

PARECER N° , DE 2016

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 222, de 2011, que acrescenta o art. 1º-A à Lei n° 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o art. 1º-A à Lei n° 12.306, de 6 de agosto de 2010, que dispõem sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos dos Fundos de Participações dos Municípios – FPM e dos Estados – FPE, bem como dos Fundos de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de preservar a descentralização fiscal da Federação, e dá outras providências.

RELATOR: Senador JOSÉ AGRIPINO

I - RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 222, de 2011, que acrescenta o art. 1º- A à Lei n° 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o art. 1º-A à Lei n° 12.306, de 6 de agosto de 2010, leis essas que dispõem sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos dos Fundos de Participações dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE), bem como dos Fundos de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de preservar a descentralização fiscal da Federação, e dá outras providências.

Para atingir o fim a que se propõe, o art. 1º do PLS acrescenta o art. 1º-A à Lei n° 12.058, de 2009, prevendo que a União prestará apoio financeiro aos entes que recebem recursos do FPM; o art. 2º acrescenta o art. 1º-A à Lei n° 12.306, de 2010, prevendo, igualmente, que a União prestará apoio financeiro aos entes que recebem recursos do FPE, enquanto o art. 3º do projeto determina que a União aplique recursos complementares em programas

de financiamento do setor produtivo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Nos três casos, as regras de concessão do auxílio financeiro são semelhantes: (i) o apoio será prestado enquanto não forem alteradas as alíneas do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, que cuidam dos repasses ao FPM, ao FPE e a programas de financiamento do setor produtivo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; (ii) o apoio será devido sempre que for positiva a diferença entre percentual do produto da arrecadação de tributos federais, nos doze meses anteriores, e o somatório dos recursos repassados ao FPM, ao FPE e a programas de financiamento do setor produtivo nas multicitadas regiões, apurado no mesmo período; (iii) não integrarão a base de cálculo do apoio os recursos referentes à contribuição previdenciária dos servidores públicos e das contribuições sociais dos empregadores e dos trabalhadores segurados da Previdência Social; (iv) a distribuição dos recursos entre entes e regiões beneficiárias observará os procedimentos e critérios vigentes na distribuição de recursos do FPM, FPE e dos fundos de financiamento do setor produtivo.

O apoio financeiro será devido sempre que for positiva a diferença, mensalmente apurada: a) entre o valor correspondente a 13,2% da arrecadação de tributos federais e o valor dos recursos repassados ao FPM; b) entre o valor correspondente a 12,1% da arrecadação de tributos federais e o valor dos recursos repassados ao FPE; c) entre o valor correspondente a 1,7% da arrecadação de tributos federais e o somatório das aplicações realizadas pelos respectivos fundos regionais em programas de financiamento do setor produtivo das três regiões mencionadas.

As regras propostas produzirão efeitos (o apoio financeiro será devido) enquanto não for alterada a repartição das receitas tributárias entre a União e os demais entes da federação, fixada nos arts. 159, I, “a”, “b”, “c”, e “d”, da Constituição Federal. Todavia, são excluídas da base de cálculo as receitas federais relativas à previdência social do regime próprio, assim como do regime geral, estabelecidas pelos arts. 40, *caput*, e 195, I, “a”, e II, da Constituição Federal. Por outro lado, os critérios de distribuição do apoio financeiro entre os entes subnacionais serão os mesmos adotados para os fundos acima mencionados.

O art. 4º do PLS estabelece que *a lei orçamentária anual consignará as dotações necessárias à cobertura das despesas previstas na lei proposta*, enquanto o art. 5º determina que os valores das entregas, feitas na forma do item *ii* acima, serão reduzidos em 60% no primeiro mês de apuração e o

reductor diminuirá em um ponto percentual por mês, até que se atinja o valor integral.

Por fim, o art. 6º estabelece a cláusula de vigência da lei, que entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o autor do projeto sob apreciação, Senador AÉCIO NEVES, assevera que *os governos estaduais e municipais ficaram para trás e com as migalhas dos recursos públicos, em que pese o forte aumento da carga tributária realizado no País nas últimas décadas*. Os entes subnacionais deixaram de ganhar receitas, na medida em que o aumento da carga tributária concentrou-se em receitas não compartilhadas, a exemplo da instituição de algumas contribuições e do imposto sobre operações financeiras. Argumenta, ainda, que os estados e municípios sofrem com as perdas de receitas decorrentes de incentivos fiscais, adotados pelo governo federal, baseados em impostos com receitas compartilhadas, a exemplo de incentivos concedidos com a redução do IPI.

