

PEC 391/17 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 391-A, DE 2017, DO SENADO FEDERAL, QUE ALTERA O ART. 159 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA DISCIPLINAR A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.

(Apensadas: PECs nºs 6/2015, 183/2015, 215/2016, 279/2016, 339/2017, 421/2018)

Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Autor: SENADO FEDERAL – SENADOR RAIMUNDO LIRA

Relator: Deputado JÚLIO CESAR

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Especial, instalada nos termos regimentais em 15 de maio de 2019, sob a presidência do ilustre Deputado Pedro Westphalen, tendo como 1º, 2º e 3º Vices Presidentes, respectivamente, os nobres Deputados Pedro Uczai, Paulo Azim e Osires Damaso, a Proposta de Emenda à Constituição nº 391, de 2017, oriunda do Senado Federal, e as demais propostas apensadas acima listadas.

Assim como procedemos na legislatura encerrada no ano passado, tomamos a liberdade de apresentar aos ilustres Pares um relato objetivo da proposição principal, bem como das demais matérias a ela apensadas, antes mesmo de oferecer à consideração dos ilustres membros desta Comissão Especial o nosso parecer final sobre as referidas proposições.

A **Proposta de Emenda à Constituição nº 391-A, de 2017**, introduz uma alínea “e” no inciso I do art. 159 da Constituição Federal para acrescentar na distribuição de recursos da União aos Municípios, provenientes do produto de arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, um ponto percentual ao Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**), que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano.

Em artigo autônomo a PEC disciplina a distribuição dos recursos aos Municípios, estabelecendo que o montante acima será entregue: em quatro etapas, observado o seguinte cronograma: 0,25%, em cada um dos dois primeiros exercícios, ou seja, nos exercícios financeiros

de 2020 e 2021, 0,5%, no exercício financeiro de 2022, e, finalmente, 1%, a partir do exercício financeiro de 2023.

Em apenso, tramitam as seguintes propostas:

i) a PEC nº 6, de 2015: aumenta as transferências de recursos para o FPM, mediante a inclusão da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição Social sobre o Lucro de Pessoa Jurídica – CSLL na base de cálculo do referido Fundo;

ii) a PEC nº 183, de 2015: modifica o art. 159 da Constituição para alterar a composição do FPE e do FPM, excluindo parte da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e incluindo parcela da arrecadação da contribuição social sobre o lucro líquido;

iii) a PEC nº 215, de 2016: altera o art. 159 da Constituição para aumentar o montante dos repasses de recursos pela União ao FPE e ao FPM. Para tanto, altera as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 159 para aumentar, respectivamente, de 21,5% para 22,5%, e de 22,5% para 23,5% a participação do FPE e do FPM no produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados;

iv) a PEC nº 279, de 2016: dá nova redação ao art. 157, inciso II, e ao art. 159, incisos I, “a” e “b”, II e III, da Constituição, alterando a repartição da receita tributária entre os entes da Federação. Destaca-se na PEC a nova redação dada ao inciso I, “a” e “b,” do art. 159 da Constituição para aumentar, respectivamente, de 21,5% para 31,5% e de 22,5% para 32,5% a participação do FPE e do FPM no produto da arrecadação do imposto sobre a renda (não faz menção ao IPI). Aumenta ainda de 10% para 14% a participação dos Estados no produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Por fim, aumenta a participação dos Estados de 29% para 39% no produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis a que se refere o inciso III do art. 159 da Constituição;

v) a PEC nº 339, de 2017: altera o art. 159 da Constituição para aumentar em um ponto percentual a participação do FPM no produto da arrecadação do IR e do IPI, cujo montante será entregue no primeiro decêndio do mês de março de cada ano; e

vi) a PEC nº 421, de 2018: aumenta a participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM) no produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, respectivamente de 21,5% para 30% no caso do FPE, e de 24,5% para 30% no caso do FPM, sendo que um ponto percentual do montante destinado ao FPM será repassado, respectivamente, no primeiro decêndio de julho e dezembro de cada ano.

Na legislatura anterior foi oferecida uma Emenda à matéria sob epígrafe, de autoria do nobre Deputado Pedro Uczai, cujo teor é exatamente semelhante ao texto já referido na descrição da PEC nº 339, de 2017.

