



SENADO FEDERAL

(*) PARECER Nº 1.254, DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n- 87, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador Romero Jucá, que altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

RELATOR: Senador **RENAN CALHEIROS**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87, de 31 de agosto 2011, de ementa em epígrafe, que tem como primeiro signatário o Senador ROMERO JUCÁ. A proposição objetiva prorrogar mais uma vez a DRU, desta vez até 31 de dezembro de 2015.

Essa seria a terceira prorrogação da DRU, introduzida originalmente pela Emenda Constitucional (EC) nº 27, de 2000. O dispositivo desvincula de órgão, fundo ou despesa 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

O art. 1º da proposta altera a redação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prorrogando o seu prazo e atualizando sua redação. No entanto, são mantidos os mesmos termos da redação atual, dada pela EC nº 56, de 2007.

Dessa forma, a DRU não reduz a base de cálculo das principais transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios previstas na Constituição Federal. Ademais, a DRU excetua da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação e os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O art. 2º da proposta constitui a cláusula de vigência.

(*) Avulso republicado em 11/112011 para fazer constar título da tabela.

A DRU tornou-se necessária porque o orçamento da União apresenta elevado volume de despesas obrigatórias, como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, e também expressiva vinculação das receitas orçamentárias a finalidades específicas.

Conforme a justificação da proposta, “esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para programar projetos governamentais prioritários, e prejudica a formação de poupança para promover a redução da dívida pública”.

A proposição foi encaminhada a esta Comissão e distribuída em 22 de setembro de 2011, cabendo a mim a honra de relatá-la.

Cabe recordar que, em 1997, tive a experiência de relatar a proposta que resultou na EC nº 17, de 1997, que prorrogou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) até 31 de dezembro de 1999. Como se sabe, o FEF foi o mecanismo de desvinculação que precedeu a DRU e teve papel fundamental, à época, para permitir a consolidação da estabilização monetária no período posterior ao Plano Real.

Com efeito, a proposta foi aprovada por maioria expressiva de votos no Plenário do Senado Federal.

As mesmas razões que justificaram a prorrogação do FEF, naquele difícil contexto econômico e político, ainda são válidas para a DRU: preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União.

II – ANÁLISE

1. Constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa

A PEC nº 87, de 2011, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60 da Constituição Federal (CF). Com efeito, a proposta foi subscrita por número suficiente de Senadores e não incide nas limitações materiais que constam do seu § 4º, ou seja, não tende a **abolir as** chamadas cláusulas pétreas.

Ademais, a nova redação proposta ao art. 76 do ADCT, além de prorrogar o prazo da DRU, atualiza sua redação. Em especial, prevê explicitamente o fim da desvinculação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), em consonância com a EC nº 59, de 2009.

A proposição também atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das normas jurídicas. Por fim, não há inclusão de matéria estranha a seu objeto.

Essa proposta tramita paralelamente à PEC nº 61, de 2 de agosto de 2011, de iniciativa da Presidente da República, em tramitação na Câmara dos Deputados. Cabe informar que as duas propostas têm exatamente a mesma redação.

2. Mérito

Essa seria a terceira prorrogação da DRU, que está em vigência desde 2000. A cada prorrogação desse instrumento, renovam-se as críticas dos que se posicionam contra a desvinculação. Não obstante, mostraremos que a DRU não prejudica os gastos sociais e, ademais, é necessária para preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade ao orçamento da União.

O Orçamento da Seguridade Social é composto de: Previdência Social, Assistência e Saúde. As ações do Orçamento da Seguridade estão protegidas por outros dispositivos constitucionais e legais que garantem seu aporte de recursos.

No caso da Previdência Social, a receita da Contribuição Social de Empregados e Empregadores é usualmente apartada do cálculo da DRU. Embora o art. 76, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal, que trata da DRU, não explicita que tal contribuição seja uma exceção, os órgãos de orçamento têm por prática, retirá-la dos cálculos, recorrendo ao art. 167, da Constituição Federal.

"Art. 167. São vedados:

XI - 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."

No caso da Assistência Social, o Orçamento obedece à Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que garante os benefícios de prestação continuada ao idoso e ao deficiente no valor de um salário mínimo cada um. No PLOA 2012, esses valores alcançaram o total de R\$ 13,2 bilhões, para o idoso, e R\$ 16,2, para o deficiente.

