serem utilizados para auxílio no custeio ao direito previsto no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), até 31 de dezembro de 2022.

V – entregará na forma de auxílio financeiro o valor de até R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos milhões de reais), em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760.000.000,00 (setecentos e sessenta milhões de reais) cada, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Circulação de



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido;

§ 1º O acréscimo mensal extraordinário de que trata o inciso I do *caput* será complementar à soma dos benefícios previstos nos incisos I a IV do *caput* do art. 4º da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e será pago sem prejuízo daquele previsto na Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022.

§ 2º A parcela extraordinária de que trata o inciso II do *caput* será complementar ao previsto no art. 3º da Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021.

§ 3º O benefício de que trata o inciso III do *caput*:

I - tem por objetivo auxiliar os transportadores autônomos de carga em decorrência do estado de emergência de que trata o *caput* do art. 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - será concedido para cada transportador autônomo de carga, independentemente do número de veículos que possuir;

III – o recebimento do benefício independe da comprovação da aquisição de óleo diesel;

IV – O Ministério da Infraestrutura disponibilizará solução tecnológica específica para validação do direito e manifestação do interesse, por parte do Transportador Autônomo de Cargas, ao recebimento do auxílio de que trata o *caput*; e

V – Para fins de pagamento do auxílio de que trata o *caput*, o Ministério da Economia definirá o operador bancário responsável pela operacionalização dos pagamentos.



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

§ 5º O aporte de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios de que trata o inciso IV do *caput*:

I – terá função de complementariedade aos subsídios tarifários, subsídios orçamentários e aportes de recursos de todos os gêneros, concedidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como de gratuidades e demais custeios do sistema de transporte público coletivo suportados por esses Entes;

II – será concedido em observância à premissa de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte público coletivo e às diretrizes da modicidade tarifária;

III – será repassado a qualquer fundo apto ao recebimento dos aportes financeiros, inclusive os que já recebem recursos federais, ressalvada a necessidade de que os valores repassados se vinculem estritamente à assistência financeira para o qual foi instituído;

IV – será distribuído em proporção da população maior de 65 (sessenta e cinco) anos residente no Distrito Federal e nos Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano intramunicipal regular em operação;

V – 40% (quarenta por cento) será retido pela União e repassado aos respectivos Entes Estaduais responsáveis pela gestão do serviço nos casos de Municípios atendidos por redes de transporte público coletivo intermunicipal ou interestadual de caráter urbano;

VI – será integralmente entregue Município responsável pela gestão, nos casos de Municípios responsáveis pela gestão do sistema de transporte público integrado metropolitano, e será considerado o somatório da população maior de 65 (sessenta e cinco) anos residente nos Municípios que compõem a região metropolitana administrada;

VII – será distribuído com base na estimativa populacional mais atualizada publicada pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

VIII – somente será entregue aos Entes federados que comprovarem possuir sistema de transporte público coletivo em funcionamento de caráter urbano, metropolitano ou entre integrantes de uma mesma RIDE, na forma do regulamento.

§ 5º Os créditos de que tratam o inciso V do *caput*:

I – deverão ser outorgados até 31 de dezembro de 2022, podendo ser aproveitados nos exercícios posteriores;

II – terão por objetivo reduzir a carga tributária da cadeia produtiva do etanol hidratado, de modo a manter diferencial competitivo em relação à gasolina;

III – serão limitados ao valor referido no *caput* e proporcional à participação dos Estados e Distrito Federal em relação ao consumo total do etanol hidratado em todos os Estados e no Distrito Federal no ano de 2021;

IV – seu recebimento pelos Estados ou o Distrito Federal importará na renúncia ao direito sobre o qual se funda eventual ação que tenha como causa de pedir, direta ou indiretamente, qualquer tipo de indenização relativa a eventual perda de arrecadação decorrente da adoção do crédito presumido de que trata o inciso I do *caput* nas operações com etanol hidratado em seu território;

V – o auxílio financeiro será entregue pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, mediante depósito, junto ao Banco do Brasil S.A. e na respectiva conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, da seguinte forma:

a) primeira parcela até o dia 31 de agosto de 2022;

b) segunda parcela até o dia 30 de setembro de 2022;

c) terceira parcela até o dia 31 de outubro de 2022;



SF/22550.79789-11



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

d) quarta parcela até o dia 30 de novembro de 2022; e

e) quinta parcela até o dia 27 de dezembro de 2022;

VI – serão livres de vinculações a atividades ou setores específicos, observadas:

a) a repartição com os municípios na proporção a que se refere o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal; e

b) a inclusão na base de cálculo para efeitos de aplicação do art. 212 e do inciso II do art. 212-A da Constituição Federal;

VII – serão entregues após a aprovação de norma específica, independentemente da deliberação de que trata a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; e

VIII – incluir-se-ão, como receita, no orçamento do ente beneficiário do auxílio, e, como despesa, no orçamento da União, devendo ser deduzidos da receita corrente líquida da União.

§ 6º Compete aos Ministérios setoriais, no âmbito de suas competências, a edição de atos complementares à implementação dos benefícios previstos nos incisos I a IV do *caput* deste artigo.

**Art. 4º** Até 31 de dezembro de 2022, a alíquota de tributos incidentes sobre a gasolina poderá ser fixada em zero, desde que a alíquota do mesmo tributo incidente sobre o etanol hidratado seja também fixada em zero.

**Art. 5º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.



SF/22550.79789-11





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/22550.79789-11