



## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2016 (Proposta de Emenda à Constituição nº 4/2015, na Casa de origem), do Deputado André Figueiredo e outros, 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.*



SF/16201.79455-03

### I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 31, de 2016, tendo como primeiro signatário o Deputado André Figueiredo.

A PEC nº 31, de 2016, altera o art. 76 e insere os arts. 76-A e 76-B no Ato das Disposições Constituições Transitórias (ADCT), para prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e criar a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A PEC nº 31, de 2016, é proveniente da aprovação da PEC nº 4, de 2015, na Câmara dos Deputados, que tramitou conjuntamente com as de nºs 87 e 112, ambas de 2015. A PEC nº 87, de 2015, foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 8 de julho de 2015, tendo em vista o fim da vigência da desvinculação, então existente, em 31 de dezembro desse mesmo ano.

A proposta em exame confere nova redação ao art. 76 do ADCT e define a vigência da desvinculação de recursos públicos federais nela elencados, de 1º de janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2023.

Fundamentalmente, a redação proposta desvincula de órgão, fundo ou despesa o montante equivalente a trinta por cento da arrecadação federal



relativo às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já existentes ou a serem criadas durante sua vigência. São excepcionalizadas, tão somente, as destinadas ao pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social e as do salário-educação.

Por sua vez, o 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.

Mais ainda, nesse artigo fica determinado que 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, não estão sujeitos à desvinculação de receitas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal.

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.

Já o 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, estipulando, também, que essa desvinculação de receitas 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.

Por fim, na cláusula de vigência desta emenda constitucional, que se dará na data de sua publicação, fica determinado que seus efeitos retroagirão a 1º de janeiro de 2016.





No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos regimentais, esta Comissão tem competência exclusiva para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das propostas de emenda à Constituição a ela submetidas.

Cabe-nos afirmar, inicialmente, que a matéria em exame, de fato, observa todos os aspectos atinentes à sua constitucionalidade formal. Ela foi proposta por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, em atendimento ao inciso I do art. 60 da Constituição Federal e cumpre o disposto no art. 60, § 1º, da Constituição, podendo o Congresso Nacional sobre ela deliberar, visto que não há vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Todavia, não se pode perder a referência, ou contrariamente é imprescindível asseverar que a Constituição da República determinou um sistema de federalismo participativo, com a repartição da receita entre a União, os Estados e os Municípios e destinação de algumas delas para atender a finalidades específicas, claramente explicitadas em seu texto.

Em particular, e para elucidar mais intimamente a desvinculação pretendida com a PEC nº 31, de 2016, *é mister reconhecer que as contribuições sociais foram instituídas, fundamentalmente, para financiar a seguridade social, que compreende o direito à saúde, à assistência social e à previdência social. Logo, em consonância aos princípios fundamentais da Constituição Federal, os recursos oriundos dessas contribuições têm e terão como destino o gasto nesses direitos.* Dessa forma, as contribuições sociais, no nosso entendimento, inequívoca e objetivamente vinculam o emprego e a destinação de seus recursos arrecadados nos fins que motivaram a sua criação, ou seja, na realização dos direitos sociais a ela intrínsecos.

*A imensa desigualdade socioeconômica que enformou o pacto expresso na Constituição de 1988, ainda persistente, mostra-nos claramente a fundamentalidade desses direitos sociais, assegurando-lhes o status de garantias fundamentais e, por consequência, qualificando-o como direito*





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

*público inerente ao indivíduo e à realização da dignidade de sua pessoa, trazendo implícita a obrigatoriedade de o Estado em agir.*

*Portanto, são falaciosas as interpretações que reduzem ou retiram essa fundamentalidade desses direitos sociais, restringindo-os ao princípio da reserva do possível, que adquire conteúdo e substância em função de uma particular situação econômica e conjuntural.*

Dessa forma, entendemos, e são recorrentes interpretações nesse sentido, que as contribuições sociais foram instituídas para financiar o direito à saúde, à assistência social e à previdência social, conflitando com o texto constitucional o uso dos recursos oriundos dessas contribuições para destino outro que não seu gasto com esses direitos. São direitos públicos subjetivos dos indivíduos, universalizados e assumidos como dever intrínseco ao Estado, que conformam e se confundem com a dignidade de sua pessoa.