Além disso, há o programa Bolsa Família, que é regulamentado pela Lei nº 10.836/04 e que garante o valor médio de R\$ 119,00 por família. Uma vez que a família seja beneficiária e continua dentro dos critérios para receber o benefício, não poderá deixar de receber o recurso. Os valores dos benefícios são alterados por Decreto, conforme reza a referida Lei.

No caso da Saúde, o Orçamento segue o art. 77, do ADCT, da Constituição Federal, que determina que os gastos com saúde devam seguir a variação do Produto Interno Bruto – PIB. Essa regra transitória está em vigor até que seja publicada a Lei Complementar, do art. 198, da Constituição Federal, que trata da Saúde.

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes

I - no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB."

Assim, do ponto de vista do orçamento da seguridade social, a maior parte dos recursos desvinculados de contribuições sociais acaba redirecionada para esse orçamento. Portanto, com o crescimento das despesas da seguridade, atualmente o Tesouro Nacional realiza aportes significativos, de forma que não se pode afirmar que a DRU implique perdas para a seguridade social.

TABELA 1
SEGURIDADE SOCIAL - DESPESA POR FONTE - 2010

R\$ milhões

Fontes	Valor
INSS	206.843
Cofins	107.974
Recursos Livres (Fonte 100)	37.626
CSLL	33.967
PIS-Pasep	17.179
CPSS – Patronal	12.681
Royalties do Petróleo	11.614
Recursos Próprios Financeiros	9.776
Outras	37.417
Total	475.075

Fonte: SIAFI/Prodasen.

1: Despesa liquidada.

Dos R\$ 46,6 bilhões desvinculados das contribuições sociais, em 2010, em sua maior parte receitas do orçamento da seguridade social, R\$ 37,6 bilhões retornam como recursos de livre alocação (fonte 100) usados no pagamento de despesas desse orçamento. Ou seja, a área da seguridade social cedeu recursos líquidos de apenas R\$ 9 bilhões, que poderiam expandir suas despesas, valor bem inferior aos recursos desvinculados. Na proposta orçamentária para 2012 (PLN nº 28, de 2011), a totalidade dos recursos desvinculados retorna ao orçamento da seguridade social.

No que tange à Educação, que não faz parte da Seguridade Social, a DRU desobrigava a União de destinar à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 20% dos 18% da receita de impostos, vinculados a essa despesa pelo art. 212 da Constituição Federal. No entanto, a EC nº 59, de 2009, determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre esses recursos. Assim, para efeito do cálculo dos recursos para a MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011. A tabela abaixo mostra essa evolução:

TABELA 2
REDUÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS A MDE - 2008 a 2011

R\$ milhões

	2008	2009	2010	2011 ¹
1 Percentual de Desvinculação	20,0%	12,5%	5,0%	0,0%
2 Receita de Impostos	256.147	244.071	280.141	347.713
3 Desvinculação (1*2)	51.229	30.509	14.007	0
4 Redução de Recursos de MDE (3*18%)	9.221	5.492	2.521	0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1: Lei Orçamentária para 2011

Vê-se que a redução de recursos destinados à MDE decresce de R\$ 9,2 bilhões, em 2008, quando o percentual de desvinculação era de 20%, e passa a ser nulo a partir de 2011. Cabe considerar que a PEC nº 87, de 2011, mantém explicitamente o fim da desvinculação desses recursos, em consonância com a EC nº 59, de 2009.

A DRU representa atualmente importante fração das fontes livres conforme a tabela a seguir:

TABELA 3
RECEITA ORÇAMENTÁRIA E DRU - 2007-2012

	-R\$ mil-					
TIPO DE RECEITA VÁLIDA	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	PLOA 2011 (5)	PLOA 2012 (5)
ARRECAÇÃO TOTAL (1)	855.186.906,50	953.952.726,80	1.165.544.220,80	1.110.647.570,30	1.287.501.217,50	1.454.991.050,00
RECEITA PRIMÁRIA	613.165.430,54	717.442.179,58	740.827.846,53	621.054.902,63	857.628.054,33	1.057.346.831,27
FDNTE 100 (2)	144.056.581,50	173.052.535,80	175.531.454,10	191.782.413,50	245.044.757,50	210.257.244,70
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (3)	386.621.657,20	428.563.287,90	437.195.421,10	498.856.512,60	555.256.046,50	615.775.237,00
EFEITO DA DRU (4)	21.552.216,20	52.377.657,7	65.423.782,30	78.829.352,50	80.525.835,70	100.445.554,10

