



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Antonio Anastasia, que *altera a Constituição Federal para autorizar a União a reter recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e transferi-los aos Municípios na hipótese de ausência de repasse do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).*

Relator: Senador **JOSÉ SERRA**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2019. A proposição é composta por três artigos. O primeiro acrescenta dois novos parágrafos ao art. 158, bem como ajusta as redações do § 3º do art. 159 e do inciso I do art. 161, todos da Constituição Federal.

O segundo artigo da proposta em tela efetua ajustes na redação do § 1º do art. 91 e no inciso IV do *caput* do art. 104, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Os ajustes introduzidos pelos dois artigos iniciais devem-se à renumeração do atual parágrafo único do art. 158 da Lei Maior como § 1º. Já o cerne da proposição está justamente nos novos §§ 2º e 3º desse último



SF/19292.35963-05

artigo. Os dois estabelecem que, caso o estado não entregue aos respectivos municípios as parcelas de 50% do IPVA e de 25% do ICMS, a União reterá as cotas-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) devidas ao governo estadual, depositando os valores correspondentes aos montantes não entregues diretamente aos municípios. A ausência de repasse será comprovada mediante certidão expedida pelo tribunal de contas competente.

O terceiro e último artigo contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação, os autores sustentam o seguinte:

A despeito da clareza do mandamento constitucional, têm sido cada vez mais frequentes os atrasos dos repasses dos montantes relativos ao IPVA e ao ICMS pertencentes ao Municípios, situação que gera, por óbvio, grave crise fiscal nos entes da federação que se encontram mais próximos da população, responsáveis pelo fornecimento dos serviços básicos e essenciais. A ausência dos repasses quebra a previsibilidade financeira necessária a qualquer administrador público, provocando atraso nos pagamentos não apenas dos servidores municipais, mas também dos fornecedores. Esse inadimplemento causa uma reação em cadeia negativa, pois o dinheiro deixa de circular na economia local, afetando todos os cidadãos.

Apresentada em 27 de fevereiro último, a matéria será analisada por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a mim relatá-la. Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do *caput* do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre Propostas de Emenda à Constituição.

A PEC nº 10, de 2019, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60, inciso I, da Constituição Federal. Com efeito, ela foi assinada por número suficiente de Senadores e não incide nas limitações materiais que constam do § 4º do recém citado dispositivo, ou seja, não tenta abolir as chamadas cláusulas pétreas.

Do ponto de vista da sua admissibilidade, nada há a objetar, pois a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa ou que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF). Tampouco incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, visto que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

A proposta também atende aos requisitos regimentais e de técnica legislativa – em especial, a Lei Complementar nº 95, de 1998, de 2001, que dispõe *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação ao mérito, os próprios autores denunciam, na Justificação, as recentes retenções de cotas-parte do IPVA e do ICMS devidas às prefeituras pelos Estados de Minas Gerais e Roraima.

No caso mineiro, conforme noticiado pelo jornal “Hoje em Dia” em 12 de fevereiro último, a retenção da parcela do ICMS teria sido uma decorrência do Decreto do Governador do Estado nº 47.296, de 27 de novembro de 2017.¹ O decreto em questão instituiu o Comitê de Acompanhamento de Fluxo Financeiro.² O seu objetivo era *analisar, acompanhar a evolução, definir critérios e determinar a liberação do fluxo financeiro relativo a todas as despesas da Administração Pública Direta e Indireta do Estado*. O comitê compunha a estrutura da Câmara de Orçamento e Finanças daquele ente, ao qual competia *apoiar o governador na condução da política orçamentária, financeira e patrimonial do estado e deliberar sobre a sua execução* (vide o art. 8º, § 4º, da Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, que *estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo*).³

Segundo a Agência Minas Gerais, o então governador criou o comitê para definir os *critérios e determinar a liberação do fluxo financeiro*

¹ Vide: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/zema-pretende-revogar-decreto-que-autoriza-reten%C3%A7%C3%A3o-de-repasses-%C3%A0s-prefeituras-1.693381>.

² Vide: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47296&comp=&ano=2017&aba=js_textoOriginal#texto.

³ Vide: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016&texto=consolidado>.



*relativo a todas as despesas da administração pública direta e indireta do Estado.*⁴

Somente este ano, mediante o Decreto nº 47.630, de 4 de abril de 2019, houve a revogação do Decreto nº 47.296, de 2017.⁵ Trata-se de iniciativa do novo governador no âmbito de recente acordo entre os governos estadual e municipais arbitrado pelo Tribunal de Justiça (TJ) daquele estado.⁶ O acordo em questão prevê as seguintes compensações:

- a) o estado pagará, a partir de janeiro de 2020, em três parcelas mensais, os valores em atraso devidos aos municípios associados à Associação Mineira de Municípios em janeiro de 2019; as três parcelas mensais são de aproximadamente R\$ 1 bilhão;
- b) o estado pagará, em trinta parcelas mensais, os valores em atraso referentes a 2017 e 2018; esses valores somam R\$ 6 bilhões;
- c) o estado quitará, em dez parcelas mensais, os valores em atraso referentes ao transporte escolar.

