

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 7, DE 1999

(Apensados os PLC nº 50, de 1999, e PLC 53, de 1999)

Cria reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, para as Unidades da Federação que abrigarem, em seus territórios, unidades de conservação da natureza e terras indígenas.

Autor: Deputado Marcos Afonso

Relator: Deputado Antônio Carlos Konder Reis

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar proposto pelo nobre Deputado Marcos Afonso, visando a modificar a Lei Complementar nº 62, de 1989, que fixa “*normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências*”, para estabelecer que, dos recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE, 2% (dois por cento) sejam reservados para distribuição entre as “*Unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza (os parques nacionais, as reservas biológicas e estações ecológicas federais, as florestas nacionais e as reservas extrativistas federais) e terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.*”

O processo vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação instruído com parecer de mérito favorável da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, aprovado por unanimidade de votos, Relator o ilustre Deputado José Borba, e parecer de mérito contrário da Comissão de Finanças e Tributação, também aprovado por unanimidade de votos, Relator o nobre Deputado Basílio Villani.

A Comissão de Finanças e Tributação também se manifestou contrária aos projetos apensados, tanto ao PLC nº 50, de 1999, de iniciativa do ilustre Deputado Wilson Santos, que estabelece novos critérios de repartição dos recursos entre os Estados e o Distrito Federal, *como ao PLC nº 53, de 1999, de autoria do nobre Deputado Flávio Derzi, que objetiva reservar 1% (um por cento) dos recursos do FPE “às Unidades da Federação que abriguem em seus territórios assentamentos de reforma agrária”.*

O quadro seguinte mostra o critério de repartição em vigor e os pretendidos pelos projetos ora examinados:

CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DOS RECURSOS DO FPE			
	LC nº 62	PLC nº7	PLC nº 53
Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	85%	84%	84,15%
Regiões Sul e Sudeste	15%	14%	14,85%
Reserva p/ áreas proteção ecológica e indígenas		02%	
Reserva reforma agrária			01,00%

Já o PLC nº 53 objetiva um novo critério de distribuição de recursos entre os Estados dos dois grandes blocos, para estabelecer que na repartição dos 85% atualmente destinados aos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos 15% destinados aos Estados do Sul e Sudeste sejam adotados os seguintes fatores:

- a) 22% (vinte e dois por cento) distribuídos proporcionalmente à população da unidade federada;*
- b) 71% (setenta e um por cento) distribuídos de forma inversamente proporcional à renda per capita da unidade federada;*
- c) 7% (sete por cento) distribuídos proporcionalmente à área territorial de cada unidade federada.*

Destaco do parecer contrário da Comissão de Finanças e Tributação, cujos membros, acolhendo o parecer do Relator, não deixaram de ressaltar suas permanentes preocupações com a preservação do meio ambiente, os seguintes tópicos inerentes às questões financeiras inerentes às propostas:

a) Quanto aos PLC nº 7e 53, de 1999:

“Mesmo que se saiba que, no conjunto, não haverá perda de receita, haverá transferência de recursos entre os Estados que, certamente, prejudicará alguns em benefício de outros. Para se aquilatar a grandeza de possíveis perdas, basta lembrar que 6,6% dos Recursos do FPE dos Estados do Sul e Sudeste podem migrar de uns Estados para outros”.

b) Quanto ao PLC nº 50, de 1999:

“(…) deve ser lembrado um outro aspecto dos fundos de participação. Foram eles instituídos com o objetivo óbvio de redistribuir receitas tributárias, de dar mais a que tem menos, de procurar minorar as

carências financeiras das unidades federativas menos desenvolvidas, ou como diz a Constituição, devem objetivar “promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”.

Ora, não se pode dizer que atinge a finalidade inerente aos Fundos de Participação proposta que reduz os coeficientes dos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia – os mais populosos da Região Nordeste – em 20, 32 e 31%, respectivamente, ao mesmo tempo em que eleva em mais de 149% a participação do Estado de São Paulo no FPE.”