Digna de registro a realização, no dia 11 de junho de 2019, de uma audiência pública, sobre a Presidência do ilustre Deputado Pedro Westphalen, para ouvir autoridades e especialistas na matéria com a finalidade de contribuir para o bom andamento dos trabalhos nesta Comissão Especial. A audiência pública foi realizada em atendimento aos requerimentos 1, 2 e 3 de 2019, de autoria dos Deputados Tiago Dimas e Pedro Uczai e da Deputada Flávia Morais.

Inicialmente, fizeram uso da palavra, em nome do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **IBGE**, sua Presidente, a **Dra. Susana Cordeiro Guerra**, e o Diretor de Pesquisas, **Dr. Eduardo Rios-Neto**. Os representantes do IBGE destacaram o papel desempenhado pelo IBGE na produção de informações tempestivas para o Tribunal de Contas da União - TCU calcular os coeficientes anuais de participação dos Estados e dos Municípios, respectivamente no Fundo de Participação dos Estados – FPE e no Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

No caso específico do FPM, cabe ao IBGE fornecer ao TCU os dados populacionais dos Municípios de cada ano e os dados mais recentes sobre a renda per capita dos Estados, dois indicadores necessários para se calcular inicialmente o FPM das Capitais, que recebem 10% dos recursos, e o FPM dos Municípios com população superior a 142.633 habitantes, que recebem 3.6% dos recursos por integrarem uma Reserva Especial do FPM, sendo que os dados de população são utilizados para enquadrar os Municípios do interior do País nos coeficientes do FPM, cabendo a este segmento 86,4% do montante daquele importante Fundo.

Diante disto, os representantes do IBGE chamaram a atenção dos presentes para a importante do Censo Demográfico de 2020, que servirá de base para as informações acima para a próxima década.

Na sequência, fez uso da palavra o Coordenador-Geral da Coordenação de Análise, Informação e Execução de Transferências Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional – **STN**, **Dr. Ernesto Carneiro Preciado**, que também representava o Sr. Ministro de Estado da Economia, Dr. Paulo Roberto Nunes Guedes, naquela audiência pública.

O representante da STN discorreu sobre o trabalho de sua coordenação na gestão das transferências de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, a busca de transparência e confiabilidade nas informações, segundo ele em atendimento a inúmeros pleitos deste Relator, visando fornecer aos Estados e Municípios informações úteis e oportunas pertinentes às transferências de recursos, com destaque para as relacionadas ao FPM. O representante da STN destacou em sua palestra o papel de sua coordenação em informar os Municípios sobre os repasses decenais do FPM, bem como as previsões trimestrais dos repasses,

baseadas na previsão de arrecadação do IR e do IPI, além de passar aos presentes uma estimativa preliminar sobre o impacto do aumento de 1% no FPM para os próximos anos.

A terceira palestrante a comparecer na audiência pública foi a Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – **TCU, Dra. Rita de Cassia Antunes Gomes Mascarenhas**, que chamou a atenção dos presentes para o impacto do aumento do FPM nas contas públicas federais, destacando ainda a necessidade de revisão no futuro dos critérios de enquadramento dos Municípios do interior no FPM, em especial para os casos dos Municípios com população próxima aos limites de cada faixa de coeficientes.

Os Srs. **Glademir Arold**, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios – **CNM**, **Joaquim Alves de Castro Neto**, Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – **TCMGO**, e **Francisco Alves de Souza Júnior**, Prefeito de Terezópolis (GO) e Representante da Federação Goiana de Municípios – **FGM** foram unânimes em destacar a importância da aprovação de mais um aumento do FPM, como a relevância dos recursos do FPM para a imensa maioria dos Municípios brasileiros. Em suas palestras, todos eles afirmaram que os Municípios têm sido chamados a responder por um número cada vez maior de responsabilidades na prestação de serviços públicos, sem que lhes sejam transferidos recursos na mesma proporção. Os palestrantes discorreram sobre a necessidade de uma revisão na repartição de recursos entre as três esferas de governo que atente para estes fatos, sobretudo porque segundo eles os principais problemas da população, nas áreas de educação, saúde, infraestrutura e até mesmo em segurança pública são atacados e solucionados na esfera local.

Por último, e não menos importante, a Frente Nacional de Prefeitos – **FNP** se fez representar por meio do **Dr. Kleber Castro**, Consultor Econômico daquela entidade, que em sua explanação também defendeu a aprovação de mais um aumento no FPM, entendendo também que é necessária uma revisão nos critérios de distribuição dos recursos daquele importante Fundo, naturalmente na oportunidade em que a matéria voltar à pauta do Congresso Nacional.

