

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 04-A, DE 2015, DO SR. ANDRÉ FIGUEIREDO E OUTROS, QUE "ALTERA O ART. 76 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS" (PRORROGA A VIGÊNCIA DA DRU ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2019 E PROPÕE A RETIRADA ESCALONADA DA INCIDÊNCIA DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITA DA ARRECADAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESTINADAS AO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL) E APENSADAS.**

**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 LAUDÍVIO CARVALHO

**I – RELATÓRIO**

**I.1 – Descrição da Matéria**

Esta Comissão Especial é designada pela Presidência desta Casa para apreciar as PECs nº 4, de 2015, que tem como primeiro signatário o Deputado André Figueiredo, as apensas, nº 87, de 2015, procedente do Poder Executivo, e nº 112, de 2015, cujo primeiro signatário é o Deputado Benito Gama.

A Comissão Especial foi instalada em 16 de novembro de 2015 sob a presidência do Deputado, Rodrigo Maia, do Estado do Rio de Janeiro, tendo como 1º Vice-Presidente, o Deputado Carlos Zarattini, do Estado de São Paulo, como 2º e 3º Vice-Presidentes, os Deputados Rogério Rosso, do Distrito Federal, e Milton Monti, do Estado de São Paulo, cabendo-nos a relatoria da matéria.

A **PEC nº 4, de 2015**, prorroga a DRU - Desvinculação das Receitas da União até 31 de dezembro 2019. A proposta desvincula de órgão, fundo ou despesa **20%** do produto da arrecadação da União proveniente de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, para livre aplicação.

A PEC estabelece que a DRU **não reduzirá** a base de cálculo

das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma dos arts. 153, § 5º<sup>1</sup>, 157, inciso I<sup>2</sup>, 158, incisos I<sup>3</sup> e II<sup>4</sup>, e 159, incisos I, alíneas “a”<sup>5</sup>, “b”<sup>6</sup> e “d”<sup>7</sup> e II<sup>8</sup>, da Constituição, nem a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, inciso I, alínea “c”<sup>9</sup>, da Constituição, além de não reduzir a base de cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (**MDO**) previstos no art. 212 da Constituição. Excetua-se da desvinculação a arrecadação da contribuição social do **salário-educação** (art. 212, § 5º, da Constituição).

Além disto, a **DRU** será de **12,5%**, em **2016**, **5%**, em **2017**, e nula a partir de 2018 sobre a arrecadação das contribuições para a seguridade social (art. 195 da CF), quais sejam: **i)** do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada; **ii)** sobre a receita ou o faturamento (**COFINS**); **iii)** sobre o Lucro (**CSLS**); **iv)** do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; **v)** sobre a receita de concursos de prognósticos, para os recursos destinados para a Saúde; e **vi)** do importador de bens ou serviços do exterior.

Já a **PEC nº 87, de 2015, do Poder Executivo**, prorroga a **DRU** até **31 de dezembro de 2023**, aumentando a porcentagem de vinculação da receita da União de **20%** para **30%**. A proposta exclui a incidência da DRU sobre a arrecadação dos impostos, tendo efeitos nulos, pois, sobre os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (**MDO**), assim como para as bases de cálculo das participações dos Estados, do Distrito Federal e Municípios no produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, do ITR e do IOF, incidente sobre o ouro, definido em lei como ativo financeiro.

Pela proposta do Poder Executivo a DRU incidirá sobre a arrecadação das taxas, das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, mas assegura o pagamento das despesas do Regime Geral da

---

<sup>1</sup>Art. 153, § 5º - O ouro, definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se ao IOF, devido na operação de origem, com alíquota mínima de 1%, sendo que 30% da arrecadação do IOF nestas condições é repartida com o Estado e 70% para o Município, conforme a origem da operação.

<sup>2</sup>Art. 157, I – A arrecadação do **IR incidente na fonte**, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados e Distrito Federal, suas autarquias e fundações, pertence a estes Entes.

<sup>3</sup>Art. 158, I - A arrecadação do **IR incidente na fonte**, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Municípios, suas autarquias e fundações, pertence a estes Entes.

<sup>4</sup>Art. 158, II – 50% da arrecadação do **ITR** pertencem aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade da arrecadação se fiscalizado e cobrado pelos Municípios (art. 153, § 4º, III CF).

<sup>5</sup>Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – **FPE** (21,5% do IR + IPI)

<sup>6</sup>Fundo de Participação dos Municípios – **FPM** (22,5% do IR + IPI)

<sup>7</sup>**1%** do **FPM** que é entregue no 1º decêndio do mês de **dezembro**.

