

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 48-A, DE 2015
(Do Sr. Alfredo Kaefer e outros)

Acrescenta dispositivos aos arts. 159 e 198 da Constituição Federal, para determinar que a União entregue aos Municípios parte da arrecadação das contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro, para aplicação em ações e serviços públicos de saúde; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. LUIZÃO GOULART).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2015, tem por objetivo acrescentar dispositivos aos arts. 159 e 198 da Constituição Federal, para determinar que a União entregue aos Municípios parte da arrecadação das contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro, para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Para tanto, a proposição introduz, inicialmente, um inciso IV no art. 159 da Constituição para determinar que 23,5% do produto da arrecadação da COFINS e da CSLL serão distribuídos aos Municípios e ao Distrito Federal, na forma que dispuser a lei complementar.

Na sequência, a proposição acrescenta um § 2º-A ao art. 198 da Constituição para determinar que os recursos transferidos aos Municípios na forma estabelecida acima no novo inciso IV do art. 159 da Constituição serão aplicados nas ações e serviços de saúde locais.

Finalmente, a proposta introduz um “§ 1º” ao art. 76 do ADCT para estabelecer que a DRU também não reduzirá a base de cálculo das transferências aos Municípios e Distrito Federal decorrentes da participação deles na arrecadação das Contribuições Sociais na forma estabelecida na proposição em epígrafe.

De acordo com a justificação, é fácil reconhecer a situação verdadeiramente calamitosa do ponto de vista orçamentário-financeiro por que passam os Municípios brasileiros. Tal quadro, na visão dos Autores da proposição, é resultado da inadequada repartição das receitas tributárias entre os Entes da Federação, que não levou na devida conta a quantidade de encargos e responsabilidades atribuídas aos Municípios.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpre a esta Comissão pronunciar-se exclusivamente sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais e regimentais para tramitação de Propostas de Emenda Constitucional, expressos no art. 60 da Constituição Federal e no art. 201 do Regimento Interno.

Como vimos, a proposta em tela transfere 23,5% do produto da arrecadação da COFINS e da CSLL aos Municípios e ao Distrito Federal, na forma que dispuser a lei complementar, para aplicação em ações e serviços de saúde.

Como ocorre em situações de submissão de propostas de alteração da Constituição, em relação à observância dos **aspectos formais**, a iniciativa da propositura pelo Poder Legislativo é legítima, além de atender ao requisito de subscrição por, no mínimo, um terço dos membros desta Casa (art. 60, I da CF/88), conforme atestado nos autos pelo órgão competente da Secretaria-Geral da Mesa.

A matéria principal a que se refere a proposição, de repartir recursos das contribuições sociais aos Municípios, não foi objeto de nenhuma outra proposta que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada nesta sessão legislativa, não se aplicando, pois, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da Constituição Federal.

Do mesmo modo, no que concerne às **limitações circunstanciais** impostas pela Constituição Federal (art. 60, § 1º), nada há que se possa objetar, pois o País se encontra em plena normalidade institucional, não vigendo decreto de intervenção federal em Estados da Federação, de estado de defesa, ou de estado de sítio.

Sobre as **limitações materiais**, não se vislumbra na proposta tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais, tendo sido respeitado o núcleo expresso no § 4º do art. 60 do Texto Constitucional.

Há pequenos reparos na redação da proposição que podem ser adequadamente sanados na Comissão Especial que será instalada para examinar o mérito da matéria nela contida. Dentre eles, cabe destacar a introdução de um § 1º no art. 76 do ADCT que trata de mais uma prorrogação da DRU até 2023, sabendo-se que o § 1º daquele artigo está revogado. Assim, esta impropriedade deve ser prontamente sanada na Comissão Especial que tratará da matéria, sem qualquer prejuízo de conteúdo do dispositivo, caso, naturalmente, a proposição seja aprovada.

Mesmo estando adstrito ao exame de **admissibilidade**, como Relator na CCJC, entendo necessário algumas considerações diante da importância do tema e sua atual discussão aqui na Casa.

O Nobre autor da Proposta, Deputado Alfredo Kaefer PP/PR, em sua justificativa nos alertava em 2015:

“...Considerando a execução orçamentária de 2014, o referido projeto pode assegurar o repasse de R\$ 63 bilhões aos municípios, que deverão aplicar obrigatoriamente o montante em ações governamentais da seguridade social, as quais envolvem serviços públicos de saúde e assistência social. Entretanto, a cada ano as unidades da Federação vêm sentido uma sensível perda nas transferências obrigatórias, haja vista o aumento da participação das contribuições sociais na arrecadação federal. Com efeito, na CF não existe a mesma redistribuição desses recursos com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, razão pela qual o Governo Federal tem preferido aumentar sua receita com base nessa espécie tributária. Para termos uma ideia da amplitude da distorção ocasionada por essa prática, em 2008, os impostos representaram 39,28% do total de tributos arrecadados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, enquanto as contribuições representaram 56%.”(NR)

Recentemente o Nobre Deputado Júlio César PSD/PI apresentou emenda a PEC 45/19(Reforma Tributária), que trata da CSLL e prevê o compartilhamento de 49% do tributo com as mesmas destinações já previstas para o IR e o IPI. Segundo o Parlamentar “...Se a norma estivesse em vigor no ano

passado a distribuição estimada da arrecadação da CSLL teria sido de R\$40 bilhões para a União, R\$16,9 bilhões para os Estados, R\$19,2 bilhões para os Municípios e R\$2,3 bilhões para os fundos de desenvolvimento regional. Para as prefeituras, isso representa um acréscimo de 30% nas receitas tributárias.”(NR)

Portanto é imprescindível uma maior partilha por parte da União nos resultados de suas arrecadações para com os Entes Federados, promovendo uma parceria saudável e visando o crescimento social de todo o País.