Fonte: Leis Orçamentárias, SIAFI, Siga Brasil e Informações Complementares do PLOA 2012, Secretaria do Tesouro Nacional- STN/MP

(1) EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA

(2) REPRESENTAM OS RECURSOS LIVRES DO ORÇAMENTO

(3) CONFORME ART. 2º, INC. IV, DA LRF

(4) ESTIMATIVA DO EFEITO DA DRU, CALCULADO CONFORME METODOLOGIA ADOPTADA PELO PODER EXECUTIVO NO CÁLCULO CONSTANTE DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES DOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA - VALORES EXECUTADOS, EXCETO 2012.

(5) PARA OS EXERCÍCIOS DE 2011 E 2012 FORAM CONSIDERADAS AS PREVISÕES FEITAS PELO EXECUTIVO, UMA VEZ QUE NÃO HÁ VALORES DE ARRECAÇÃO RECORRIDOS PARA TAIS ANOS.

Para 2012, o Projeto de Lei do Orçamento – PLOA 2012 considerou como fonte condicionada à aprovação da DRU o valor de R\$ 62,4 bilhões, embora o total da DRU seja de R\$ 100,4 bilhões. Isso ocorre porque a Proposta Orçamentária considerou que a parcela da DRU retirada dos impostos já seria fonte livre. O cálculo está na tabela a seguir, enviado pelo Poder Executivo nas Informações Complementares ao PLOA 2012.

Lei nº 12.463, de 12 de agosto de 2011 - LDO 2012 inciso X do Anexo II - Informações Complementares ao PLOA-2012
X - demonstrativo da desvinculação das receitas da União, por imposto e contribuição.

Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União, por Imposto e Contribuição

Valores em R\$ 1,00

DESCRIÇÃO		PLOA 2012	DRU 2012 20,0%
IMPOSTOS		389.208.636.925	38.040.279.132
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO		30.500.004.466	5.016.859.138
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO		46.271.632	7.589.548
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS		49.257.218.610	3.438.153.869
IMPOSTO SOBRE A RENDA		270.068.112.000	23.333.746.202
I.O.F. - IMPOSTO S/OPERAÇÕES FINANCEIRAS		37.607.501.504	6.230.207.615
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL		623.836.500	13.723.711
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS		204.312.121.883	58.862.424.377
Cofins - Contribuição Seguridade Social		174.057.074.487	34.811.414.867
Contribuição PIS/PASEP		45.960.103.838	9.199.820.768
CSLL - Contribuição Social s/ Lucro Líquido		63.424.185.675	12.684.837.135
Receitas de Loterias		4.246.000.034	849.139.207
Demais Contribuições Sociais		1.980.693.334	396.138.667
Cota-parte da Contribuição Sindical		265.558.216	53.111.643
Contribuição para o Ensino Aeronáutico		117.064.960	23.410.992
Contribuição para o Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo		60.741.482	12.148.296
Contribuição Industrial Rural		233.770.942	46.754.188
Contribuição sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador		2.957.210.185	591.442.033
Adicional à Contribuição Previdenciária		911.509.270	182.309.854
Contribuição Fundo Saúde Polícia Militar DF		11.668.031	2.337.612
Contribuição Fundo Saúde Corpo Bombeiros DF		8.495.419	1.699.084
Outras Contr. Adm. RFB		-	-
CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS		17.829.503.302	3.565.900.660
CIDE - Petróleo		9.835.679.931	1.967.135.986
Contribuição FUNDAP		863.143.250	172.628.650
Contr. Lic. uso. transf. Tecnologia		1.477.020.111	295.404.022
Contr. Apostas em Competições Hípicas		752.640	150.528
Contr. Desenv. da Ind. Cinematográfica Nacional - Remessas		57.462.987	11.492.577
Cota-Parte Adic. Frete Renovação Marinha Mercante		2.734.400.884	546.898.177
Contr. Rec. das Conc. e Perm. de Energia Elétrica		1.120.051.413	224.002.283
Pin-Proteção		48.032.839	9.606.568
Contribuição decorrente de Prestação de Serviços de Telecomunicações		1.552.190.424	310.432.085
Contribuição das Empresas de Informática		112.737.679	22.547.536
Outras Contr. Econômicas		27.101.241	5.420.246
TOTAL		701.350.262.110	100.468.604.169

