SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2013, cuja primeira signatária é a Senadora Ana Amélia, que *altera a redação do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar em dois pontos percentuais o repasse do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).*

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 39, de 2013, cuja primeira signatária é a Senadora Ana Amélia. O seu objetivo é alterar *a redação do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar em dois pontos percentuais o repasse do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*. O referido art. 159 passaria a vigorar com a seguinte redação:

> "**Art. 159.** A União entregará:
>
> I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados cinquenta por cento na seguinte forma:
>
> .....
>
> e) dois por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que serão entregues no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano." (NR)

Conforme a proposta, a União aumentará em dois pontos percentuais o repasse, em favor do FPM, da arrecadação dos impostos sobre

SF/14615.06214-79
Página: 1/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl. 53

renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

A emenda constitucional resultante entrará em vigor na data de sua publicação, gerando efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

De acordo com a Justificação, o objetivo da proposta *é mitigar os efeitos negativos que a crise econômica e financeira mundial tem provocado nas finanças da grande maioria dos municípios brasileiros*. O impacto fiscal da crise teria sido ampliado pelas medidas econômicas adotadas pelo Governo Federal, que incluíram isenções e reduções tributárias prejudiciais aos municípios. O efeito combinado da crise e das isenções e reduções tributárias no repasse do FPM foi estimado em R$ 8,4 bilhões.

Os signatários da proposta também destacam pesquisa conduzida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), divulgada em setembro de 2012, segundo a qual, em 75% dos municípios brasileiros, *a queda de arrecadação do FPM influenciaria negativamente no fechamento das contas no final do exercício*.

Apresentada em 21 de agosto de 2013, a PEC nº 39, de 2013, foi encaminhada a esta Comissão nessa mesma data. Em 17 de outubro, o Sen. Eduardo Lopes foi incumbido da relatoria. Em 19 de fevereiro último, este apresentou voto pela constitucionalidade e juridicidade da proposta, e, no mérito, favorável à sua aprovação, com duas emendas. No entanto, com o fim da suplência do primeiro relator, a matéria foi para mim redistribuída em 24 de março.

Cabe ainda notar que, em 19 de dezembro de 2013, esta Casa recebeu manifestação da Câmara Municipal de Chapecó (SC) defendendo a aprovação da proposta em comento (Ofício nº 1.0583, de 11 de novembro de 2013).

II – ANÁLISE

SF/14615.06214-79
Página: 2/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
FL.

SF/14615.06214-79

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.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, nada temos a objetar, pois entendemos que 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.

Quanto ao mérito, entendemos que a alteração proposta à Constituição Federal é oportuna, pois busca amenizar a situação de fragilidade fiscal dos municípios. De fato, a debilidade das finanças das prefeituras brasileiras, que já era grande antes da crise econômica e financeira de 2008, piorou muito depois que o Governo Federal adotou medidas de redução e isenção tributária para tentar estimular o setor privado.

Na Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) de 26 de março de 2014, destinada a tratar dos Projetos de Lei Complementar do Senado nºs 184 e 320, de 2010, e 712, de 2011, que propõem alterações nas regras de rateio do FPM, a já citada CNM também apresentou argumentos favoráveis à aprovação da PEC nº 39, de 2013. Entre estes se destacam os seguintes:

a) a diminuição da participação relativa do FPM na arrecadação de impostos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB); em 1989, embora o FPM recebesse tão somente 20,5% da arrecadação do IPI e IR, ele respondia por 15% da receita administrada pela então Secretaria da Receita Federal (SRF); em 2012, mesmo com a ampliação para 23,5% do montante arrecadado, o FPM respondeu por apenas 10% do montante em questão; isso se deve ao fato de

Página: 3/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl.

SF/14615.06214-79

que os impostos mencionados, que respondiam por 72,7% do total, agora sequer somam 44%;

b) o aumento da participação, nas receitas municipais, dos tributos próprios e de transferências como a cota-parte na arrecadação do ICMS, em detrimento do FPM – que é uma transferência eminentemente equalizadora –, contribui para elevar e/ou manter a concentração de recursos públicos nos municípios mais desenvolvidos economicamente. Com efeito, a participação do FPM no total das receitas municipais caiu de 26%, em 2007, para 22,5%, em 2012. Dessa forma, esse panorama tem contribuído para aumentar a disparidade intermunicipal em termos de receitas disponíveis.

A CNM estima que a proposta analisada adicionaria, em 2014, R$ 7,4 bilhões ao FPM, atenuando os problemas apontados.

Consideramos igualmente oportuno citar os números do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) para 2011. Esse índice, criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, traça um amplo panorama das finanças das prefeituras brasileiras. O IFGF usa apenas estatísticas oficiais e sua pontuação varia entre 0 e 1 – quanto maior, melhor a gestão fiscal no ano observado.

