

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 243, DE 2016

Altera o art. 160 e o art. 241 da Constituição Federal, para permitir que a União condicione a entrega das parcelas de arrecadação de tributos que cabem a outros entes federativos ao pagamento dos débitos do ente receptor com consórcios públicos; e para permitir a transferência direta para os consórcios públicos dos recursos de que trata o art. 159, inciso I, alíneas "a", "b", "d" e "e".

**Autoesr:** Deputado LÚCIO VALE e outros

**Relator:** Deputado ALTINEU CÔRTEZ

### I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em apreço visa a inserir dispositivos no art. 160 da Constituição Federal, a fim de permitir que a União e os Estados condicionem a entrega das parcelas de arrecadação de tributos que cabem a outros entes federativos ao pagamento dos débitos do ente receptor com consórcios públicos por ele contratados, desde que previsto em contrato entre as partes.

Conforme a redação proposta para o § 2º, a União poderá transferir diretamente ao consórcio público parcela da quota parte do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados, em razão equivalente ao débito que os entes federados participantes tenham com o consórcio.

A proposição insere, ainda, parágrafo único ao art. 241 para estabelecer que “os consórcios públicos poderão solicitar à União a transferência direta de montante equivalente ao dos pagamentos em atraso injustificado, superior a noventa dias, devidos pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios a consórcios públicos de que participem, descontada da entrega dos recursos de que trata o art. 159, inciso I, alíneas ‘a’, ‘b’, ‘d’ e ‘e’”.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em débito com consórcios públicos terão, conforme art. 3º da proposição, o prazo de cento e oitenta dias a contar da data da publicação da Emenda Constitucional para renegociar seus débitos com os consórcios públicos, por meio de ajustes nos contratos de rateio em vigor.

Caberá ao Poder Executivo regulamentar o procedimento de solicitação de transferência de recursos de que trata o art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b”, “d” e “e”, da Constituição Federal.

Na justificação da matéria, os membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos argumentam que, diante de inúmeros casos de entes federativos inadimplentes com os consórcios públicos, principalmente nos pequenos Municípios, faz-se necessário criar “mecanismo para garantir o aporte pactuado de recursos para o consórcio público, de forma a assegurar a continuidade do financiamento para a prestação dos serviços públicos objeto da parceria”.

Compete a esta Comissão pronunciar-se, preliminarmente, sobre a admissibilidade das propostas de emenda à Constituição, a teor do que estabelecem os arts. 32, IV, “b”, e 202, *caput*, ambos do Regimento Interno.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A nosso ver, a Proposta de Emenda à Constituição nº 243, de 2016, afronta os requisitos constitucionais do § 4.º do art. 60, uma vez que se vislumbram em suas disposições tendência para abolição da forma federativa do Estado.

Apresenta-se o federalismo como modo de preservar a particularidade no âmbito de uma união estatal maior, mantendo o equilíbrio entre a soberania da Nação como um todo e a autonomia dos entes federados, concomitantemente à sua interdependência. O sistema federativo regula e administra os conflitos entre as esferas de governo, através do modo institucional que mais se adapte às condições locais, garantindo a autonomia de cada ente por meio da distribuição do poder. Essa harmonia e o equilíbrio entre os entes federados são a base do pacto federativo.

As *cláusulas pétreas*, preceitos relacionados no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, limitam a matéria do órgão reformador, visando a assegurar a integridade constitucional, obstando que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profundas mudanças de identidade no ordenamento constitucional, garantindo, na medida do possível, sua estabilidade. São as chamadas limitações materiais explícitas ao poder de reforma que excluem, de modo expresso, a possibilidade de se alterar certas matérias.

Como se constata, a Federação figura entre os limites materiais à reforma da Constituição, uma vez que representa ponto de sustentação e, juntamente com os demais, não pode ser objeto de alteração. O texto constitucional funda-se na ideia de Estado Federal por meio da autonomia dos entes federados e visa ao desenvolvimento harmonioso entre eles.

