

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 4, DE 2015 (Apensas: PEC nº 87, de 2015 e PEC nº 112, de 2015)

Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Autores: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO e outros

Relator: Deputado MARCOS ROGÉRIO

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2015, cujo primeiro signatário é o ilustre Deputado André Figueiredo, pretende alterar o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, a fim de prorrogar a desvinculação da arrecadação da União relativa a impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico (Desvinculação das Receitas da União - DRU) até 31 de dezembro de 2019.

Além do exposto, a proposta retira, paulatinamente, da incidência da referida desvinculação a receita correspondente à arrecadação das contribuições sociais de que tratam os incisos I, II, III e IV do art. 195 da Constituição Federal. Tais contribuições são destinadas ao financiamento da seguridade social, a qual se constitui, conforme dispõe o art. 194 da Constituição de 1988, em um conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

De acordo com a proposta, a não incidência da DRU sobre os recursos voltados às ações de seguridade social seria feita de forma escalonada, a exemplo do que estabeleceu a Emenda Constitucional nº

59/2009 ao tratar dos recursos voltados à área da educação, conforme os seguintes percentuais:

- a) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2016;
- b) 5% (cinco por cento) no exercício de 2017; e
- c) nulo no exercício de 2018.

Apensada à referida proposição, tramitam a PEC nº 87 e a PEC nº 112, ambas de 2015.

A PEC nº 87, de 2015, de autoria do Poder Executivo, pretende alterar o art. 76 do ADCT, a fim de prorrogar a Desvinculação das Receitas da União até 31 de dezembro de 2023.

Além da referida prorrogação, a proposta apensada apresenta as seguintes inovações em relação ao texto ora vigente no art. 76 do ADCT:

- a) aumenta a porcentagem dos recursos desvinculados para 30% (trinta por cento);
- b) exclui da DRU a arrecadação relativa a impostos;
- c) relativiza a desvinculação das contribuições sociais, deixando clara a priorização do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social;
- d) exclui da DRU a arrecadação relativa a adicionais e acréscimos legais às espécies tributárias por ela abrangidas;
- e) inclui na DRU os recursos destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- f) inclui na DRU as receitas de taxas;
- g) inclui na DRU os recursos relativos às Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos e Minerais (salvo os recursos federais referentes à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, bem como as transferências desses recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios).

A PEC nº 112, de 2015, por sua vez, que tem como primeiro signatário o nobre Deputado Benito Gama, pretende inovar no ordenamento constitucional por meio de duas frentes, quais sejam: alteração da disciplina das emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária (art. 166 da Constituição Federal) e modificação das regras relativas à Desvinculação das Receitas da União (art. 76 do ADCT).

No que concerne à matéria orçamentária, a proposta torna obrigatória a execução da programação orçamentária e financeira relativa às emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária, a exemplo do que fez a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, no âmbito das emendas individuais.

Para tanto, a proposta estabelece que:

a) as emendas coletivas serão aprovadas no limite mínimo de 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo;

b) a execução orçamentária e financeira das emendas coletivas dar-se-á em montante mínimo correspondente a 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Por fim, assim como previu a Emenda Constitucional nº 86/2015 em relação às emendas individuais, a PEC nº 112, de 2015, permite a redução dos referidos percentuais, se constatado que a reestimativa da receita e da despesa poderá implicar o não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto à Desvinculação das Receitas da União, a PEC nº 112, de 2015, apresenta as seguintes inovações em relação ao texto ora vigente no art. 76 do ADCT:

a) prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2016;

b) exclui da DRU a arrecadação relativa a impostos;

c) relativiza a desvinculação das contribuições sociais, deixando clara a priorização do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social;

d) exclui da DRU a arrecadação relativa a adicionais e acréscimos legais às espécies tributárias por ela abrangidas;

e) inclui na DRU os recursos destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

f) inclui na DRU as receitas de taxas;

g) inclui na DRU os recursos relativos às Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos e Minerais (salvo os recursos federais relativos a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, bem como as transferências desses recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios).

Em suma, as inovações pretendidas pela PEC nº 112, de 2015, no que diz respeito à Desvinculação das Receitas da União, são praticamente as mesmas trazidas pela PEC nº 87, de 2015, com apenas duas diferenças:

a) enquanto a PEC nº 87/2015 prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023, a PEC nº 112/2015 entende tal prazo apenas até 31 de dezembro de 2016;

b) a PEC nº 87/2015 modifica a porcentagem da DRU para 30%, ao passo que a PEC nº 112/2015 não altera tal porcentagem, mantendo os atuais 20% (vinte por cento).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos art. 32, IV, *b, c/c* o art. 202, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a **admissibilidade** da matéria.

