

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2015
(Do Sr. Danilo Forte e outros)

Altera o parágrafo único do art. 158, o inciso I, o inciso II e o § 2º do art. 159; insere parágrafo único no art. 193, inciso IX no art. 206 e o art. 212-A na Constituição Federal; dá nova redação ao art. 42 e revoga o art. 60, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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

Art. 1º O parágrafo único do art. 158 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação, observado o disposto no art. 2º desta Emenda Constitucional:

“Art. 158.....

Parágrafo único. As parcelas de receitas pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão entregues conforme os seguintes critérios:

I – sessenta por cento, proporcionalmente ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviço, realizadas em seus territórios;

II – vinte por cento, proporcionalmente à sua participação relativa na população do Estado;

III – vinte por cento, de acordo com o que dispuser a lei estadual ou, no caso dos Territórios, a lei federal.”

Art. 2º Para fins do disposto no parágrafo único do art. 158, com a redação dada por esta Emenda Constitucional:

I - a fração relativa ao vigente inciso I do parágrafo único do art. 158 da Constituição será reduzida para sessenta por cento, no prazo de três anos, em conformidade com o estabelecido no art. 1º, contado a partir do exercício financeiro subsequente ao da data da publicação desta Emenda Constitucional, à razão de cinco pontos percentuais ao ano;

II – a fração relativa ao inciso II do parágrafo único do art. 158, na forma do art. 1º, será de dez por cento no exercício financeiro subsequente ao da data da publicação desta Emenda Constitucional e aumentará à razão de cinco pontos percentuais ao ano, nos dois anos seguintes;

III - a fração relativa ao inciso III do parágrafo único do art. 158, na forma do art. 1º, será de vinte por cento já no exercício financeiro subsequente ao da data da publicação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º A aplicação dos critérios de rateio de que trata o parágrafo único do art. 158, com a redação dada por esta Emenda Constitucional, não elide a obrigação de o Município destinar, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o inciso I do art. 212-A, observado para esse efeito os critérios e o prazo nele estabelecidos.

Art. 4º Os incisos I e II e o § 2º do art. 159 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

“Art. 159.

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, cinquenta por cento, na seguinte forma:

.....

f) um por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

.....

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, doze por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos primários, semielaborados industrializados e industrializados.

.....

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a dezesseis inteiros e cinco décimos por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

.....

§ 5º O montante adicional de recursos repassados aos Estados em função do estabelecido no inciso I, “f”, será aplicado em ações de investimento na expansão ou na melhoria da infraestrutura local.”(NR)

Art. 5º A União entregará ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal o percentual de cinco décimos por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, calculados com base na arrecadação dos doze meses anteriores, no primeiro exercício em que esta Emenda Constitucional gerar efeitos financeiros, e um por cento no exercício financeiro subsequente, totalizando o montante previsto na alínea "f" do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição Federal.

Art. 6º. É inserido o seguinte parágrafo único no art. 193 da Constituição Federal:

“Art. 193.....

Parágrafo único. O Estado exercerá, na forma da lei, o planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica.” (NR)

Art. 7º É acrescentado o seguinte inciso IX ao art. 206 da Constituição Federal:

“Art. 206.....

.....

IX - proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais.” (NR)

Art. 8º É inserido o art. 212-A na Constituição Federal com a seguinte redação:

"Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por vinte por cento dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades e jornada da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos;

d) o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo, vinte por cento do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo;

VII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, trinta por cento da complementação da União,

considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VI do *caput* deste artigo;

VIII - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

IX - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VI do *caput* deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XI - proporção não inferior a sessenta por cento de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a equidade e a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º Poderão ser integrados, na forma da lei de cada ente federativo, como recursos adicionais, às contas únicas e específicas do FUNDEB, os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;

§ 3º Fica vedado aos Estados, Distrito Federal e Municípios a utilização de professores em atividades diversas daquelas relacionadas diretamente ao ensino, sob pena de suspensão dos repasses do FUNDEB.” (NR)

Art. 9º O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 42. Durante quarenta anos, a União aplicará dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no Semiárido.