<sup>8</sup>**10%** do **IPI** aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente às respectivas exportações de produtos industrializados (**25%** do repasse são repassados aos **Municípios**, como base na repartição do ICMS local).

<sup>9</sup>**3% do IR + IPI** são destinados aos Fundos Constitucionais das Regiões Norte (**FNO**), Nordeste (**FNE**) e Centro-Oeste (**FCO**).

Previdência Social. A PEC inovaria ao promover a incidência da desvinculação sobre os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), mas a matéria foi suprimida na CCCJC.<sup>10</sup> A DRU incidirá sobre os recursos da União provenientes das Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos e Minerais, mas foi excluída a DRU sobre os recursos referentes à participação da União no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, bem como sobre as transferências dos recursos referentes às referidas compensações financeiras e royalties destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios (§ 1º do art. 20 da CF).<sup>11</sup>

Por fim, a **PEC nº 112, de 2015**, promove mudanças no ordenamento constitucional em duas direções bem distintas.

Na primeira delas, a PEC **torna obrigatória a execução da programação das emendas coletivas** ao projeto de lei orçamentária, a exemplo do que fez a EC nº 86, de 2015, no caso das emendas individuais:

i) as emendas coletivas serão aprovadas no limite mínimo de 1% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária;

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

O art. 2º da PEC prorroga a **DRU**, só que **até 31 de dezembro de 2016**, fixando a desvinculação em **20%** sobre as receitas que especifica. A partir daí, não há diferença entre os textos da PEC nº 112, de 2015, e da PEC nº 87, de 2015, quanto ao tratamento que é dado à desvinculação das receitas, assim é que a PEC nº 112, de 2015, exclui também a DRU da arrecadação dos impostos e da arrecadação de adicionais e acréscimos legais às espécies tributárias; **b)** faz incidir a DRU sobre as taxas, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, assegurando priorização para o pagamento das despesas do RGPS; **c)** estabelece a incidência da desvinculação sobre os recursos destinados ao FNO, ao FNE e ao FCO,

---

<sup>10</sup>Nada obstante, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) suprimiu a incidência da DRU sobre os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), com o entendimento de que a medida, **também constante da PEC nº 112, de 2015**, coloca em risco o equilíbrio do pacto federativo, tendendo a abolir cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, da Constituição. Afinal, aqueles Fundos financiam os setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e são indispensáveis ao equilíbrio socioeconômico entre as regiões e entre os Estados, na medida que "promovem sua autonomia e laboram pela promoção da igualdade entre tais entidades políticas," como destacou o relator da matéria na CCJC.

<sup>11</sup>Nos termos do § 1º do art. 20 da CF, fica assegurada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

bem como sobre os recursos da União, provenientes das Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos e Minerais, mas exclui da incidência da DRU os recursos da União relativos a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural e as compensações financeiras e royalties aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

## **I.2 – Audiências Públicas**

### **I.2.1 – Audiência Pública com o Ministro da Fazenda**

No dia 24 de novembro de 2015, compareceu à Comissão Especial o Sr. **Ministro da Fazenda, Joaquim Levy**, para discorrer sobre a prorrogação da DRU até '2023.

O Ministro defendeu a medida e sua contribuição para o equilíbrio fiscal, face ao excessivo engessamento do orçamento provocado pela crescente participação das despesas obrigatórias e das despesas vinculadas na composição do gasto público. O palestrante chamou a atenção para a contribuição da DRU para flexibilizar a gestão do orçamento, possibilitando ampliar o montante dos recursos, inclusive, para o financiamento dos investimentos em infraestrutura (PAC). Por último, o Ministro da Fazenda acenou para a possibilidade de estender a medida para os Estados e Municípios, por meio de inserção da matéria no substitutivo que será submetido à consideração dos ilustres membros desta Comissão.

Usaram da palavra os ilustres Deputados Paulo Lustosa, Edinho Bez, Júlio César, Danilo Fortes, Júlio Lopes, Edmilson Rodrigues, Raimundo Gomes de Matos, Bruno Araújo, Hugo Motta, cujas sugestões e críticas são consideradas por nós neste parecer. De um modo geral, os deputados são favoráveis à medida fiscal, sendo que alguns defendem a extensão da citada medida para os Estados e Municípios. Houve ainda sugestão para que os recursos desvinculados sejam destinados ao financiamento dos investimentos em infraestrutura, como também para que se retirasse da incidência da DRU a parcela da CIDE-Combustíveis destinada aos Estados e Municípios.