Os argumentos têm respaldo no inegável esvaziamento dos fundos de participação, em relação à receita líquida da União, especialmente no período 2002-2010. Com efeito, a proposta oferece uma alternativa para solucionar o problema de centralização de receitas no âmbito da União, mediante a criação de uma *sistemática de transferências federais complementares para as outras esferas de governo...*, com ampliação da base de cálculo – inclusão de quase todas as receitas federais – e demais características acima relatadas. Por fim, o autor argumenta que se houve razões políticas e econômicas para que o governo federal encontrasse meios destinados a ajudar os prefeitos e governadores diante da crise internacional de 2008-2009, nada impede que os mesmos esforços sejam mobilizados para *enfrentar a crise federativa, que é fruto de um processo fiscal centralizador imposto nos últimos anos*.

A matéria foi distribuída a esta Comissão e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas ao projeto de lei.

II – ANÁLISE

Consoante o disposto no art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão, entre outras atribuições, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

O art. 48 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Congresso Nacional – com a sanção do Presidente da República – dispor sobre todas as matérias de competência da União, assim como sobre as demais que enumera, dentre as quais “o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas” (cf. art. 48, *caput* e inciso I, CF).

Observa-se, desde logo, que o projeto sob exame se encontra na esfera de apreciação do Congresso Nacional, porquanto trata de repartição de receitas tributárias da União com os demais entes federativos.

Por outro lado, pela própria natureza e desdobramentos do assunto de que trata, a proposição envolve inexoravelmente matéria orçamentária e, assim, requer-se, primeiramente, o exame do requisito formal relativamente à constitucionalidade da iniciativa legislativa.

Quanto a esse aspecto formal, verifica-se que a matéria não está inserida no direito estrito de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo, consoante disposto no rol taxativo do art. 61, § 1º, combinado com os arts. 165 e 166, § 6º, todos da Constituição Federal.

Embora haja, por vezes, controvérsia quanto a vícios de iniciativa em projetos que tratam de matéria orçamentária, a presente proposição não incorre, a meu ver, em tal eiva de inconstitucionalidade, na medida em que propõe a criação de uma despesa pública – sob a forma de apoio financeiro – cuja cobertura será objeto de consignação nas leis orçamentárias anuais.

Ademais, a previsão de que a lei orçamentária anual consignará as dotações necessárias à cobertura das despesas decorrentes da presente proposição, nos termos do art. 4º do PLS, permitirá o processamento – em cada exercício financeiro – da adequação orçamentária dos dispêndios e do atendimento dos requisitos contidos no art. 16, § 1º, I, e no art. 17, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De fato, as leis de diretrizes orçamentárias, as relativas aos planos plurianuais, assim como as leis orçamentárias anuais são de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, conforme art. 165 da Carta Política. Os respectivos projetos são assim submetidos pelo Poder Executivo e apreciados pelo Poder Legislativo, conforme art. 166, *caput* e § 6º.

Todavia, essa prerrogativa presidencial, assim como a contida no citado art. 61, § 1º, da Lei Maior, constitui direito estrito e não comporta interpretação ampliativa. A esse respeito, registre-se o seguinte excerto de voto do Ministro Celso de Mello, na ADI 724-MC, em julgamento de 7/9/1992:

“O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária. **A cláusula de reserva pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da Lei Fundamental de 1969.**” (grifei).

O ilustre Ministro, ao citar o Precedente do STF, ADI 352-SC, aduz:

“**A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito**, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma explícita e inequívoca.” (grifei).

No que diz respeito à iniciativa legislativa parlamentar que cria despesa pública, vale mencionar o seguinte trecho da decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI 3394, Relator Ministro Eros Grau:

“**Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também **não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode**

ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.” (grifei).

No voto acima citado, o Ministro Eros Grau cita o precedente do STF - ADI 2072-MC -, em cujo julgamento assim sustentou o Ministro Moreira Alves:

“... com a devida vênia, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento. Por esse entendimento, teremos que qualquer matéria financeira será da competência da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. ...”