Transcorrido o prazo regimental de 10 sessões do Plenário desta Casa Legislativa, não tendo havido oferecimento de novas emendas à proposição principal, submetemos ao exame de nossos Pares nesta Comissão Especial nosso posicionamento sobre a matéria em tela.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As Propostas de Emenda à Constituição descritas já foram devidamente analisadas no que se refere à admissibilidade, juridicidade, técnica legislativa e à constitucionalidade pela douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, não havendo

óbices do mesmo modo para a admissibilidade da emenda que foi apresentada à matéria em tela na legislatura anterior.

Diante disto, resta-nos, então, avaliar o mérito e a oportunidade da proposição principal e das demais propostas apensadas, incluindo a emenda referida acima, não sem antes lembrar aos ilustres membros deste Colegiado que a matéria já poderia ter sido deliberada na Câmara dos Deputados no final da legislatura passada, decisão que foi interrompida ainda na Comissão Especial porque a sua promulgação teria que aguardar que cessassem as intervenções federais nos Estados do Rio de Janeiro e de Roraima no ano de 2018.

De plano, interpretando o pensamento de todos os ilustres membros deste Colegiado, propomos que, para a célere deliberação da presente matéria na Câmara dos Deputados, e já adiantando nosso voto, porque aprovemos a Proposta de Emenda à Constituição nº 391, de 2017, nos exatos termos como ela foi aprovada no Senado Federal.

O aumento proposto de um ponto percentual nos recursos que formam o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, ainda que escalonado em quatro etapas ao longo de quatro anos a partir de 2020, como está proposto na PEC nº 391, de 2017, é uma medida justa e oportuna, sobretudo porque ela pode mitigar os efeitos da crise que se abateu sobre a economia nacional e que repercute ainda negativamente sobre a arrecadação pública nas três esferas de governo.

A queda na arrecadação tem naturalmente reflexos de difícil superação para o equilíbrio sustentável das contas públicas em nossos Municípios, que são pressionados adicionalmente pela rigidez dos gastos públicos com pessoal e com previdência dos servidores e com a crescente responsabilidade pelos serviços públicos básicos de interesse direto da população local.

Além disto, nunca demais ressaltar, que assistimos nos últimos tempos um apelo quase inconsequente na esfera federal pela concessão de incentivos fiscais vinculados ao IR e ao IPI, como também nos Estados, no caso do ICMS, como instrumentos de política anticíclica em resposta à crise financeira que se iniciou em 2008 e que determinou a queda do produto nacional por dois anos seguidos, sem que fossem aprovadas medidas para compensar devidamente os Municípios pela redução dos repasses do FPM, como das quotas municipais do ICMS.

Daí o acerto de medida que aprovamos nesta Casa, que flexibilizou a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao teto dos gastos de pessoal em tempos de recessão, tendo em vista que a queda na arrecadação não é devidamente acompanhada pela redução proporcional destes gastos, reconhecidamente muito rígidos em função de imposições constitucionais e legais, como já tínhamos abordado.

Além do que, como bem assinalou o ilustre relator da matéria no Senado Federal, o crescimento dos gastos com pessoal nos Municípios é reflexo também dos pisos salariais profissionais, como o do magistério, e da crescente municipalização de políticas públicas, em que os custos arcados pelos Municípios são insuficientemente cobertos por transferências da União ou dos Estados para tais fins.

Afinal, como é do conhecimento de todos, os Municípios de pequeno porte são os que mais dependem das transferências da União, em especial do FPM, que é, de longe, a sua principal senão única fonte de arrecadação. Não se trata neste caso de desatenção ao esforço local de arrecadar tributos próprios, mas sim uma consequência natural da estreita base econômica dos pequenos Municípios que não lhes permite ampliar a arrecadação dos tributos, como o ISS, em virtude da baixa capacidade de consumo local, e nem alavancar sua participação no ICMS, que é fortemente influenciada pelo valor adicionado local e que reflete o pequeno dinamismo da atividade econômica.

Assim, não se discute mais o entendimento de que as transferências do FPM funcionam como eficientes repasses equalizadores e estabilizadores do ponto de vista fiscal, ao atenuarem os impactos negativos de nossas disparidades inter-regionais sobre a arrecadação local, além de contribuírem para o equilíbrio das contas municipais.