### **I.2.2 – Audiência Pública com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão**

No dia 8 de dezembro de 2015, compareceu na Comissão Especial o Sr. **Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Barbosa**, para defender a prorrogação da DRU até '2023.

O Ministro discorreu sobre o esforço do Governo para ajustar os gastos públicos às restrições impostas pelo ajuste das contas públicas. Neste contexto, o palestrante voltou a destacar o elevado grau de rigidez do orçamento,

representado pela combinação da vinculação de receitas com despesas obrigatórias com pessoal e previdência e quase obrigatórias com encargos com os benefícios de prestação continuada (LOAS), além dos benefícios com o programa “bolsa família”. O expositor destacou a contribuição da DRU no sentido de flexibilizar a aplicação de recursos da ordem de R\$ 117 bilhões, já considerada a retirada da incidência da DRU sobre os recursos que são transferidos aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Ministro reiterou a importância da DRU no que diz respeito a aplicação dos recursos em áreas não protegidas por vinculações, sobre as quais discorreremos mais à frente neste parecer.

O Deputado Raimundo Angelim defendeu a prorrogação da DRU para além de um mandato na linha sugerida pela PEC nº 87, de 2015, encaminhada pelo Poder Executivo. Já o Deputado Paulo Lustosa, que também defende a medida para os Estados e Municípios, fez observação oportuna ao explicar que a adoção da DRU permite realocação de recursos antes vinculados a uma finalidade protegida por algum tipo de vinculação para outras áreas igualmente importantes, com anuência do Congresso Nacional. O Deputado Milton Monti defende a prorrogação da DRU, sugerindo que parte dos recursos desvinculados seja aplicada em investimentos em infraestrutura. O Deputado Júlio Lopes mostrou-se favorável à medida, mas defendeu a necessidade de ser feita rigorosa investigação dos beneficiários dos diversos programas que integram o universo das políticas compensatórias, como seguro desemprego, abono salarial, bolsa família, pensões, entre outros, como os diversos tipos de subsídios, por meio do cruzamento de dados com o emprego do CPF dos beneficiários. O Deputado Julio Cesar voltou a propor a não-incidência da DRU sobre a parcela da CIDE-Combustíveis repassada aos Estados e Municípios, proposta que na avaliação do Ministro Nelson Barbosa teria que ser compensada por outras medidas para não comprometer a eficácia do mecanismo.

### **L.3 – Emendas Oferecidas à Matéria**

A **primeira emenda** apresenta texto idêntico ao do art. 1º da PEC nº 112, de 2004, para tornar obrigatória a execução das emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária.

A **segunda emenda** obriga a União transferir 5% dos recursos desvinculados por meio da DRU às entidades beneficentes de assistência social.

A **terceira emenda** introduz dispositivo na Constituição para desvincular de órgão, fundo ou despesa, **até 31 de dezembro de 2023, 30%** da arrecadação das receitas públicas realizadas pelos Estados, Distrito

Federal e Municípios, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, preservando as transferências a outros entes federados e as vinculações constitucionais para educação e saúde.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

### **II.1 – Por que prorrogar a DRU?**

A **DRU** é uma medida fiscal que dá sequência ao Fundo Social de Emergência (FSE) e ao Fundo de Estabilização Fiscal – FEF,<sup>12</sup> conforme destacou o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Barbosa, em sua exposição nesta Comissão Especial sobre a trajetória deste engenhoso mecanismo fiscal, sintetizada na figura por ele apresentada, que tomamos a liberdade de reproduzir abaixo com pequenas adaptações.

Medida	FSE	FEF	DRU – Desvinculação de Receitas da União				
	1994-95	1996-99	2000-03	2004-09	2009-11	2012-15	2016-2018
Ato legal	EC Revisão nº 1/94	EC 10/96 EC 17/97	EC 27/2000	EC 42/03 EC 56/07	EC 59/09	EC 68/2011	Nosso Substitutivo
Desvincula	20% dos Impostos e das Contribuições Sociais		20% dos Impostos e das Contribuições Sociais	20% dos Impostos, das Contribuições Sociais e Econômicas			25% das Contribuições Sociais e Econômicas, Taxas e Participações da União
No que difere da anterior		Retira da base o ITR	Retira da base de cálculo IOF Ouro IR Fonte Estado/Município FPE e FPM IPI exportações FNO, FNE, FCO Contribuição S. Educação		Desvinculação da Educação 12,5% - 2009 5% em 2010 Nula em 2011	Sem Mudanças	Retira Impostos, Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão em 8/12/2015 (com as nossas adaptações)