Sendo assim, não incorporam qualquer concepção de justiça, pois está dentro do âmbito da obrigatoriedade do Estado de agir, diferenciando-se claramente das ações de proteção e de guarda pelo Estado de direitos econômicos e sociais, que se consubstanciam na legislação concessiva. Esta não tem dimensão originariamente constitucional e está sujeita ao princípio da reserva do possível.

Contrariamente, as contribuições sociais são a base da definição constitucional de uma esfera do mínimo, o mínimo essencial, necessário e imprescindível à realização e preservação dos elementos essenciais que conformam os direitos relativos à seguridade social.

Entendemos e afirmamos assim que às contribuições sociais definidas na Constituição Federal se aplicam o princípio da afetação, que vincula o sujeito ativo da obrigação tributária, o Estado, a empregar a sua arrecadação nos fins que motivaram a sua criação.

Vale notar que esse princípio é afirmado no próprio texto constitucional originário, a partir de sua determinação quanto a não-afetação dos impostos, conforme o disposto no inciso IV de seu artigo 167. Aqui, fica



SF/16201.79455-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

também estipulada e afirmada a afetação a órgão, despesa ou fundo, das outras espécies tributárias como a taxa e contribuições sociais.

A propósito, essa negativa de desvinculação é procedida no inciso XI do art. 167 da CF, que, explicitamente, veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, *a*, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201. Aqui, fica ressalvado da desvinculação as contribuições sociais do trabalhador e do empregador ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos, em observância ao disposto no inciso XI do art. 167 da Constituição Federal.

As contribuições sociais foram instituídas para financiar a seguridade social, que compreende o direito à saúde, à assistência social e à previdência social. Logo, pela lógica constitucional, os recursos oriundos dessas contribuições terão como destino o gasto nesses direitos.

***Portanto, a desvinculação das receitas da União tratada na PEC nº 31, de 2016, incorpora vício de constitucionalidade material, pois restringe e prejudica a efetivação desses direitos sociais.*** Ou seja, com a proposta em exame, 30% da renda auferida pela Administração Pública Federal por meio das contribuições sociais não serão utilizadas para fins de financiamento da seguridade social.

A desvinculação dessas verbas afetadas demarca ações inconstitucionais, uma vez que, nitidamente, conflita e desobedece aos ditames da Constituição Federal. Trata-se, assim, de emenda que descumpre preceito constitucional, uma vez que agride a consecução dos direitos humanos incorporados nesses direitos sociais, a partir do afastamento de receita destinada ao seu custeio, manutenção e desenvolvimento.

Ou seja, em proveito da existência de recursos livres para serem utilizados conforme as prioridades de governo, ignora-se as prioridades constitucionais, reafirme-se, nela e por ela definidas, e que se fundam em premissas que obrigam a afetação de parte da verba pública, qual seja a das contribuições sociais.



SF/16201.79455-03



Questões de outra natureza relacionadas à PEC nº 31, de 2016, dizem respeito aos seus impactos e à sua importância no equacionamento da deterioração das contas públicas no Brasil.

A desvinculação proposta surgiria como importante mecanismo para fazer frente à rápida deterioração das contas públicas que se observa nos últimos anos, refletiva, em síntese, nas elevações na relação dívida/PIB: de 63% para 73% de 2014 para 2015, com fortes possibilidades dessa relação ultrapassar 80% neste ano, devido a institucionalização da nova meta de déficit primário, de R\$ 170 bilhões, com tendência ao seu aprofundamento em anos posteriores, na ausência de ajustes fiscais.

Entendem aqueles que compartilham a importância do controle dessa variável que reverter tendência é estratégica para a retomada do desenvolvimento do país, sobretudo pela reversão das expectativas quanto ao aumento de tributos, à possibilidade de *default* e à aceleração do processo inflacionário associado a aquela tendência para a dívida: trajetória explosiva da dívida pública leva à maior incerteza na economia, deprimindo o investimento e a recuperação da atividade. ***A busca da estabilização na relação dívida/PIB, e seu declínio, seriam, assim, estratégicos para a reversão desses impactos negativos, onde a desvinculação de recursos proposta seria importante, sobretudo pela destinação dos recursos liberados para a formação do conhecido resultado primário, até porque os gastos com juros são, atualmente, importante item de despesa, tendo absorvido 6,7% do PIB em 2015.***

***Nosso entendimento é manifestamente contrário:*** em um período de crise econômica, como o atual, o governo deveria implementar uma política qualificada de reorientação de seus gastos, e não tão somente de geração de recursos livres, no caso com a desvinculação proposta, direcionando-os ao pagamento dos encargos da dívida.