O valor de R\$ 62,3 bilhões referentes à DRU foi destinado a órgãos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 5

ALOCACÃO DOS RECURSOS DA DRU

R\$ Milhões

Discriminação	PLOA 2012	%
Encargos Financeiros da União	15.005,0	24,0%
Reserva de Contingência	12.519,5	20,1%
Judiciário e Ministério Público	7.549,9	12,1%
Defesa	6.186,6	9,9%
Operações Oficiais de Crédito	4.971,9	8,0%
Educação	2.223,3	3,6%
Cidades	2.000,0	3,2%
Fazenda	1.902,1	3,0%
Legislativo	1.750,3	2,8%
Justiça	1.658,2	2,7%
Presidência da República	1.328,2	2,1%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.266,2	2,0%
Planejamento, Orçamento e Gestão	1.143,2	1,8%
Trabalho e Emprego	1.062,4	1,7%
Ciência, Tecnologia e Inovação	494,1	0,8%
Meio Ambiente	347,7	0,6%
Transportes	306,2	0,5%
Relações Exteriores	297,4	0,5%
Integração Nacional	186,8	0,3%
Desenvolvimento Agrário	179,8	0,3%
Esporte	27,6	0,0%
Total de Recursos Desvinculados	62.406,4	100%

Observa-se que a DRU gera recursos para órgãos não contemplados com recursos vinculados. No orçamento de 2012, por exemplo, R\$ 15,0 bilhões foram destinados à Encargos Financeiros, R\$ 7,5 para o Judiciário e Ministério Público e R\$ 6,1 bilhões para o Ministério da Defesa.

Embora, no PLOA 2012, os Ministérios da Integração Nacional, Transportes, Meio Ambiente, Esporte e Cidades não tenham sido contemplados com montantes expressivos de recursos da DRU, são

indiretamente favorecidos, pois, a maior parte de seu orçamento é financiada com recursos livres (não-vinculados).

Assim, a prorrogação da DRU justifica-se por:

a) permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos;

b) atender melhor às prioridades de cada exercício, bem como possibilitar uma melhor avaliação do custo de oportunidade das ações públicas;

c) permitir o financiamento de despesas imprescindíveis, sem endividamento adicional da União;

d) viabilizar a obtenção de resultados positivos nas contas públicas, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual a partir de 1999;

e) melhorar a qualidade do gasto público, por meio da aplicação em projetos com melhor retorno social.

A desvinculação de receitas e o aumento da arrecadação das contribuições foram os principais instrumentos de ajuste fiscal adotado a partir do Plano Real, em 1994.

A adoção de um severo programa de ajuste fiscal, em 1999, voltado para a obtenção de superávits primários expressivos impôs a permanência do mecanismo de desvinculação de receitas. Desde aquele exercício, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas, ainda que de modo decrescente.

Como o art. 195 da Constituição Federal determina que as contribuições sociais sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro financiem exclusivamente a seguridade social, a desvinculação liberou receitas desse orçamento para gastos de natureza fiscal. O pagamento de juros e amortização da dívida, em especial, são despesas próprias do orçamento fiscal, com raras e específicas exceções.

Na hipótese de não aprovação da prorrogação da DRU, haveria insuficiência parcial de recursos livres para a geração do superávit e/ou atender às despesas discricionárias do orçamento fiscal, já que os recursos de contribuições sociais não podem ser utilizados nessas rubricas.

A não aprovação da proposta, portanto, poderia comprometer a qualidade do gasto público e a obtenção da meta de superávit primário. A execução das despesas discricionárias do orçamento fiscal e do PAC, fixadas, para 2012, em R\$ 81,4 bilhões e R\$ 37,9 bilhões, respectivamente, também poderiam ser prejudicadas.

