

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 152, DE 2019

Acrescenta art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suspende a eficácia do § 1º do art. 167 da Constituição Federal pelo prazo que especifica.

Autora: Senado Federal.

Relator: Deputado Aureo Ribeiro.

Voto em separado do Deputado Sérgio Vidigal

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “b” c/c art. 54, I), cabe a este colegiado a análise da admissibilidade das propostas de emenda à Constituição (PEC) que tramitam na Casa. Em outras palavras, compete a este Colegiado analisar se texto que se propõe a alterar a Carta maior está em sintonia com a Constituição.

No juízo de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, há que se verificar o atendimento aos requisitos formais, circunstanciais e materiais do art. 60 da Lei Maior. A proposição sob exame atende à exigência do art. 60, I, da Carta Política, uma vez que foram apresentadas por um terço dos membros do Senado Federal, conforme confirmado pela Secretaria-Geral da Mesa.

Ademais, não há intervenção federal em qualquer Estado da Federação, nem se encontra o País sob estado de defesa ou de estado de sítio, circunstâncias que impediriam o emendamento do Texto Magno, nos termos do seu art. 60, § 1º.

No exame da admissibilidade, deve-se verificar, ainda, se há ofensa a alguma das chamadas “cláusulas pétreas”, que constituem o cerne imodificável da Constituição, e que obstariam a deliberação da proposta. Não se vislumbra na PEC 152, de 2019, nenhuma afronta às cláusulas pétreas.

Há que atentar, ademais, que o texto constitucional, como obra do Poder Constituinte originário, constitui um todo harmônico, coeso e coerente, com lógica interna, que não pode ser desfigurado pelo Poder Reformador. Quando se trata de hermenêutica constitucional, portanto, não se pode descurar dos dois grandes princípios que a informam: o da unidade da Constituição e o da coerência das normas da Constituição. Também não vislumbo qualquer afronta a coesão e coerência do texto constitucional.

Diante do exposto, voto pela ADMISSIBILIDADE da proposta de emenda à Constituição 152, de 2019. Apesar de reconhecer que neste Colegiado cabe tão somente a análise da admissibilidade da PEC, também entendo ser este o momento oportuno para me manifestar acerca do mérito da proposição, o que começo a fazer a partir de agora.

Esta proposição tem como objetivo estabelecer regras de distribuição para Estados e Municípios de parte dos valores a serem arrecadados pela União nos leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o §2º do art. 1º da lei 12.276, de 30 de junho de 2010. Para entender do que está a se tratar e as mudanças aqui sugeridas, convém fazer, antes de tudo, breve contextualização.

Em 2010, fazia-se necessária a capitalização da PETROBRAS. A opção escolhida para tanto foi o aumento do capital social. Como a PETROBRAS é sociedade de economia mista, é exigido por lei que a propriedade de mais de

metade das ações ordinárias (com poder de voto) esteja em poder da União. Em outras palavras: com o aumento do capital social, era necessário que a União fizesse a compra de parte das ações a serem negociadas no mercado. Ocorre que, na ocasião, a União não possuia recursos financeiros suficientes para pagar por essa aquisição. Então, ao invés de pagar a aquisição por meio de recursos financeiros, a União as adquiriu indiretamente, cedendo à PETROBRAS 5 bilhões de barris/dia de óleo equivalente, petróleo e gás (BOE), bens de propriedade da União. Cabia a S/A identificar uma área que tivesse esse volume de BOE recuperável.

A área escolhida pela S/A possui reservas muito superiores àquelas acordadas para exploração. Esse volume maior, e que pertence à União, é chamado de Excedente da Cessão Onerosa e será leiloado no fim de 2019. Segundo avaliação da PETROBRAS em 2014, o volume pode ser de 9,5 a 15,2 bilhões de barris/dia. Em termos financeiros, o referido leilão poderá acarretar a entrada de mais de 100 bilhões de reais para os cofres da União. Apesar de ser da União, o Governo Federal aceitou distribuir parte dos recursos arrecadados para Estados e Municípios. Ocorre que não há marco legal nesse sentido. A PEC em questão estabelece esse marco.

Na proposta encaminhada pelo Senado Federal, a União transferirá, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei:

- 15% (quinze por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, distribuídos segundo critérios do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- 15% (quinze por cento) aos Municípios, distribuídos segundo critérios do Fundo de Participação dos Municípios,

Esses valores deverão ser destinados a investimentos e aportes a fundos previdenciários de servidores públicos dos respectivos entes.

Além dos valores acima listados, mais:

- 3% (três por cento) devem ser repassados aos Estados confrontantes à plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva onde estejam geograficamente localizadas as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, proporcionalmente à apuração do resultado da lavra ou exploração.

Não discordo da presente forma de distribuição, mas entendo ser insuficiente. Por isso, proponho aqui a inclusão de outros dois critérios para distribuição do Bônus de Assinatura decorrente do leilão do óleo excedente da Cesão Onerosa a ser realizado em novembro de 2019, o que permitirá maior equilíbrio nos valores a serem distribuídos aos Estados e, de igual modo, compensará perdas de receitas históricas imputadas aos Estados, em especial aqueles exportadores, decorrentes da falta de repasse, pela União, dos recursos previstos na Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir).

Conforme apontado acima, o critério de rateio dos recursos previsto pelo texto do Senado leva em consideração tão somente os estabelecidos para a distribuição dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Basicamente, esses critérios acarretam a distribuição de recursos a maior

para as unidades da Federação menos desenvolvidas. Não há qualquer relação do critério de distribuição estabelecido com perdas de ICMS com exportações.