Parágrafo único. Dos percentuais previstos nos incisos I e II do caput, no mínimo cinquenta por cento serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares que atendam aos requisitos previstos em legislação específica.” (NR)

Art. 10. É revogado o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro subsequente ao da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição de 1988 destina aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do inciso II do art. 159, 10% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com a pretensão, implícita, de mitigar os impactos na arrecadação daquelas entidades decorrentes da não incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas exportações de produtos industrializados, conforme estabelecido na redação original da alínea a do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição.

Daquele montante, os Estados entregam 25% aos respectivos Municípios, nos termos do § 3º do art. 155 da Constituição, obedecido, na partilha, o critério aplicável à cota-parte local do ICMS, como está previsto no parágrafo único do art. 158.

Os recursos são distribuídos proporcionalmente à participação da entidade federativa na exportação de produtos industrializados, observado limite superior de participação individual de 20% conforme previsto no § 2º do mencionado art. 155. O inciso I do art. 32 da LC nº 87, de 13 de setembro de 1996, ampliou a não incidência (também tida, na doutrina, como imunidade) do ICMS nas exportações, para alcançar, além dos industrializados, os produtos primários e os semielaborados.

Como contrapartida a essa desoneração, a União assegurou, até o exercício financeiro de 2006, transferências regulares de

recursos para os Estados e o Distrito Federal, na forma dos arts. 31 e 32, inciso III, no Anexo, e nas alterações posteriores da Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir). A verdade é que as leis orçamentárias dos exercícios subsequentes a 2006 têm previsto, invariavelmente, recursos para aquela finalidade, cuja liberação efetiva é sempre cercada de recorrentes atrasos em meio a intensas negociações entre as partes envolvidas.

Diante destes problemas, foi introduzido o art. 91 do ADTC, pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, para disciplinar o assunto, no qual há uma previsão de edição de lei complementar para regulamentar o montante e os critérios da transferência dos recursos aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios, levando-se em conta as exportações de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a”.

Independentemente da incongruência daquela norma, que pretendia fixar critérios, prazos e condições para a entrega de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - de forma presumidamente incondicional, conforme acepção fartamente utilizada no texto constitucional -, a verdade é que a mencionada lei complementar jamais foi editada, dentre outras razões, por ser extremamente complexa do ponto de vista técnico e de discutível fundamentação.

A não incidência do ICMS, tratada no inciso I do art. 32 da Lei Complementar nº 87, de 1996, ganhou status constitucional, com a promulgação da citada EC nº 42, de 2003, ao desonerar do ICMS todas as exportações (alínea “a” do inciso X do § 2º do art. 155, da Constituição).

À luz dessas alterações, gerou-se uma contradição: de um lado, foi estabelecida a não incidência do ICMS em relação a todos os produtos exportados (art. 155, § 2º, inciso X, a); de outro, o critério, em tese, concebido para mitigar a desoneração do ICMS, nas exportações, permaneceu vinculado à exportação de produtos industrializados (art. 159, inciso II, in fine). O que estamos pretendendo com a presente PEC é contornar essas inconsistências e prevenir litígios federativos em torno da matéria, mediante quatro medidas abaixo assinaladas:

a) elevamos de 10 para 12% a parcela do IPI entregue aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 159, inciso II, e § 3º), visando

tornar compulsórias as transferências concebidas com o propósito de compensar financeiramente Estados e Municípios pela não incidência do ICMS nas exportações de produtos primários e industrializados semielaborados e industrializados;

b) alteramos o critério de rateio, previsto na parte final do inciso II do art. 159, para abranger, então, todos os produtos exportados, como já destacamos, tornando-o compatível com o previsto na alínea “a” do inciso X do § 2º do art. 155;

c) reduzimos de 20 para 16,5% o limite individual máximo de participação de cada ente nos recursos entregues aos Estados e Distrito Federal (art. 159, § 2º), com o propósito de promover maior desconcentração de receitas entre as entidades beneficiárias;

Estamos convictos que os conflitos de interesse entre Estados e a União em relação a esta matéria serão significativamente mitigados com a aprovação desta proposição, razão pela qual estamos certos de que ela contará com o apoio de todos os ilustres membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No intuito de aumentar em um ponto percentual a parcela do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados demos nova redação à alínea “a” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, passando aquele importante Fundo a participar com 22,5% no produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

O aumento de um ponto percentual do FPE será escalonado na proporção de 0,5 ponto percentual ao ano a partir de 2016, até alcançar o novo patamar, justamente para não colocar em risco o cumprimento das metas fiscais fixadas para o presente exercício financeiro. Entendemos, também, que é justa a vinculação destes novos recursos a ações de investimento em infraestrutura, pois isso permitirá reduzir os gargalos produtivos do país, favorecendo a geração de emprego e renda, tendo por consequência indireta o futuro aumento das receitas estaduais decorrentes do imposto sobre a circulação de mercadorias, sabidamente sensível ao desempenho econômico da região.