Ademais, isso seria um grande complicador para a administração orçamentária e financeira da União, ao reduzir os graus de liberdade na alocação dos recursos, o que tornaria a execução do orçamento bem mais rígida.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** da PEC nº 87, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: 722 Nº 89 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 9/11/2011, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Senador Eduardo Cunha</u>	
RELATOR: <u>Senador Roberto Requião</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)	
JOSÉ PIMENTEL <u>[assinatura]</u>	1. EDUARDO SUPLICY <u>[assinatura]</u>
MARTA SUPLICY <u>[assinatura]</u>	2. ANA RITA <u>[assinatura]</u>
PEDRO TAQUES <u>[assinatura]</u>	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
MAGNO MALTA	5. CLÉSIO ANDRADE
ANTONIO CARLOS VALADARES	6. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	7. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	8. HUMBERTO COSTA
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSC e PV)	
EUNICIO OLIVEIRA <u>[assinatura]</u>	1. ROBERTO REQUIÃO <u>[assinatura]</u>
PEDRO SIMON <u>[assinatura]</u>	2. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCA <u>[assinatura]</u>	3. EDUARDO BRAGA <u>[assinatura]</u>
VITAL DO RÊGO <u>[assinatura]</u>	4. RICARDO FERRAÇO
RENAN CALHEIROS <u>[assinatura]</u>	5. LOBÃO FILHO
LUIZ HENRIQUE <u>[assinatura]</u>	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA <u>[assinatura]</u>
SÉRGIO PETECÃO	8. EDUARDO AMORIM
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA <u>[assinatura]</u>	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS <u>[assinatura]</u>	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES <u>[assinatura]</u>	4. JOSÉ AGRIPINO
PTB	
ARMANDO MONTEIRO <u>[assinatura]</u>	1. CIRO NOGUEIRA
GIM ARGELLO <u>[assinatura]</u>	2. MOZARILDO CAVALCANTI
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES <u>[assinatura]</u>	1. MARINOR BRITO

Atualizada em: 03/11/2011

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

.....

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

.....

Art. 159. A União entregará:

.....

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

~~IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;~~

~~IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)~~

~~IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)~~

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XI - 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

.....

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

~~I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;~~
~~II - dos trabalhadores;~~

~~I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:~~
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (Vide Medida Provisória nº 526, de 2011) (Vide Lei nº 12.453, de 2011)

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

~~§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.~~

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

~~§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)~~

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do caput, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que trata o § 2º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

~~§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006) (Vide Medida provisória nº 297, de 2006)~~

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 03, de 2010) Regulamento

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

.....

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

~~§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.~~

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

~~§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.~~

~~§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)~~

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

.....

TÍTULO X
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

.....

~~Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000.)~~

~~§ 1º O disposto no caput deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, "a" e "b", e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, "c", da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000.)~~

~~Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)~~

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio

econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 56, de 2007)

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput* deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000)

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no *caput* deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 27, DE 21 DE MARÇO DE 2000

Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 56, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007

Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009

Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

.....

LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

*DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS
TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO*

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **RENAN CALHEIROS**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87, de 31 de agosto 2011, de ementa em epígrafe, que tem como primeiro signatário o Senador ROMERO JUCÁ. A proposição objetiva prorrogar mais uma vez a DRU, desta vez até 31 de dezembro de 2015.

Essa seria a terceira prorrogação da DRU, introduzida originalmente pela Emenda Constitucional (EC) nº 27, de 2000. O dispositivo desvincula de órgão, fundo ou despesa 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

O art. 1º da proposta altera a redação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prorrogando o seu prazo e atualizando sua redação. No entanto, são mantidos os mesmos termos da redação atual, dada pela EC nº 56, de 2007.

Dessa forma, a DRU não reduz a base de cálculo das principais transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios previstas na Constituição Federal. Ademais, a DRU excetua da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação e os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O art. 2º da proposta constitui a cláusula de vigência.

A DRU tornou-se necessária porque o orçamento da União apresenta elevado volume de despesas obrigatórias, como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, e também expressiva vinculação das receitas orçamentárias a finalidades específicas.

Conforme a justificação da proposta, “esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para programar projetos governamentais prioritários, e prejudica a formação de poupança para promover a redução da dívida pública”.

A proposição foi encaminhada a esta Comissão e distribuída em 22 de setembro de 2011, cabendo a mim a honra de relatá-la.

Cabe recordar que, em 1997, tive a experiência de relatar a proposta que resultou na EC nº 17, de 1997, que prorrogou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) até 31 de dezembro de 1999. Como se sabe, o FEF foi o mecanismo de desvinculação que precedeu a DRU e teve papel fundamental, à época, para permitir a consolidação da estabilização monetária no período posterior ao Plano Real.

Com efeito, a proposta foi aprovada por maioria expressiva de votos no Plenário do Senado Federal.

As mesmas razões que justificaram a prorrogação do FEF, naquele difícil contexto econômico e político, ainda são válidas para a DRU: preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União.