De outra parte, entendeu a Comissão de Finanças e Tributação, acompanhando o voto do Relator Basílio Villani em seu parecer desfavorável aos projetos de lei complementar agora examinados que, em se estando a discutir no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição, conhecida pelo rótulo de **Reforma Tributária**, a qual envolve, obrigatoriamente, a questão da partilha de recursos e encargos entre os entes da Federação, *“qualquer discussão de legislação infraconstitucional relativa a esse assunto deve ser considerada precipitada.”*

Observe, por último, que, afora os elementos de informação constantes do parecer da Comissão de Finanças e Tributação acima reproduzidos, nenhum outro consta do processo sobre as repercussões dos projetos nas bases financeiras de nossa estrutura federativa.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do art. 32, III, a, do Regimento Interno, manifestar-se sobre os *“aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou*

substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões”, devendo, pois, ater-me a examinar os projetos sob esses ângulos.

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE é um dos mecanismos adotados pela Constituição para assegurar a sustentação financeira desses entes da Federação, mediante a partilha entre eles de recursos proporcionados pela arrecadação de tributos federais, isto é, cuja competência para a sua instituição e arrecadação pertence à União (IR e IPI).

Os enunciados da Constituição aplicáveis ao FPE, no que interessa à análise dos projetos de lei complementar constantes do presente processo, são os seguintes:

“Art. 159. A União entregará:

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

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

.....
Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:” (NR)

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (AC)

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (AC)

(Redação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Art. 161. Cabe à lei complementar:

.....
II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;”

De outra parte, os recursos do FPE constituem receitas financeiras dos Estados e do Distrito Federal, que, no exercício de sua autonomia político-administrativa (CF, art. 18) estão livres para aplicá-los de acordo o disposto em suas leis, observada apenas a destinação do mínimo constitucionalmente reservado para a realização de despesas nas áreas da educação e da saúde.

Verifica-se do exposto que o legislador complementar deve se ater a estabelecer normas sobre a entrega (como e quando) dos recursos do Fundo pela União aos Estados e ao Distrito Federal, e critérios de rateio, estes voltados para o equilíbrio sócio-econômico entre os entes da federação, vedadas, excluídos os casos constitucionalmente estabelecidos (prescrição expressa), retenções ou quaisquer restrições à entrega ou ao emprego dos referidos recursos.

Os projetos de lei complementar sob análise se afastam dessas balizas constitucionais, na medida em que:

a) constroem os Estados e o Distrito Federal ao emprego dos recursos do Fundo na realização de despesas pré-definidas, tais como as relativas à conservação de parques nacionais, reservas biológicas e estações biológicas federais (PLC nº 7), ou à promoção de assentamentos de reforma agrária (PLC nº 53);

b) inviabilizam a busca do equilíbrio sócio-econômico entre unidades federativas, no que diz respeito à repartição de encargos e recursos, criando distorções gritantes

entre elas, seja no bloco Norte, Nordeste, Centro-Oeste, seja no bloco Sul e Sudeste (PLC nº 50, especialmente), conforme adverte a Comissão de Finanças e Tributação;

c) retiram, antecipando-se, do fórum competente, aquele em se travam os estudos da Reforma Tributária, a discussão sobre questões que somente podem ser tratadas no âmbito das fórmulas regimentais pertinentes à tramitação de emendas à Constituição (PLC nº 7, 50 e 53), conforme também adverte a Comissão de Finanças e Tributação.

Além disso, incumbe ressaltar que os PLC nº 7 e 53 retiram dos Estados e do Distrito Federal recursos, que já são poucos, para destiná-los a despesas que são de exclusiva responsabilidade da União.

Com efeito, diz a Constituição, para exemplificar:

Art. 21. são bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras (...) e à preservação ambiental (...);

.....

XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios;

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária (...);

Essa pequena exemplificação põe em evidência que os projetos sob análise retiram dos Estados recursos para aplicação em atividades próprias da União, afrontando a

Constituição e quebrando o princípio de uma produtiva partilha de encargos e recursos entre as unidades da Federação.

Aliás, na Comissão de Finanças e Tributação, não esqueceu de deixar registrado em seu parecer o nobre Deputado Basílio Villani que:

“As matérias tratadas nos projetos não têm repercussão nos orçamentos da União, por se referirem exclusivamente à partilha do FPE. Nada há, portanto, para apreciar quanto à compatibilização ou adequação orçamentária ou financeira dos projetos.”

Por todo o exposto, opino pela rejeição dos PLC nº s. 7, 50 e 53, todos de 1999, por manifesta inconstitucionalidade e por absoluta inconveniência técnico-legislativa.

Sala da Comissão, em maio de 2001

Deputado **ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS**

Relator