Do exposto, depreende-se que a iniciativa legislativa reservada, e constitucionalmente estabelecida, não abrange as propostas de leis que tenham desdobramentos financeiros, neles incluídos os orçamentários. Afinal de contas, grande parte – senão a maioria – das normas inerentes ao setor público produzirá algum impacto financeiro. Vedar a iniciativa parlamentar em tais situações seria equivalente a submeter o poder do parlamento ao monopólio e, por via de consequência, à vontade de outro poder, no caso à do Executivo.

O projeto não fere, ademais, o disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, porquanto não vincula receitas de impostos a despesas, nem aos fundos de participação e regionais a que se refere. O autor, de forma inteligente, utiliza as receitas tributárias federais – com as exceções que especifica – como base de cálculo para que os estados e municípios recomponham, em parte, sua participação nas receitas públicas. Ou seja, para que minimizem a perda relativa de receitas em função do aumento de carga tributária no País, centralizado na União e fundado em receitas não compartilhadas com os demais entes federativos, conforme bem justificou o autor do projeto. Ainda que o projeto promovesse vinculação da receita de impostos, convém assinalar que a proibição do art. 167, IV, abrange apenas essa espécie tributária, não se estendendo às taxas e contribuições. Assim, os dispêndios decorrentes do auxílio financeiro previsto no projeto podem ser financiados por outras receitas da União, como a patrimonial, a de taxas e contribuições.

O projeto será objeto de apreciação pela CAE, conforme acima relatado. Não obstante as atribuições próprias daquela Comissão, julgo importante enfatizar, no mérito, a procedência dos argumentos do autor. De fato, os estados e municípios sofreram perdas relativas na partilha de receitas federais ao longo das últimas décadas, em razão da instituição de contribuições e do aumento de arrecadação do imposto sobre operações financeiras – como se sabe, rendas concentradas nas mãos da União e não compartilhadas com os demais entes federativos. Ou seja, receitas não incluídas na base de cálculo dos fundos de participação e regionais.

Registrem-se, a propósito, algumas constatações: entre 2002 e 2010, a receita líquida federal cresceu de 17,8% para 19,3% do PIB, enquanto as transferências para os estados e municípios permaneceram, praticamente, estagnadas: passaram de 3,80% para 3,85% do PIB. Por outro lado, a participação das receitas do IR e do IPI na arrecadação tributária federal no período (excluindo-se a arrecadação relativa às contribuições previdenciárias) caiu de 56,2% para 40,5%.

A consequência desse quadro está no fato de que a fatia dos fundos de participação e regionais no bolo de receitas tributárias federais encolheu de 27% para 19,4%, no citado período de 2002-2010.

Tivessem os estados e municípios mantido, ao longo do período 2002-2010, a mesma participação nas receitas federais que tinham em 2002, eles teriam recebido R\$ 42,6 bilhões a mais do que os valores a que tiveram direito naquele período. Ou seja, teriam tido uma receita adicional de R\$ 4,7 bilhões, em média anual. Esse dado, a propósito, pode ser tomado com estimativa do impacto financeiro da proposição, conforme citada exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Toda atividade legislativa deve estar orientada para o cumprimento dos princípios constitucionais, sendo certa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, 2007, p. 927) de que a violação de um princípio é a mais grave forma de inconstitucionalidade, “porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

Ora, o princípio federativo é um dos princípios estruturantes do Estado brasileiro, qualificado como cláusula pétrea pela Constituição de 1988 (art. 64, § 4º, I). Um dos pressupostos da estrutura de uma federação é a

autonomia dos entes que a compõem. A esse respeito, observa Hugo de Brito Machado Segundo (*Contribuições e Federalismo*, 2005, p. 50):

Não basta que haja referência nominal na Constituição a essa autonomia: é preciso que haja condições materiais a que ela seja exercida, sob pena de não existir uma autêntica federação, mas uma federação nominal, ou formal, apenas no papel. Para que seja efetiva, o ente federado que se pretende autônomo há de possuir os recursos financeiros necessários ao exercício dessa autonomia. Seria meramente ornamental o dispositivo da Constituição que outorgasse as mais extensas competências a um ente federado, se não dotasse esse mesmo ente de condições financeiras de exercer essa autonomia.