Em caso de descumprimento dos repasses acordados, o estado concorda com o bloqueio imediato de suas contas de valores equivalentes aos montantes devidos há mais de trinta dias.

O acordo representou uma solução consensual para as mais de seiscentas ações impetradas pelas prefeituras naquela corte.⁷ O TJ-MG inclusive elaborou um termo único de adesão, por meio do qual os municípios mineiros podem aderir ao acordo homologado para a regularização dos repasses do ICMS, do IPVA, do Fundeb e transporte escolar.⁸

Já no caso dos municípios roraimenses, o jornal Roraima em Tempo noticiou, em 28 de janeiro último, que o governo roraimense estadual

⁴ Vide: <http://static.agenciainas.mg.gov.br/noticia/governador-cria-comite-para-definir-pagamentos-do-estado>.

⁵ Vide: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47630&comp=&ano=2019>.

⁶ Vide: <http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-celebra-acordo-historico-entre-estado-e-municipios.htm#.XKtgrGh7mM8>.

⁷ Somente a Associação Mineira de Municípios patrocinou precisamente 600 ações e obteve 135 liminares (vide: <https://portalamm.org.br/wp-content/uploads/acoes-amm-descritivo.pdf>).

⁸ Vide: <http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/informes/regularizacao-dos-repasses-dos-valores-devidos-aos-municipios.htm#.XKuLEWh7mM8>.

tinha recém destinado quase R\$ 20 milhões para a regularização de débitos juntos às prefeituras.⁹

Além de Minas Gerais e Roraima, outro ente a reter parcela do ICMS foi o Estado do Mato Grosso. Nesse caso, a retenção, ocorrida em 2017, envolveu outros tributos estaduais, prejudicando os aportes devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e ao Fundo Estadual do Transporte e Habitação (Fethab).¹⁰ Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Assembleia Legislativa concluiu, em 9 de janeiro, que R\$ 500 milhões não foram entregues ao Fundeb em 2017.¹¹ Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM),¹² a retenção durou vários meses, sendo equacionada apenas no final do mês de dezembro.

Convém ainda frisar que as tentativas de federalizar, pela via judicial, as disputas entre o governo mineiro e as prefeituras daquele estado não prosperaram. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão nºs 45 e 48, impetradas pelo PSDB em, respectivamente, 8 de janeiro¹³ e 27 de abril¹⁴ de 2017, não foram bem acolhidas. A primeira conta com manifestação contrária da Procuradoria Geral da República. A segunda já foi objeto de decisão monocrática, igualmente desfavorável. Conforme o Ministro-Relator Gilmar Mendes

... o descumprimento, pelo Estado de Minas Gerais, das disposições constitucionais e legais atinentes ao repasse dos valores do IPVA para os municípios mineiros não configura omissão administrativa apta a ensejar a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Salta aos olhos de todos o despropósito das ações praticadas, em maior ou menor grau pelos governos mineiro, roraimense e mato-grossense durante vários meses ou mesmo por mais de um ano. Sabemos todos das dificuldades financeiros por que passam esses e outros governos, mas isso não os autoriza a se apropriar de receitas que não lhes pertencem, conforme mandamento expresso na nossa Carta Magna. Trata-se de um caso clássico de “cortesia com o chapéu alheio”, como consagrado na sabedoria popular. Os grandes prejudicados foram os munícipes dos três estados, que se viram

⁹ Vide: <https://roraimaemtempo.com/noticias-locais/repasse-do-icms-e-regularizado-e-15-municipios-de-roraima-recebem-em-dia.292011.jhtml>.

¹⁰ Vide: <https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/cpi-do-fundeb-e-fethab-apresenta-relatorio-final/visualizar>.

¹¹ Vide nota de rodapé nº 7.

¹² Vide: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/fnde-e-cnm-buscam-solucao-para-repasse-pendente-do-fundeb>.

¹³ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=366346>.

¹⁴ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=376779>.

privados de serviços vitais nas áreas de saúde, educação e zeladoria urbana, além dos prefeitos e demais gestores municipais, que ficaram expostos ao risco de serem sancionados pelo descumprimento de mandatos legais variados.

Ao mesmo tempo, as manifestações colhidas, em caráter precatório ou definitivo, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) deixam claro que falta um marco constitucional apropriado para coibir esse tipo de comportamento oportunista. A presente proposta enfrenta essa questão com urgência e com propriedade e deve contar com o nosso apoio.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19292.35963-05