As condições que levaram às recorrentes prorrogações da medida fiscal permanecem inalteradas. Segundo o Ministro Nelson Barbosa,

<sup>12</sup>A medida foi criada em 1994, no Governo Itamar Franco, com o nome de Fundo Social de Emergência (**FSE**), tida à época como indispensável entre os instrumentos fiscais criados para manter a estabilidade da economia. Mais tarde (1996), ela foi prorrogada como Fundo de Estabilização Fiscal – **FEF**, nomenclatura ajustada ao seu papel no contexto da política fiscal. A partir de 2000, a medida passa a ser conhecida como **DRU** – Desvinculação de Receitas da União, válida até 31 de dezembro de 2015.

89% das receitas da União têm destinação previamente estabelecida ou na Constituição ou em normas legais. Tais obstáculos não só reduzem os espaços para o ajuste tempestivo das contas públicas pelo lado da redução das despesas, como minimizam o impacto de um esforço fiscal pelo lado das receitas, já que a todo aumento da receita corresponde um aumento proporcional nos gastos públicos.

O apelo ao instituto da vinculação da receita pública é historicamente muito forte entre nós no Congresso Nacional, desde a promulgação da Constituição, na maioria dos casos em resposta a reivindicações de amplos setores da sociedade civil. Afinal, todos querem proteger os respectivos interesses, só que nem sempre compatíveis com os recursos disponíveis para abrigar todas as igualmente legítimas e meritórias demandas da população por bens e serviços públicos.

Se o expediente da vinculação é útil quando se toma cada área isoladamente, resta pouco produtivo na perspectiva do orçamento como um todo, criando barreira de difícil transposição para as autoridades da área econômica que têm a incumbência de conciliar o inconciliável: ajustar os gastos públicos e as demandas setoriais às restrições do orçamento. Assim, o ajuste fiscal acaba apoiando-se em novos aumentos da carga tributária, cujos espaços estão cada vez mais estreitos, ou se restringe a cortes das despesas consideradas flexíveis (discricionárias), em menor proporção na composição do orçamento, entre as quais os investimentos em infraestrutura.

A DRU contribui para ajustar a alocação dos recursos às restrições de caixa do Tesouro Nacional, ao aumentar os recursos ordinários (livres de vinculação) para o pagamento de despesas obrigatórias (gastos de pessoal e previdência) ou politicamente obrigatórias (bolsa-família e os benefícios de prestação continuada de assistência social), e, não menos importante, reduz a necessidade de emissão de novos títulos da dívida pública.

Além do mais, o orçamento da União hospeda mais de 20 Fundos, com diferentes objetivos, alguns deles discutíveis, sendo que grande parte é protegida por recursos vinculados, seja por medida constitucional, seja por meio de norma legal. A DRU permite que parte dos recursos destes Fundos seja realocada se for observado que há ineficiência em sua aplicação por parte da área beneficiada.

Do ponto de vista da gestão do orçamento público, **seja na União, ou nos Estados e Municípios**, o excesso de vinculações na

execução do orçamento contribui para a existência de um esforço fiscal assimétrico entre os diversos órgãos do governo, carência de recursos de um lado para execução de programas importantes, e desincentivos para a obtenção de qualidade e eficiência no gasto público pelos setores protegidos por algum tipo de vinculação. Tudo isto pode acabar representando uma pressão adicional para novas emissões de títulos da dívida pública.

Em síntese, nossa posição francamente favorável à prorrogação da DRU está em harmonia com o entendimento daqueles que defendem de modo veemente a desvinculação das receitas da União, como dos Estados e Municípios. Afinal, todos reconhecemos as dificuldades trazidas pelo engessamento do orçamento público, resultante da combinação superposta das vinculações com o peso das despesas obrigatórias conforma já assinalamos, gerando a todo tempo compromissos que têm que ser honrados, mesmo em situações como a que estamos vivendo, de grande desequilíbrio entre receitas e despesas.

## **II.2 – Exame da Matéria**

A **PEC nº 4, de 2015**, prorroga a DRU até **31 de dezembro 2019**, repetindo o que foi feito nas situações anteriores; a **PEC nº 87, de 2015**, do Poder Executivo, prorroga a DRU até **31 de dezembro de 2023**, e, por seu turno a **PEC nº 112, de 2015**, não só prorroga a DRU até **31 de dezembro de 2016**, como estabelece o cumprimento obrigatório das emendas coletivas oferecidas à lei orçamentária, complementando o que foi feito na EC nº 86, de 2015, no tratamento dado às emendas individuais.