II – ANÁLISE

1. Constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa

A PEC nº 87, de 2011, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60 da Constituição Federal (CF). Com efeito, a proposta foi subscrita por número suficiente de Senadores e não incide nas limitações materiais que constam do seu § 4º, ou seja, não tende a abolir as chamadas cláusulas pétreas.

Ademais, a nova redação proposta ao art. 76 do ADCT, além de prorrogar o prazo da DRU, atualiza sua redação. Em especial, prevê explicitamente o fim da desvinculação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), em consonância com a EC nº 59, de 2009.

A proposição também atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das normas jurídicas. Por fim, não há inclusão de matéria estranha a seu objeto.

Essa proposta tramita paralelamente à PEC nº 61, de 2 de agosto de 2011, de iniciativa da Presidente da República, em tramitação na Câmara dos Deputados. Cabe informar que as duas propostas têm exatamente a mesma redação.

2. Mérito

Essa seria a terceira prorrogação da DRU, que está em vigência desde 2000. A cada prorrogação desse instrumento, renovam-se as críticas dos que se posicionam contra a desvinculação. Não obstante, mostraremos que a DRU não prejudica os gastos sociais e, ademais, é necessária para preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade ao orçamento da União.

Assim, a prorrogação da DRU justifica-se por:

a) permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos;

b) atender melhor às prioridades de cada exercício, bem como possibilitar uma melhor avaliação do custo de oportunidade das ações públicas;

c) permitir o financiamento de despesas incompressíveis, sem endividamento adicional da União;

d) viabilizar a obtenção de resultados positivos nas contas públicas, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual a partir de 1999;

e) melhorar a qualidade do gasto público, por meio da aplicação em projetos com melhor retorno social.

Educação. A DRU desobrigava a União de destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 20% dos 18% da receita de impostos, vinculados a essa despesa pelo art. 212 da Constituição Federal. No entanto, a EC nº 59, de 2009, determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre esses recursos. Assim, para efeito do cálculo dos recursos para a MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011. A tabela abaixo mostra essa evolução:

TABELA 2
REDUÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS A MDE - 2008 a 2011

	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	2011 ¹
1 Percentual de Desvinculação	20,0%	12,5%	5,0%	0,0%
2 Receita de Impostos	256.147	244.071	280.141	347.713
3 Desvinculação (1*2)	51.229	30.509	14.007	0
4 Redução de Recursos de MDE (3*18%)	9.221	5.492	2.521	0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1: Lei Orçamentária para 2011

Vê-se que a redução de recursos destinados à MDE decresce de R\$ 9,2 bilhões, em 2008, quando o percentual de desvinculação era de 20%, e passa a ser nulo a partir de 2011. Cabe considerar que a PEC nº 87, de 2011, mantém explicitamente o fim da desvinculação desses recursos, em consonância com a EC nº 59, de 2009.

A desvinculação de receitas e o aumento da arrecadação das contribuições foram os principais instrumentos de ajuste fiscal adotado a partir do Plano Real, em 1994.

A adoção de um severo programa de ajuste fiscal, em 1999, voltado para a obtenção de superávits primários expressivos impôs a permanência do mecanismo de desvinculação de receitas. Desde aquele exercício, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas, ainda que de modo decrescente.

Como o art. 195 da Constituição Federal determina que as contribuições sociais sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro financiem exclusivamente a seguridade social, a desvinculação liberou receitas desse orçamento para gastos de natureza fiscal. O pagamento de juros e amortização da dívida, em especial, são despesas próprias do orçamento fiscal, com raras e específicas exceções.

Na hipótese de não aprovação da prorrogação da DRU, haveria insuficiência parcial de recursos livres para a geração do superávit e/ou atender às despesas discricionárias do orçamento fiscal, já que os recursos de contribuições sociais não podem ser utilizados nessas rubricas.

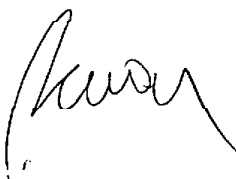
A não aprovação da proposta, portanto, poderia comprometer a qualidade do gasto público e a obtenção da meta de superávit primário. A execução das despesas discricionárias do orçamento fiscal e do PAC, fixadas, para 2012, em R\$ 81,4 bilhões e R\$ 37,9 bilhões, respectivamente, também poderiam ser prejudicadas.