Não pretendo entrar no mérito dessa forma de distribuição. Todavia, não posso deixar de apontar que vários Estados, bem como Municípios, têm arcaado com perdas históricas de receitas decorrentes da falta de repasses (ou de repasses a menor) da União previstos na Lei Kandir.

Em 1996, o Governo Federal passou a implementar políticas de estímulo às exportações brasileiras. Uma das medidas adotadas para tornar os produtos brasileiros mais competitivos foi a isenção de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) sobre produtos primários e semielaborados destinados ao exterior. Ocorre que esse imposto é de competência dos Estados que, com a medida, teriam suas receitas reduzidas. Como parte dos recursos arrecadados a partir do ICMS são repassados aos Municípios, estes também teriam menos recursos. Em contrapartida a redução de arrecadação, a União promoveria compensação anual.

Essa compensação sempre foi inferior ao que Estados e Municípios deixaram de arrecadar com ICMS. Até 2003, inclusive, os valores transferidos pela União eram fixos. Apenas a título de exemplo, em 2003, foram repassados R\$ 3,9 bilhões de reais aos Estados. A partir de 2004, com a Lei Complementar 115, o valor deixou de ser fixo, passando a ser negociado a cada ano. O valor acertado sempre foi muito inferior à renúncia estadual (e municipal) de receita imposta pela Lei Kandir.

De acordo com relatório da Instituição Fiscal Independente, em 2018, o governo federal repassou R\$ 1,9 bilhão aos Estados em cumprimento à

lei. O valor é 51,3% menor que no ano anterior, quando pagou R\$ 3,9 bilhões¹. Por seu turno, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Pará, a diferença entre a compensação paga pelo governo e o quanto as 27 Unidades da Federação arrecadariam de ICMS de setembro de 1996 a junho de 2018 chega a R\$ 637 bilhões².

Compartilhe

diferença entre repasses da União e o quanto os Estados arrecadariam de ICMS
set.1996 a jun.2018 (em R\$ bilhões)

estados	valores acumulados
São Paulo	115,54
Minas Gerais	100,72
Mato Grosso	63,46
Rio Grande do Sul	58,79
Paraná	54,01
Pará	38,57
Espírito Santo	35,61
Rio de Janeiro	34,24
Goiás	25,48
Bahia	22,55
Santa Catarina	18,62
Mato Grosso do Sul	13,19
Maranhão	11,37
Ceará	7,23
Pernambuco	5,95
Alagoas	5,51
Amazonas	5,15
Rondônia	4,13
Tocantins	3,94
Rio Grande do Norte	3,46
Paraíba	2,69
Piauí	1,95
Sergipe	1,70
Distrito Federal	0,91
Acre	0,50
Amapá	0,48
Roraima	0,25

fonte: Tribunal de Contas do Estado do Pará

Perceba que os Estados e, por tabela, os Municípios, de maneira sistemática, têm perdido arrecadação pela falta de repasses (ou de repasses a

¹ <https://www.poder360.com.br/economia/lei-kandir-entenda-a-disputa-entre-uniao-e-estados/>

² <https://www.poder360.com.br/economia/lei-kandir-entenda-a-disputa-entre-uniao-e-estados/>

menor) a esses entes pela União de recursos compensatórios. Até por isso entendo que parte dos recursos arrecadados com o leilão de novembro de 2019 devam ser transferidos para os Estados como forma de compensação dessas perdas.

Nesse sentido, e sem alterar os percentis previstos no texto original, proponho que, descontadas as despesas decorrentes da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a lei 12.276/10, dos recursos arrecadados com bônus de assinatura:

- 4% (quatro por cento) sejam distribuídos aos Estados de acordo com os critérios de rateio previstos na Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) e;
- 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) sejam distribuídos aos Estados conforme o artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição praticado no exercício financeiro de 2018.

Dante do exposto, voto pela ADMISSIBILIDADE da proposta de emenda à Constituição 152, de 2019 e, no mérito, por sua aprovação, na forma do substitutivo apresentado.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 152, DE 2019**

Acrescenta art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suspende a eficácia do § 1º do art. 167 da Constituição Federal pelo prazo que especifica.

Autora: Senado Federal.

Relator: Deputado Aureo Ribeiro.

SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO SÉRGIO VIDIGAL

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 115:

"Art. 115. A União transferirá, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei, 15% (quinze por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, 15% (quinze por cento) aos Municípios, distribuídos segundo critérios, respectivamente, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o art. 159, inciso I, alínea "a", e do Fundo de Participação dos Municípios, de que trata o art. 159, inciso I, alínea "b", ambos dispositivos da Constituição Federal, para serem destinados a investimentos e aportes a fundos previdenciários de servidores públicos dos respectivos entes, e 3% (três por cento) aos Estados confrontantes à plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva onde estejam geograficamente localizadas as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, proporcionalmente à apuração do resultado da lavra ou exploração; 4% (quatro por cento) aos Estados distribuídos segundo critério de participação do Fundo de Auxílio às Ex-

portações praticado no exercício financeiro de 2017 e; 1,5% (um e meio por cento) aos Estados, distribuídos aos Estados segundo o critério de participação do repasse previsto no artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias praticados no exercício financeiro de 2018.

Parágrafo único. É vedada a destinação dos recursos de que trata o *caput* para o pagamento de despesas de custeio, de pessoal ativo e inativo e de pensionistas, exceto quando se referirem a aportes aos fundos previdenciários mencionados no *caput*.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente, excetuada a alteração ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que terá eficácia no mesmo exercício de sua publicação.

Sala de Comissões, de outubro de 2019.

Deputado Sérgio Vidigal (PDT/ES)