Optamos em nosso **Substitutivo**, prudentemente, pela prorrogação da DRU até **31 de dezembro de 2019**, período que coincide com o final do primeiro ano do próximo mandato presidencial. Consideramos pouco razoável o curto prazo de prorrogação fixado na PEC nº 112, de 2015, porque a medida terá que ser obrigatoriamente prorrogada, uma vez que não estarão afastadas as razões pelas quais a medida se faz ainda necessária. Da mesma forma, consideramos muito longo o prazo fixado pela PEC nº 87, de 2015, (até 31 de dezembro de 2023), por dificultar o exame da matéria periodicamente.

Em relação à desvinculação das receitas da União

optamos por **elevamos de 20% para 30%** o percentual que tem sido adotado ao longo das sete prorrogações da medida fiscal aqui tratada.

Só podemos concordar com a retirada da desvinculação dos recursos que são destinados aos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), decisão irretocável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Independentemente das questões formais, a exclusão dos Fundos Constitucionais da incidência da DRU é importante não só porque tais Fundos apoiam a atividade produtiva, portanto, a geração de renda e emprego nas regiões beneficiadas, como também porque represento com muito orgulho o Estado de Minas Gerais, que tem uma parcela expressiva de seu vasto território contemplada com os recursos do FNE.

As despesas financiadas com os recursos desvinculados pela DRU sujeitam-se às determinações das demais despesas que integram o orçamento da União. O Poder Executivo não pode, a seu único critério, definir onde gastar, sem a anuência do Congresso Nacional, que pode, inclusive, utilizar da prerrogativa para redirecionar tais alocações, observadas as restrições impostas pelo art. 166 da Constituição.

### **II.3 – A DRU e os Gastos Sociais**

Cabe esclarecer que já ficou comprovado ao longo dos anos que a DRU não traz prejuízos para o financiamento dos gastos sociais, seja nas áreas de saúde ou de educação, pelo contrário ela permite que parte deles possa ser financiada com os recursos criados pelo mecanismo para livre movimentação e aplicação.

Assim, não faz sentido alegar que a DRU coloca em risco o pagamento dos benefícios previdenciários, já que eles vêm sendo honrados religiosamente nas datas estabelecidas legalmente. Eventuais déficits da previdência social são cobertos obrigatoriamente com recursos fiscais do Tesouro Nacional. Além disto, o art. 167, XI, veda o emprego dos recursos das contribuições sociais destinados diretamente ao financiamento da previdência em despesas estranhas ao pagamento dos benefícios de natureza tipicamente previdenciária.

A DRU ao longo do tempo também nunca foi obstáculo para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, mesmo que os compromissos dessa ordem tenham crescido nos últimos anos, provavelmente como consequência do crescimento do mercado formal de trabalho.

A DRU não causa igualmente prejuízos para os principais programas assistenciais. As despesas com esses benefícios são obrigatórias ou quase obrigatórias, inscritas entre as prioridades de governo relacionadas à erradicação da miséria em nosso País.

#### **II.4 – Extensão da Medida para os Estados, Distrito Federal e Municípios**

Estamos **inovando** em nosso Substitutivo **ao estender a DRU para os Estados, Distrito Federal e Municípios**. Desde a criação da DRU, em 2000, volta e meia os Governadores e Prefeitos reclamam um dispositivo semelhante a favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive já há no Senado Federal propostas de emenda à Constituição com este objetivo. A medida foi sugerida também pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda na Comissão Especial que examinava a prorrogação da DRU.

Mais recentemente, recebemos do Secretário de Estado da Tributação do Rio Grande do Norte, na condição de Coordenador do CONSEFAZ, André Horta Melo, um pleito no sentido de estender a desvinculação parcial das receitas para os Estados e Distrito Federal. Na mesma linha, recebemos um ofício do Prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda, em nome da Frente Nacional de Municípios, fazendo um apelo em nome dos Municípios para que a medida aqui debatida seja também estendida àqueles Entes.