Ademais, isso seria um grande complicador para a administração orçamentária e financeira da União, ao reduzir os graus de liberdade na alocação dos recursos, o que tornaria a execução do orçamento bem mais rígida.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** da PEC nº 87, de 2011.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

VOTO EM SEPARADO DO SENADOR RANDOLFE RODRIGUES PERANTE
A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do Sr. Líder do Governo no Senado Federal, Senador ROMERO JUCÁ, que prevê a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) de 31/12/2011 até 31/12/2015, bem como realiza ajustes ao texto do Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Inserida no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela Emenda Constitucional nº 27 de 2000, a DRU já foi prorrogada por duas vezes.

2 – ANÁLISE

A DRU permite que o governo destine para onde quiser 20% das receitas vinculadas a áreas sociais, tais como a Seguridade Social, que abrange a Previdência, Assistência Social e Saúde. Este mecanismo constou em várias Cartas de Intenção ao Fundo Monetário Internacional, e sempre foi utilizado para o cumprimento das metas de “superávit primário”, ou seja, a reserva de recursos para o pagamento da questionável dívida pública, que já consome cerca da metade do orçamento federal, e que deveria ser auditada, conforme prevê a Constituição de 1988.

Importante ressaltar que a própria justificação da PEC (reiterada no Relatório do Senador Renan Calheiros) afirma que a ausência da DRU “prejudica a formação de poupança para promover a redução da dívida pública”, ou seja, o chamado “superávit primário”.

O Relatório do Senador Renan Calheiros tenta argumentar que a Seguridade Social não seria prejudicada pela DRU. Conforme diz o relator, “não se pode afirmar que a DRU implique perdas para a seguridade social”. Porém, o próprio relatório, em trecho posterior, contradiz este argumento.

“A adoção de um severo programa de ajuste fiscal, em 1999, voltado para a obtenção de superávits primários expressivos impôs a permanência do mecanismo de desvinculação de receitas. Desde aquele exercício, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas, ainda que de modo decrescente.

(...)

Na hipótese de não aprovação da prorrogação da DRU, haveria insuficiência parcial de recursos livres para a geração do superávit e/ou atender às despesas discricionárias do orçamento fiscal, já que os recursos de contribuições sociais não podem ser utilizados nessas rubricas.”

Conforme dados apresentados pela Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), em 2010 a arrecadação de tributos da Seguridade Social foi R\$ 58 bilhões superior às despesas. Isto significa que grande parte destas receitas, que deveriam ser destinadas obrigatoriamente à Seguridade, são redirecionadas para outros fins (principalmente o “superávit primário”) graças à DRU.

A Tabela 1, apresentada pelo Relator dá a entender que os recursos retirados da Seguridade Social pela DRU retornariam a esta área social. Porém, para tanto, consideram-se - equivocadamente - como despesas da Seguridade o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, embora este pagamento esteja previsto no Artigo 40 da Constituição, bem distante dos artigos 194 a 204, que regem a Seguridade Social.

Além do mais, o Artigo 201 da Constituição – inserido no Capítulo da Seguridade Social - diz claramente que a “*A previdência social será organizada sob a forma de regime geral*”, ou seja, a Seguridade Social não inclui o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

Já a Tabela 5 admite que nada menos que R\$ 28 bilhões que serão desvinculados pela DRU em 2012 serão destinados ao pagamento da dívida e ao superávit primário. Apesar dessa Tabela sugerir que outros R\$ 35 bilhões desvinculados pela DRU seriam destinados a várias áreas sociais, tais recursos podem também ser contingenciados e, conforme prevê o artigo Art. 13 da Lei 11.943/2009, podendo assim ser destinados ao pagamento da dívida pública.

Portanto, está claro que a DRU prejudica o atendimento às urgentes necessidades do povo brasileiro, que morre nas filas dos hospitais, sofre com o “fator previdenciário” (que reduz e posterga as aposentadorias) e com baixo valor do salário mínimo, atualmente 4 vezes menor que o mínimo exigido pela Constituição.

A justificativa de que a DRU seria necessária para “viabilizar a queda da taxa de juros, o controle da inflação e a efetivação dessas taxas de crescimento” também não encontra suporte na realidade do país, uma vez que tal desvinculação é praticada há mais de 15 anos e continuamos praticando os maiores juros do mundo, equivalentes a mais que o dobro da taxa aplicada pelo país segundo colocado.

3 - VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela **rejeição** da PEC nº 87, de 2011.

Sala da Comissão,



Senador RANDOLFE RODRIGUES

Publicado no DSF, de 10/11/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:16003/2011