Estamos convictos de que esta medida trará mais um alívio para as combalidas finanças estaduais, além de se reparar uma injustiça com os

Estados, uma vez que a atual repartição do FPE foi definida ao longo dos trabalhos constituintes.

Desde a reforma tributária de 1965, passamos a conviver com um bem estruturado sistema de transferências intergovernamentais, entre as quais, destacamos a criação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que consistem em transferências federais para esses entes federativos, com base no produto da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados. Do mesmo modo, ficou consagrada a destinação aos Municípios de 20% do produto da arrecadação do imposto sobre a circulação de mercadorias (ICMS), de competência estadual.

No passado, não existiam critérios bem definidos para rateio da cota-parte municipal do ICM, sendo usual, contudo, a partilha em conformidade com participação relativa da entidade na arrecadação estadual do imposto. Tal fato conferia ao referido repasse caráter estritamente devolutivo, quando se tem em conta que a arrecadação do imposto era fortemente concentrada na origem.

Em face do exposto, sempre existiu um mal-estar oriundo da concentração de repasses nos Municípios que abrigavam grandes parques industriais, em contraste, sobretudo, com a relativa escassez nas denominadas cidades-dormitório, que, entretanto, ficavam oneradas com a responsabilidade pela prestação de serviços sociais básicos aos trabalhadores dos parques industriais.

Nesse contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 17, de 1980, que estabeleceu os critérios vigentes para o rateio da cota-parte municipal do ICM: 3/4 (três quartos), no mínimo, com base no valor adicionado e 1/4 (um quarto), no máximo, conforme dispuser a lei estadual. A Constituição de 1988, manteve em relação à cota-parte municipal do ICMS o regramento introduzido pela EC nº 17, de 1980.

A presente Proposta de Emenda à Constituição reforça a tendência de ampliação do peso das necessidades fiscais na construção dos critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS. Desse modo, objetiva incluir a população dentre os critérios que informam o rateio, que passaria a assumir a seguinte estrutura: 60% proporcionalmente ao valor agregado; 20 % proporcionalmente à população e 20% na forma que dispuser a lei estadual. Essa mudança se processará gradualmente, a partir do exercício subsequente ao da

promulgação desta Emenda, para permitir aos Municípios tempo suficiente para ajustarem as respectivas finanças ao novo regramento.

Impende ressaltar que a adoção dos novos critérios ocorrerá sem prejuízo da observância do disposto no art. 60 do ADCT, que trata do FUNDEB.

Esta Proposta de Emenda à Constituição prorroga por mais quinze anos a obrigatoriedade constante do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de se aplicarem nas regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos de investimentos públicos destinados à irrigação.

A Constituição de 1988 fixou a aplicação mínima de 20% na região Centro-Oeste e de 50% na região Nordeste, preferencialmente no semiárido, pelo período de 15 anos. A Emenda Constitucional nº 43, de 2004, ampliou o período inicialmente estabelecido para 25 anos, estendendo-o até 2013. Esta PEC visa aumentar o prazo para até 2028, considerando-se que desde 2013 o dispositivo não está mais em validade.