A Federação, com a Carta de 1988, passou a ser concebida, expressamente, como uma unidade composta de três ordens políticas, representada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º), cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição (art. 18).

A autonomia das entidades federativas pressupõe uma repartição de competências administrativas, tributárias e legislativas. Esse talvez seja o principal ponto caracterizador e assegurador da convivência no Estado Federal.

A Constituição Federal, ao consagrar o modelo federativo no âmbito da arrecadação das receitas, institui um complexo sistema de distribuição de competências e recolocação de receitas de modo a

proporcionar a todos os entes, nacional e subnacionais, recursos suficientes para a satisfação de suas finalidades institucionais.

O constituinte de 1988, atento à insuficiência dos recursos destinados aos governos subnacionais, por meio da repartição da competência tributária, estabeleceu um sistema em que o produto da arrecadação de algumas espécies tributárias fosse partilhado com esses entes. Em outras palavras, a União repassa parte de sua arrecadação tributária aos Estados, e estes aos Municípios, sendo o Distrito Federal, para tal fim, equiparado aos Estados.

O tema encontra-se regulamentado pelos arts. 157 a 162 da Carta Maior que estipulam duas modalidades de transferências para tais receitas. Na participação direta o “ente menor” recebe os valores por meio de transferência realizada pelo “ente maior”, dispensando-se a participação de intermediários na operação. De outro lado, na participação indireta, a transferência se viabiliza por meio de figuras intermediárias, os fundos de participação.

A repartição das receitas tributárias se refere, portanto, à partilha de recursos arrecadados entre os entes que compõem a Federação, observando a conjugação do princípio da autonomia ao da solidariedade, posto que se buscam resultados que correspondam aos interesses comuns e de cada unidade em separado.

A proposta de emenda à Constituição sob exame, entretanto, permite que a União e os Estados condicionem a entrega das parcelas dos recursos provenientes das transferências das receitas tributárias atribuídas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, dispostas no Título VI, Capítulo I, Seção VI, da Constituição Federal, ao pagamento dos débitos do ente receptor com consórcios públicos por ele contratados.

A proposição pretende, ainda, que a União efetue a transferência direta de montante equivalente ao dos pagamentos em atraso injustificado, superior a noventa dias, devidos pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios a consórcios públicos de que participem, descontada da entrega dos recursos de que trata o art. 159, inciso I, alíneas *a*, *b*, *d*, *e*.

Diante da autonomia da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, somente circunstâncias excepcionalíssimas permitem

a retenção de repasse dos recursos provenientes das transferências das receitas tributárias (art. 160, CF), quais sejam, quando a própria União – ou Estado, no caso de repasse a Municípios – tiver créditos a receber do ente, ou para cumprimento da aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, incisos II e III, da CF).

O que se vê é uma clara intromissão na autonomia das entidades federativas, no que tange a suas competências administrativas e tributárias. Estados e Municípios são entes autônomos e independentes, e, por conseguinte, responsáveis política e juridicamente. Não cabe à União verificar se outro ente da Federação cumpre ou não seus contratos, e, menos ainda ser o provedor dos contratos firmados pelos Estados e Municípios.

Emenda que exclua ou diminua a capacidade de legislar, de auto-organização, de auto-governo e de auto-administração de um dos membros da Federação, indica "tendência" a abolir a forma federativa de Estado e, por conseguinte, não poderá ser matéria de reforma constitucional.

Na lição de Ivo Dantas:

"(...) não é necessário que a proposta de emenda traga, em si, diretamente, uma ameaça de alcançar os princípios citados.

Suficiente será apenas que esteja marcada por uma tendência à abolição de qualquer um dos incisos que compõem o art. 60, parágrafo 4.º, para que não possa, nem ao menos, ser proposta."<sup>1</sup>

Isto posto, nosso voto é no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 243, de 2016.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2016.

Deputado ALTINEU CÔRTEZ  
Relator

---

<sup>1</sup> DANTAS, Ivo. **O valor da constituição: do controle de constitucionalidade como garantia da suprallegalidade constitucional**. Rio de Janeiro : Renovar, 1996. p. 177.