Pelas precedentes razões, **manifestamos nosso voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2015**, por não vislumbrar em seu texto qualquer afronta às cláusulas consagradas no art. 60 da Carta Magna.

Sala da Comissão, em 2 de outubro de 2019.

Deputado LUIZÃO GOULART
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luizão Goulart. O Deputado Gilson Marques apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Aguinaldo Ribeiro, Alceu Moreira, Alencar Santana Braga, Alexandre Leite, Beto Rosado, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Darci de Matos, Delegado Éder Mauro, Diego Garcia, Eduardo Bismarck, Enrico Misasi, Fábio Trad, Geninho Zuliani, Gilson Marques, Herculano Passos, Hiran Gonçalves, João Roma, José Guimarães, Léo Moraes, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Nicoletti, Patrus Ananias, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Pereira da Silva, Paulo Teixeira, Pompeo de Mattos, Renildo Calheiros, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Sergio Vidigal, Shéridan, Tadeu Alencar, Wilson Santiago, Alex Manente, Aliel Machado, Angela Amin, Capitão Wagner, Cássio Andrade, Chris Tonietto, Christiane de Souza Yared, Coronel Tadeu, Delegado Waldir, Francisco Jr., Giovani Cherini, Kim Kataguirí, Lucas Redecker, Lucas Vergílio, Marcelo Freixo, Pedro Lupion, Reginaldo Lopes, Roman, Sanderson e Subtenente Gonzaga.

Sala da Comissão, em 10 de dezembro de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO GILSON MARQUES

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do ilustre deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR), que pretende acrescentar dispositivos aos arts. 159 e 198 da Constituição Federal, para determinar que a União entregue aos Municípios parte da arrecadação das contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro, para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Na justificativa, o autor considera que “de fato, é fácil reconhecer uma das principais razões que levaram os municípios à sua atual situação – verdadeiramente calamitosa do ponto de vista orçamentário-financeiro – na inadequada repartição das receitas tributárias entre os entes da federação, estabelecida na Lei Maior, cuja formulação não levou na devida conta a quantidade de encargos e responsabilidades atribuídas aos municípios. Diante dessa constatação e da imperiosa necessidade de se efetuar emenda ao texto constitucional que corrija tamanha distorção”.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete, ao teor dos arts. 32, III, "b", e 202, caput, do Regimento Interno, pronunciar-se, preliminarmente, quanto à sua admissibilidade, apreciando os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em que pese a boa intenção do autor, a proposta não deve prosperar, pois viola princípios constitucionais e normas do ordenamento jurídico pátrio.

O ilustre autor pretende determinar que a União entregue 23,5% do produto da arrecadação das contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro, a que se referem às alíneas b e c do inciso I do caput do art. 195, para aplicação pelos municípios em ações e serviços públicos de saúde. O projeto pode assegurar o repasse de R\$ 63 bilhões aos municípios, que deverão aplicar obrigatoriamente o montante em ações governamentais de saúde.

A arrecadação das contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro, a que se referem às alíneas b e c do inciso I do caput do art. 195, é fundamental para o custeio da Seguridade Social por parte da União. Certamente a falta desse recurso aumentará ainda mais o déficit da Seguridade social que em 2018 totalizou R\$ 280,6 bilhões. (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/01/31/deficit-da-seguridade-social-vai-a-r-281-bi.ghtml>)

O déficit acumulado pela Previdência em 2018 que foi de R\$ 197,8 bilhões. O valor de 63 bilhões corresponde a quase 1/3 desse montante. Obviamente, não dá para abrir mão deste valor da noite para o dia.

Assim, retirar parte dos recursos oriundos da arrecadação que hoje pertence à União sem desobrigá-la de alguma forma, acarretará o aumento da sua dívida.

Eu concordo com uma repartição mais justa com Estados e Municípios, porém essas mudanças devem ocorrer gradualmente. É preciso primeiro diminuir o tamanho do Estado para, posteriormente, diminuir o orçamento da União e, com isso, conseguir destinar mais recursos para os demais entes da federação.

Também defendo o municipalismo que visa garantir mais autonomia para os municípios. Afinal, é nos municípios que vivem as pessoas. Faz todo sentido promover reformas no sentido de repensar o pacto federativo e estabelecer um modelo mais justo e sustentável. Uma dessas reformas é a tributária, que já está sendo discutida por este parlamento.

Outra questão que merece destaque diz respeito à alteração proposta para o art. 198, com a inclusão do § 2º A, que dispõe: “os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, além dos recursos a que se refere o inciso III do § 2º deste artigo, **a totalidade dos recursos recebidos da União, nos termos do inciso IV do caput do art. 159.**”

O direcionamento obrigatório para a saúde pode gerar distorções considerando que nem todo município apresenta problemas com a saúde preferindo destinar esse recurso para outra área. Nota-se que, por determinação constitucional, a saúde já tem uma porcentagem do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios garantida. Destinar mais recursos para a saúde pode fortalecer uma área e fragilizar outras que, igualmente, precisam de recursos.

Não é razoável que assim se proceda. O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação. A razoabilidade engloba a prudência, a proporção, a proteção, a proporcionalidade, a causalidade, em suma a não arbitrariedade.

Não faz sentido criar sérias dificuldades financeiras à União para salvar os municípios. É evidente que a União conta com esses recursos para atender as diversas obrigações que lhe são impostas pela Constituição Federal.

Assim, penso que seria mais razoável discutir essa matéria no âmbito da Comissão Especial da Reforma Tributária (PEC 45/19), onde as alterações propostas caminham ao encontro da reformulação do pacto federativo.

Diante do exposto, o parecer é pela **inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2015.

Sala das Comissões, 04 de novembro de 2019.

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)
(relator)