Com a opção por aumentar a sua receita tributária mediante a instituição de contribuições que não são objeto de partilha com outros entes, a União atuou, a meu ver, contra o princípio federativo. O uso desse subterfúgio, além de atentar contra o referido princípio, configura uma clara estratégia para burlar a regra do art. 157, II, da Carta Magna, segundo a qual a União deve destinar a Estados e ao Distrito Federal 20% do produto da arrecadação de impostos não previstos constitucionalmente e que venha a instituir. Assim, em lugar de dividir a arrecadação de novos impostos, a União criou as mais variadas contribuições, desvirtuando a lógica que preside essa espécie tributária. À exceção das destinadas ao financiamento da seguridade social, as contribuições deveriam ser instituídas para fazer face a situações pontuais e transitórias (como no caso de necessidade de intervenção no domínio econômico), e não se transformar em fonte ordinária e relevante de financiamento do Estado. O projeto de lei em exame reduz as mencionadas distorções e, com isso, confere mais efetividade ao princípio federativo.

Em suma, **a presente proposta visa complementar as quotas-partes do FPE, do FPM e dos Fundos Regionais, tomando-se como base de cálculo um percentual fixo da arrecadação tributária federal**, conforme acima relatado. Na proposta, tomou-se como base de cálculo os dados verificados no ano de 2002.

Desse modo, importa ressaltar que o mecanismo proposto, ao congelar a participação relativa dos entes subnacionais nas receitas da União de 2002 (excluindo-se, evidentemente, as receitas previdenciárias do regime próprio e do regime geral), elimina a possibilidade de o governo federal aumentar sua arrecadação tributária sem compartilhamentos com os estados e municípios. Ademais, o apoio financeiro ocorrerá até que se promova a reforma na partilha tributária.

Entretanto, no Art. 1º do PLS nº 222, de 2011, que acrescenta o Art. 1º-A na Lei 12.058, de 13 de outubro de 2009, em seu inciso IV reza o seguinte:

“IV – o Tribunal de Contas da União - TCU efetuará o cálculo do valor devido e das quotas de cada Município;”

E no Art. 2º do PLS nº 222, de 2011, que acrescenta o Art. 1º-A na Lei 12.306, de 06 de agosto de 2010, em seu inciso IV propõe o seguinte:

“IV – o Tribunal de Contas da União - TCU efetuará o cálculo do valor devido e das quotas de cada Estado e do Distrito Federal;”

Observo, porém, que a Lei nº 12.058, de 2009, que dispôs sobre o apoio financeiro da União aos Municípios, estabeleceu no §5º do seu art. 1º o seguinte:

§ 5º O valor referente a cada ente será calculado pelo Banco do Brasil S.A. com base nas condições dispostas neste artigo e creditado em conta bancária específica criada para essa finalidade.

Ora, parece claro que a mesma sistemática deve ser adotada no projeto de lei sob exame. Além de tratamento idêntico ao já adotado nos anos de 2009 e 2010, o Banco do Brasil exerce, para além do papel de banco comercial, a tradicional função de agente financeiro do Tesouro Nacional.

Por esses motivos, proponho a substituição do Tribunal de Contas da União pelo Banco do Brasil como ente responsável para efetuar o cálculo do valor devido e das quotas de cada Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de duas emendas. Ao TCU permanecerá a sua conhecida atribuição de fornecer os coeficientes de participação dos entes federados subnacionais nos respectivos fundos.

Por fim, como bem frisou o autor, se o governo federal encontrou meios fiscais para amenizar o impacto da crise econômico-financeira internacional sobre a arrecadação dos estados e municípios, em 2008 e 2009,

não há motivos para que o governo não adote – até que se pactue nova partilha nas receitas públicas – providências de modo a atenuar a crise federativa, reforçada, no momento, pelos efeitos de nova crise financeira internacional.

Do exposto, constata-se que o projeto encontra-se de acordo com as normas constitucionais, quanto ao seu aspecto formal e material. Está de acordo, também, com o ordenamento jurídico infraconstitucional e com as normas regimentais. Ademais, não há reparos quanto à técnica legislativa.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 (RELATOR) - CCJ

Dê-se ao artigo 1º- A da Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, constante do Art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 1º A

.....

IV – o Banco do Brasil efetuará o cálculo do valor devido e das quotas de cada Município, de acordo com os coeficientes atribuídos pelo TCU para o FPM.

EMENDA Nº 2 (RELATOR) - CCJ

Dê-se ao Art. 1º- A da Lei nº 12.306, de 06 de agosto de 2010, constante do Art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 1º A

.....

IV – o Banco do Brasil efetuará o cálculo do valor devido e das quotas de cada estado e distrito federal, de acordo com os coeficientes atribuídos pelo TCU para o FPE.

Sala da Comissão, 13 de abril de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador JOSÉ AGRIPINO, Relator