Diante disto, resolvemos introduzir no Substitutivo que estamos apresentando à consideração dos ilustres membros deste Colegiado a Desvinculação de Receitas dos Estados e Distrito Federal – **DRE**, e a Desvinculação de Receitas dos Municípios – **DRM**, na certeza de que estamos adotando uma providência que terá o apoio de todos, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A desvinculação preserva os recursos para educação e saúde assim como as transferências constitucionais dos Estados para os Municípios. Do mesmo modo, a desvinculação não incidirá sobre Fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e pelas Defensorias Públicas, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

#### **II.5 – Conclusão e Voto**

A título de conclusão, estamos propondo **a prorrogação da DRU até 31 de dezembro de 2019**, com a convicção de que a medida fiscal permanece indispensável para o desafiante equilíbrio das contas públicas diante de um cenário cada vez mais conturbado porque passa nossa economia, sobretudo depois do rebaixamento na nota soberana de crédito do País das principais Agências de Análise de Risco.

Este engenhoso instrumento fiscal será prorrogado pela sétima vez, se nosso Substitutivo for aprovado, o que comprova a sua importância, mantendo basicamente a função original para a qual foi criado:

a) aumentar a flexibilidade para que o Governo use os recursos do orçamento nas despesas que considerar de maior prioridade;

b) contribuir para a geração de superávit nas contas do Governo, com o objetivo de interromper a trajetória recente de crescimento da dívida pública.

Muitas sugestões foram feitas, sejam em contato com este relator, ou por meio das emendas oferecidas nesta Comissão Especial, mas que não pudemos atender num primeiro momento, o que não impede de o assunto ser novamente discutido se esta for a decisão dos membros deste Colegiado.

As críticas que são feitas às sucessivas prorrogações de mecanismos fiscais de natureza transitória como a DRU, sob o pretexto de que não podemos continuar convivendo com soluções paliativas para o crônico problema fiscal brasileiro, somente seriam aceitáveis se houvesse espaço político para a condução de forma conclusiva das reformas estruturantes que se fazem necessárias na área fiscal: novo desenho do sistema tributário, revisão dos volumosos benefícios tributários, nova geração de reformas na área previdenciária, redução da rigidez orçamentária, com a revisão das inúmeras vinculações de receita no plano constitucional e infraconstitucional.

Assim, a alternativa que nos resta, ainda que sujeita a uma transitoriedade que vem repetindo-se a cada mandato presidencial, é prorrogar mais uma vez a DRU, para possibilitar maior flexibilidade orçamentária e assegurar a obtenção de superávits primários condizentes com as condições objetivas de uma conjuntura econômica adversa.

Cumpre, por derradeiro, enfatizar que o tratamento dado

por nós a esta matéria resulta não somente de nossas observações como também dos debates ocorridos nas Audiências Públicas convocadas para discutir o assunto, e das opiniões que colhemos entre os Deputados que integram esta Comissão.

Por último, e não menos importante, resta-nos agradecer a atenção e o pronto apoio recebido do ilustre Presidente desta Comissão, Deputado Rodrigo Maia, na elaboração de nosso parecer.

**Pelas razões expostas, votamos inicialmente pela admissibilidade das Emendas nºs 1, 2 e 3. Votamos, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2, e pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 4, 87 e 112, de 2015, bem como da Emenda nº 3, nos termos de nosso Substitutivo.**

Sala da Comissão, em        de        de 2016 .

**Deputado LAUDÍVIO CARVALHO**  
**Relator**

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 04-A, DE 2015, DO SR. ANDRÉ FIGUEIREDO E OUTROS, QUE "ALTERA O ART. 76 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS" (PRORROGA A VIGÊNCIA DA DRU ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2019 E PROPÕE A RETIRADA ESCALONADA DA INCIDÊNCIA DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITA DA ARRECADAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESTINADAS AO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL) E APENSADAS.**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 04-A, DE 2015  
(Apensas: PEC nº 87, de 2015 e PEC nº 112, de 2015)**

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.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2019, trinta por cento da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. ” (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

“Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2019, trinta por cento das receitas dos Estados e do Distrito Federal, relativas a impostos, taxas e multas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único – Excetuam-se da desvinculação de que trata o **caput**:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e art. 212, da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV – demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da federação com destinação especificada em lei;

V – fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e Defensorias Públicas”.

“Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2019, trinta por cento das receitas dos Municípios, relativas a impostos, taxas e

multas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único – Excetuam-se da desvinculação de que trata o **caput**:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e art. 212, da Constituição Federal;

II – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III – transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município”.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016.

Sala da Comissão,                      de                      de 2016.

**Deputado LAUDÍVIO CARVALHO**  
**Relator**