O IFGF Brasil 2011 registrou a pontuação média de 0,5295 pontos – nível distante do patamar de 2008, quando atingiu 0,5702 pontos. Os dados indicam que 2.328 municípios (45,1% do total) foram avaliados em situação fiscal difícil e 1.090 (21,1%) em situação crítica. Portanto, dois terços das 5.563 prefeituras brasileiras estavam em situação difícil ou crítica. O que mais chama a atenção no indicador IFGF é a extrema dependência dos municípios em relação às transferências federais e estaduais. A maioria esmagadora das prefeituras tem reduzida base de recursos próprios. Assim, 4.328 prefeituras (83,8% do total) foram avaliadas em situação crítica em relação ao indicador "IFGF Receita Própria", pois arrecadaram menos de 20% de suas receitas.

Diante desse quadro, entendemos que PEC nº 39, de 2013, está em perfeita harmonia com os valores que nortearam a elaboração da

Página: 4/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl. 5

Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu art. 18, o princípio da autonomia dos municípios.

Impõe-se, porém, modificar a redação proposta para o art. 159 da Constituição Federal, inserindo-se uma linha pontilhada após a alínea *e*. A sua inserção explicitará que há, no dispositivo em questão, outros incisos além do inciso I, evitando-se revogações não condizentes com as intenções dos próprios signatários. Ademais, convém ajustar a redação da ementa da PEC, tornando gerais os seus efeitos, pois não se deve descartar eventual mudança do conjunto de tributos que compõem a base do FPM. Nesta última situação, optamos pela redação empregada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007. Essas são as emendas de redação constantes do relatório do então Sen. Eduardo Lopes, que, com ajustes, acolhemos.

Julgamos igualmente necessário criar regra de transição, que determine, ao longo de quatro exercícios, acréscimos anuais de 0,5 ponto percentual da participação do FPM na arrecadação do IR e do IPI. Trata-se de fixar prazo para o ajuste paulatino das contas da União ao aumento do aporte em prol dos tesouros municipais de forma a manter os compromissos com a responsabilidade fiscal e com o gerenciamento eficiente da política macroeconômica.

É importante ressaltar que em 2015 a previsão é de aprofundamento do ajuste fiscal. Segundo o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLN nº 3, de 2014, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo), o superávit primário para o setor público deverá alcançar 2,5% do PIB, acima da meta estipulada para este ano que é de 1,9% do PIB. Esse maior esforço fiscal é requerido para oferecer ao País uma política fiscal mais austera que contribua para reduzir as expectativas inflacionárias e corrigir desequilíbrios nas contas externas.

Por outro lado, a partir de 2016 será ampliado o espaço fiscal da União, o que comportaria um aumento dos repasses do FPM. Isso decorre do arrefecimento da política de desonerações tributárias e das perspectivas de maiores taxas de crescimento econômico. Vale salientar que esse cenário é compatível com aumento mais pronunciado das principais contribuições e impostos federais, principalmente em relação ao período de 2009 a 2013, cujo

SF/14615.06214-79
Página: 5/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
FL.

crescimento real médio anual foi da ordem de 4,5%, a despeito do uso mais intensivo da política de desonerações tributárias.

Em 14 de julho foi apresentada a Emenda nº 1 do Senado Ricardo Ferraço que propõe o aumento do repasse do Fundo de Participação dos Estados em dois pontos percentuais por um período de 15 quinze anos. O eminente Senador alega que a perspectiva da troca dos indexadores que parametrizam a dívida dos Estados, que foi renegociada com a União no âmbito no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/97), irá gerar subsídios a serem pagos, o que aumenta a necessidade de elevar o superávit primário requerido para estabilizar a dívida pública.

Ainda segundo o Senador Ricardo Ferraço esse arranjo reduz o grau de confiança, aumenta o custo da rolagem da dívida pública e gera a necessidade de uma política monetária mais austera. Assim, o custo de levar o benefício da troca de indexadores das dívidas para alguns estados — exatamente os mais endividados — é pago pelo conjunto dos estados e pelo conjunto da sociedade, o que demandaria um maior repasse do Fundo dos Estados.

Já em 15 de julho, o Senador Humberto Costa propôs a Emenda nº 2, que defende um acréscimo de 1 ponto percentual ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios, com meio ponto percentual adicionado ao longo de dois exercícios, a partir dos efeitos financeiros gerados pela Emenda Constitucional.

Como foi ressaltado em nosso parecer é preciso equilibrar a necessidade de desconcentrar as receitas em favor dos Municípios, sobretudo os menores – que são mais dependentes dos recursos do FPM, sem perder a perspectiva de manter o compromisso com as metas de superávit primário e principalmente com as metas de inflação.