É necessário ter claro que o endividamento constitui prática comum e inerente à própria dinâmica das economias de mercado. Ele contribui para alavancar os investimentos, o consumo e o crescimento da renda e do emprego na economia.





No caso específico da elevação assistida na economia brasileira, em anos recentes, o aumento da dívida, entre outros aspectos, deu-se devido aos empréstimos do Tesouro ao BNDES, num contexto de políticas anticíclicas, oportunamente implantadas desde a crise que se instaura na economia internacional a partir do ano de 2008. No contexto dessa crise, ainda persistente, de restrições às fontes usuais de financiamento, interna e externa, disponibilizar recursos de empréstimos ao setor privado e aos próprios entes subnacionais se mostrou pertinente e eficaz. Contrariamente aos demais países, só recentemente constata-se reversão do crescimento na economia brasileira, já verificada a partir de 2008 em diversos outros países.

A atual situação se torna mais grave com a desvinculação proposta, na medida em que são deslocados gastos importantes, como os gastos sociais objeto da emenda, prejudicando a população mais pobre, justamente em um período de retração da economia.

Mais ainda, ao deteriorar a economia com a redução dos investimentos, que, logicamente, ao lado da redução dos gastos sociais, comporão a fonte de recursos a ser direcionada à formação do resultado primário e ao pagamento dos juros, serão reforçadas, contrariamente, as próprias expectativas ligadas à possibilidade do *default*, de aceleração inflacionária e de aumento dos tributos, de forma a desestimular o investidor privado, a retomada do crescimento econômico e a estabilização da própria relação dívida/PIB, variável norteadora de ações restritiva, entre elas a DRU.

A propósito, ressalte-se, conforme relatório do Senador José Maranhão, *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.*

Mais adiante em seu relatório afirma: *em relação às contribuições sociais, o efeito direto mais expressivo da desvinculação, 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.*

Com efeito, de acordo com análise proferida pelo Professor Luiz Filgueiras, Titular da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), “a DRU, juntamente com a Lei de [suposta] Responsabilidade Fiscal, constitui-se em um instrumento essencial para os interesses do capital financeiro; a sua renovação, com extensão de seu prazo de validade e aumento de seu percentual, é coerente com a atual política econômica do Governo Dilma, que se resume à implementação de mais um ajuste fiscal – com todas as consequências sociais lamentáveis já esperadas. Em suma, o objetivo é dar uma maior garantia, de prazo mais longo, ao capital financeiro e transferir para ele uma parte maior da riqueza social, prejudicando, em contrapartida, os gastos correntes e os investimentos em educação e saúde, entre outros”.

Segundo o professor Filgueiras, quanto maior o prazo de validade da DRU e o percentual de desvinculação das receitas da União, melhor para o capital financeiro e pior para os gastos sociais e as receitas de estados e municípios. “A extensão do prazo e o aumento do percentual evidencia o que vai ficando cada vez mais claro para quem pode e quer enxergar, isto é, que o ajuste fiscal é uma política econômica permanente no capitalismo contemporâneo. Não é mais algo passageiro, que se pode abrir mão em um determinado momento. Ele é a garantia de que a acumulação financeira, que em todos os países tem a dívida pública como o seu instrumento fundamental, não sofrerá descontinuidade, independentemente da situação conjuntural, boa ou má, das economias. Esta é a realidade desde o início dos anos 1990 no Brasil e é por isso que as taxas de crescimento da economia nos últimos 25 anos foram pífiás; com exceção de um pequeno período (2006-2008) no qual se reduziu o superávit fiscal primário, em virtude de uma conjuntura econômica internacional excepcionalmente favorável”.







*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

São essas ações típicas de ajustes precários.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, encaminhamos voto pela inconstitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2016, e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão,

Senador RANDOLFE RODRIGUES  
REDE-AP



SF/16201.79455-03