Entendemos ser adequado o retorno de vigência dessa regra pelas teses exaustivamente debatidas ao longo dos últimos anos acerca da aplicação de recursos públicos na irrigação e que se repetiram no âmbito desta PEC, como os seguintes:

- o envolvimento do Estado deve ser direcionado para a irrigação como ferramenta de crescimento da agricultura e do desenvolvimento regional;
- a irrigação consiste em estratégia para promover melhorias sociais em regiões de economia menos desenvolvida;
- a irrigação contribui para a oferta permanente de matérias-primas para a indústria alimentar e de produtos energéticos;
- a irrigação é atividade fundamental para a economia dos estados nas regiões Centro-Oeste e Nordeste do Brasil;
- na Região Centro-Oeste, a agricultura irrigada tem

características produtivas e socioeconômicas diferenciadas daquela desenvolvida no Nordeste brasileiro, mas apresenta igualmente potencial de desenvolvimento;

- verifica-se no Centro-Oeste, todavia, a utilização relativamente pequena dos recursos hídricos disponíveis, em contraste com o enorme potencial irrigável das terras existentes;

- na Região Nordeste, os investimentos realizados destinam-se prioritariamente a projetos públicos de irrigação;

- no semiárido brasileiro, a instabilidade do regime pluviométrico indubitavelmente constitui o fator de maior risco para a agricultura e a pecuária;

- a falta de água intensifica a insegurança alimentar e demanda dispêndios substanciais dos governos federal, estaduais e municipais em ações de emergência para amenizar o sofrimento das populações atingidas;

- ao Poder Público, complementarmente, incumbiria a construção de estruturas que viabilizem a ampliação da irrigação, tais como barragens para a regularização da oferta dos recursos hídricos e unidades para a captação e condução de água para atendimento do ditame constitucional de redução das desigualdades sociais.

Em suma, a aprovação desta PEC pode contribuir para a redução das disparidades regionais, com o fomento à expansão agricultura nas regiões Nordeste e Centro-Oeste e, ainda, o fortalecimento da agricultura familiar, gerando emprego, renda e aumento da oferta de alimentos, fibras e energia, em um contexto de desenvolvimento sustentável. Portanto, conclamamos nossos Pares para a discussão e a aprovação desta Proposta.

Ao inserir parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, na Constituição Federal, tem-se o intuito de tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, aumentar a participação da União na composição do Fundeb, incluir o planejamento da educação na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada.

A ideia não é nova – já tramitou recentemente como PEC nº 191/12, cujo primeiro signatário era o nobre Deputado Francisco Escórcio, mas que contava com várias assinaturas, entre as quais as dos nobres Deputados integrantes da Mesa nesta sessão legislativa, Alex Canziani e Felipe Bornier. A proposição foi arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em 31 de janeiro de 2015. Por sua vez, esta proposta decorreu da adaptação da PEC de nº 15, de 2015, de autoria da Deputada Raquel Muniz, acrescida de algumas alterações que entendemos serem necessárias para garantir a capacidade financeira de Estados e Municípios, mas também que visam assegurar que estes entes ofereçam ensino público de qualidade

Torna-se cada vez mais urgente a continuidade do Fundeb com a aproximação do prazo do final previsto para sua vigência (2020), nos termos atualmente estabelecidos no art. 60 do ADCT.

Pode se perseguir este objetivo pela mera prorrogação do Fundeb, no ADCT ou pela transformação deste instrumento em mecanismo permanente, inserido no corpo permanente da Constituição Federal. Optamos pelo segundo caminho. Afinal, disposições transitórias lidam, em princípio, com ajustes de situações passadas. Este não é o caso do Fundeb, uma medida estruturante, que já está perfeitamente assimilada por todos os entes públicos envolvidos em sua execução.

Seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação pública básica e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. Este risco deve ser afastado, sobretudo porque a supressão do Fundeb, em pleno decorrer do período do Plano Nacional de Educação-PNE, recém-aprovado, e que tem vigência até 2024, traria um cenário de perplexidades.

O Fundeb representa a aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo, modelo de organização do Estado adotado pelo Brasil.

Para que o Fundeb, importante meio, seja potencializado para atingir as finalidades maiores da Educação, sugerimos alguns outros acréscimos no texto constitucional: a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica; a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do Fundeb os recursos provenientes da participação no resultado ou da

compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação.

Por último, e não menos importante, julgamos indispensável o aumento da participação da União na composição do Fundeb, vide ser também sua responsabilidade prover a educação universal e vide o fato de que a União possui mais meios de se financiar do que Estados e Municípios, conforme observado nas últimas duas décadas.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado DANILO FORTE

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2015
(Do Sr. Danilo Forte e outros)