Dessa forma, rejeitamos a emenda do Senador Ricardo Ferraço por entender que a matéria objetiva minorar o quadro de fragilidade fiscal dos municípios e que uma ampliação do FPE teria impactos fiscais que poderia comprometer o combate à inflação, exigindo inclusive uma elevação mais

SF/14615.06214-79
Página: 6/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl. 58

pronunciada das taxas de juros - com efeitos deletérios sobre toda economia - justamente em sentido oposto ao defendido pelo Senador Ricardo Ferraço.

Já a emenda do Senador Humberto Costa se conforma em idêntico teor a nossa proposta gradualista de recomposição das receitas do FPM, dado que ao longo de dois exercícios teríamos um ganho permanente de 1 ponto percentual nesse Fundo. A diferença é que nós defendemos que esse acréscimo de meio ponto percentual tenha continuidade ao longo de mais dois períodos, obtendo um ganho permanente de 2 pontos percentuais do FPM ao final de quatro anos.

Entretanto, dado que o governo federal sinalizou com esse acordo, justamente por entender a viabilidade de uma política de recomposição gradualista fundamentada nesse relatório e também compreendendo a urgência em torno de um aumento imediato do repasse para os Municípios, sem prejuízo de retomarmos uma negociação futura nos moldes apresentado neste parecer, defendo a aprovação da Emenda nº 2.

Portanto, em linha com essas preocupações macroeconômicas, mas também oferecendo aos municípios uma justa recomposição das suas receitas com o FPM é que apresentamos o seguinte Substitutivo.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2013, e votamos, quanto ao mérito, por sua aprovação, rejeitando a emenda nº1 e aprovando a emenda nº 2, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

(à PEC nº 39, de 2013)

SF/14615.06214-79
Página: 7/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl. 53

SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.

SF/14615.06214-79

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

Art. 1° Dê-se ao art. 159 da Constituição Federal a seguinte redação:

"**Art. 159.** A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e nove por cento na seguinte forma:

.....

e) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que serão entregues no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano.

....." (NR)

Art. 2º Para os fins do disposto na alínea *e* do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, a União entregará ao Fundo de Participação dos Municípios o percentual de cinco décimos por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados no primeiro exercício em que esta Emenda Constitucional gere efeitos financeiros, acrescentando-se cinco décimos por cento a cada exercício, até que se alcance o percentual de um por cento.

Art. 3° Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1° de janeiro do exercício subsequente.

Sala da Comissão, 16 DE JULHO DE 2014

Página: 8/11 16/07/2014 13:26:00
8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 12
Fl.

SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

, Presidente

, Relator

SF/14615.06214-79

NOVA LISTA DE SIGNATÁRIOS
(cfe. o art. 356, parágrafo único, do RISF)

SENADOR	ASSINATURA

8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247 Página: 9/11 16/07/2014 13:26:00

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 37 DE 13
Fl. 61

SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SENADOR	ASSINATURA

SF/14615.06214-79

Página: 10/11 16/07/2014 13:26:00

8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 99 DE 13
Fl. 62

SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SENADOR	ASSINATURA

SF/14615.06214-79

Página: 11/11 16/07/2014 13:26:00

8af5c9d512c499780c20323228edc93fedb16247

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 39 DE 2013

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 16/07/2014, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR VITAL DO RÊGO	
RELATOR: SENADOR ARMANDO MONTEIRO	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PC do B, PSOL, PRB)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
GLEISI HOFFMANN	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
VANESSA GRAZZIOTIN	6. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. PAULO PAIM
EDUARDO SUPLICY	9. ANA RITA
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÊGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. VAGO
RICARDO FERRAÇO	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM, SD)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. CIDINHO SANTOS
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 16/07/2014

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl. 64

ASSINAM O PARECER **À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 39, DE 2013** NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 16/07/2014, COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS SENHORES(AS) SENADOR(AS):

1- Ana Amélia

2- Inácio Arruda

3- Paulo Paim

4- Ataídes Oliveira

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl. 65

ASSINAM O PARECER, NA 35ª REUNIÃO, DE 16/07/2014, COMPLETANDO AS ASSIANATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS)

Ana Amélia (PP/RS)

Aloysio Nunes Ferreira

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
FL 66

SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

REQUERIMENTO Nº 38, DE 2014 - CCJ

Senhor Presidente, requeremos calendário especial para a Proposta de Emenda à Constituição n° 39, de 2013, tendo como primeiro signatário a Senadora Ana Amélia, que "Altera a redação do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar em dois pontos percentuais o repasse do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)", para que a matéria conste na Ordem do Dia de sessões deliberativas extraordinárias a serem convocadas.

Sala das Comissões, em 16 de julho de 2014.

Senador(a) ANTONIO CARLOS VALADARES

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 39 DE 13
Fl. 62