O aumento de um ponto percentual no FPM, na forma deliberada no Senado Federal, constitui providência oportuna e não só é benéfica para os Municípios, como prudentemente permitirá à União se programar para buscar novas fontes de recursos para compensar a redução de suas receitas na mesma proporção.

Deste modo, interpretando o entendimento deste Colegiado, estamos rejeitando a **Emenda nº 1, de 2018**, apresentada na legislatura encerrada, e as propostas que foram apensadas à PEC nº 391, de 2017, não só porque elas estão propondo aumentos dos percentuais de participação dos Municípios e dos Estados, por meio do FPM e do FPE, em patamares insuportáveis para o equilíbrio das contas públicas, como também porque elas propõem imediata vigência dos efeitos financeiros dessas medidas, colocando em segundo plano o inadiável e meritório esforço que as autoridades econômicas estão fazendo para aumentar a arrecadação e reduzir os gastos públicos federais, visando à redução dos déficits primários, como de resto reduzindo pelo menos a velocidade de crescimento de nossa elevada dívida pública.

O aumento de mais um ponto percentual nas transferências do FPM aos Municípios, para liberação no mês de setembro de cada ano, associa-se de modo complementar aos dois aumentos de um ponto percentual no montante do FPM que já aprovamos recentemente no Congresso Nacional, que são liberados em julho e dezembro de cada ano.

Sobre este último ponto, pedimos vênia aos nossos pares para abrir um parêntese para elogiar a compreensão do ilustre membro deste Colegiado, Deputado Pedro Uczai, que abriu mão de sua posição em favor da mudança da data de liberação dos recursos de setembro para março, justamente para não prejudicar a rápida deliberação da matéria e sua posterior promulgação, fazendo com que a medida aqui debatida tenha seus efeitos financeiros iniciados já no próximo exercício financeiro.

Os três aumentos já comentados distribuídos ao longo do ano se constituem em medidas eficientes para atenuar o impacto negativo provocado pela sazonalidade que acomete os repasses do FPM, muito influenciada pela arrecadação do imposto de renda, fato já apontado pelo relator da matéria no Senado Federal. A instabilidade no fluxo financeiro de sua principal fonte de recursos prejudica a gestão fiscal nos Municípios, que não sabem se podem ou não expandir a prestação de serviços públicos na ausência de meios mais estáveis e confiáveis de financiamento.

Cabe, por oportuno, destacar a estimativa dos valores anuais dos acréscimos do FPM derivados da aprovação da presente proposta de emenda constitucional que foram divulgados na audiência pública realizada nesta Comissão pelo Coordenador-Geral da Coordenação de Análise, Informação e Execução de Transferências Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Dr. Ernesto Carneiro Preciado.

Tabela 1
Acréscimos no FPM com a PEC nº 391, de 2017

Ano	Adicional Anual do FPM (%)	Aumento no FPM no Ano (R\$ 1,00)
2020	0,25%	1.313.861.000
2021	0,25%	1.398.339.000
2022	0,50%	2.972.863.000
2023	1,0%	6.317.321.000

2024	1,0%	6.712.141.000
2025	1,0%	7.131.637.000
2026	1,0%	7.577.353.000
2027	1,0%	8.050.923.000
2028	1,0%	8.554.092.000
2029	1,0%	9.088.709.000
Total em 10 anos	1,0%	59.117.239.000

Fonte: Coordenação de Análise, Informação e Execução de Transferências Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN

Diante de tais números, que podem liberar para os Municípios quase 60 bilhões de reais nos próximos dez anos, só poderíamos concluir que nosso voto é pela aprovação da **PEC nº 391, de 2017**.

Pelas razões expostas ao longo de nosso parecer, opinamos inicialmente pela admissibilidade da **Emenda nº 1, de 2018**, oferecida à matéria ainda na legislatura anterior. No mérito, votamos pela **aprovação da PEC nº 391, de 2017**, nos exatos termos em que foi aprovada no Senado Federal, bem como pela **rejeição da Emenda nº 1, de 2018**, e das **PECs nºs 6, de 2015, 183, de 2015, 215, de 2016, 279, de 2016, 339, de 2017, 421, de 2018**.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado JÚLIO CESAR
Relator