Quanto aos **aspectos formais**, notadamente no que se relaciona à iniciativa legislativa, constata-se que as proposições foram apresentadas nos termos do art. 60, I e II, da Constituição da República,

provendo-se, no caso do inciso I, o número de subscrições suficientes, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa.

No que concerne a eventuais **limitações circunstanciais** impostas pela Constituição Federal (art. 60, § 1º), nada há que se possa objetar, uma vez que o País encontra-se em plena normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Naquilo que diz respeito às **limitações materiais**, contudo, não se pode dizer o mesmo, uma vez que a PEC nº 87, de 2015, e a PEC nº 112, de 2015, incluem na DRU os recursos destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Como veremos a seguir, tal inovação vergasta o princípio federativo, cláusula pétrea da Lei Maior.

De início, convém recordar o significado dos citados Fundos Constitucionais.

Os chamados “Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”, previstos no art. 159, I, c, da Constituição Federal, e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, representam 3% (três por cento) do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Esses recursos são utilizados em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social daquelas Regiões, por intermédio de programas de financiamento aos setores produtivos.

Tais Fundos, assim como os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, são mecanismos de partilha da receita tributária entre os entes da Federação, imprescindíveis ao Pacto Federativo, faceta fiscal do princípio federativo.

Em outros termos: os Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-

Oeste, os quais se constituem em fundos de incentivo ao desenvolvimento regional, são indispensáveis ao equilíbrio entres os entes da federação da brasileira, na medida em que promovem sua autonomia e laboram pela promoção da igualdade entre tais entidades políticas.

Quanto à questão da autonomia, é de bom alvitre examinar sua relação com o próprio sistema federativo.

Consoante ensinamento do célebre jurista e cientista político francês Michel Mouskhely¹, Estado Federal é aquele “que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado; que se compõe de coletividades membros por ele dominadas, mas que possuem **autonomia constitucional** e participam na formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as coletividades públicas inferiores”.

Como se vê, a autonomia – junto com a participação – constitui a nota dominante do sistema federativo, forma de Estado adotada pela Constituição brasileira de 1988.

Ora, ao consagrar a autonomia das entidades políticas que integram nossa Federação, a Lei Maior assegurou-lhes as capacidades de auto-organização, autolegislação, auto-administração e autogoverno.

Perceba-se: para que vigore o princípio federativo não é suficiente que o ente federado possa elaborar sua própria Constituição ou Lei Orgânica e executar suas competências legislativas e administrativas. **É imprescindível a existência de autonomia financeira.**

Até porque, sem capacidade financeira, não poderá o ente federativo exercer quaisquer das capacidades antes mencionadas.

Em palavras simples: não gozarão os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de qualquer autonomia política ou administrativa, se não for preservada a autonomia financeira de tais entes.

Já no que diz respeito à promoção da igualdade entre os entes federativos, convém frisar que o próprio Texto Magno, em seu art. 3º, III, estabelece como princípio fundamental do Estado brasileiro e como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a redução das “desigualdades sociais e regionais”.

¹ MOUSKHELY, Michel. *La théorie juridique de l'état fédéral*. Paris. A. Pedone, 1931.

Em suma, não é difícil perceber que a inclusão, na DRU, de significativa parcela dos recursos hoje destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vulneraria o princípio federativo, tendendo a abolir a cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, da Constituição da República.

Dessa forma, outra opção não nos restou senão apresentar emendas, suprimindo a referida inovação e, assim, sanando as patentes inconstitucionalidades da PEC nº 87, de 2015, e da PEC nº 112, de 2015.

No que tange à **técnica legislativa**, convém alertar, desde logo, que as ementas das propostas em análise não esclarecem adequadamente seu objeto, vício que, por certo, será sanado em momento oportuno, quando da apreciação do mérito da matéria na Comissão Especial.

Diante do exposto, manifesto meu voto no sentido da **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2015, da Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2015, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 112, de 2015, **com as emendas em anexo**.

Sala da Comissão, em 22 de outubro de 2015.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 87, DE 2015 (Apensada à PEC nº 4, de 2015)

Altera o art. 76 do Ato das
Disposições Constitucionais Transitórias.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se a expressão “e as destinações a que se refere a alínea “c” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição”, constante do art. 1º da proposta de emenda à Constituição.

Sala da Comissão, em 22 de outubro de 2015.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 112, DE 2015 (Apensada à PEC nº 4, de 2015)

Altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica e altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se a expressão “e as destinações a que se refere a alínea “c” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição”, constante do art. 2º da proposta de emenda à Constituição.

Sala da Comissão, em 22 de outubro de 2015.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator