

# COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 231, DE 2019

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 231, DE 2019

Apensados: PEC nº 25/2022 e PEC nº 27/2023

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

**Autores:** Deputados PEDRO UCZAI E REGINALDO LOPES

**Relator:** Deputado ARNALDO JARDIM

## I – RELATÓRIO

### I.1 Teor e tramitação da proposição

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 231, de 2019, de autoria dos Deputados Pedro Uczai e Reginaldo Lopes, tem por objetivo aumentar em um ponto percentual o repasse de recursos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para entrega no primeiro decêndio do mês de março de cada ano.

A alteração proposta ao art. 159, I, da Constituição Federal tratou apenas do aumento do percentual de distribuição do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Entretanto, devemos notar que, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, que instituiu a Reforma Tributária, o imposto seletivo também passou a compor a cesta de recursos destinados ao FPM.

Em sua justificação, os autores partem da premissa de que o equilíbrio fiscal federativo é condição essencial para preservar a capacidade de atuação dos diferentes níveis de governo no financiamento de políticas



públicas, especialmente aquelas vinculadas ao sistema brasileiro de proteção social, como saúde, educação, saneamento e habitação de interesse social. Segundo os autores, essas políticas exigem despesas expressivas de custeio, com tendência de crescimento em razão do aumento das demandas sociais e dos custos operacionais.

Os autores sustentam que os municípios têm papel central na prestação direta de serviços sociais e urbanos à população e, por isso, necessitam de maior previsibilidade e regularidade de recursos. A proposta busca, nesse contexto, ajustar o pacto fiscal-federativo mediante ampliação das transferências constitucionais da União, acrescentando 1% ao Fundo de Participação dos Municípios, a ser entregue no primeiro decêndio de março de cada ano.

Apensadas à PEC nº 231, de 2019, estão a PEC nº 25, de 2022, de autoria do Deputado Hildo Rocha, e a PEC nº 27, de 2023, de autoria dos Deputados Toninho Wandscheer, Tião Medeiros, Weliton Prado e outros.

A PEC nº 25, de 2022, altera o art. 159 da Constituição Federal para elevar de 50% para 51,5% a parcela do produto da arrecadação do IR e do IPI entregue pela União aos fundos e programas ali previstos. O acréscimo corresponde à criação de uma nova entrega de 1,5% ao Fundo de Participação dos Municípios — FPM, a ser realizada no primeiro decêndio do mês de março de cada ano. A proposta prevê regra de transição: no primeiro exercício de efeitos financeiros, a entrega será de 0,75%; a partir do segundo exercício, passará a 1,5%. A emenda entraria em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

A PEC nº 27, de 2023, altera o art. 159 da Constituição Federal para elevar de 50% para 53,5% a parcela do produto da arrecadação do IR e do IPI distribuída pela União. A proposta modifica a participação do FPM para 23,5%, cria destinações de 1% para programas de financiamento ao setor produtivo da Região Sul e de 1% para programas de financiamento ao setor produtivo da Região Sudeste, por meio de instituição financeira de caráter regional e conforme plano regional de desenvolvimento, além de destinar 0,5% para custeio de ações e serviços de segurança pública, distribuídos igualmente



entre as regiões do País, nos termos da lei. A emenda entraria em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente. Cumpre asseverar que a medida propõe a criação de novos Fundos Constitucionais para Sul e Sudeste, mas não desvia recursos existentes dos Fundos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, já que simplesmente adiciona novos recursos sem cortar transferências constitucionais vigentes.

Quanto à tramitação, a proposição foi inicialmente despachada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), está sujeita à apreciação do Plenário e submete-se ao regime especial previsto no art. 202, combinado com o art. 191, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania opinou pela admissibilidade da PEC nº 231, de 2019, e das proposições apensadas, PEC nº 25, de 2022, e PEC nº 27, de 2023, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rubens Pereira Júnior.

Após a aprovação da admissibilidade, o Presidente da Câmara dos Deputados criou, em 22 de outubro de 2025, Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 231, de 2019, e às proposições apensadas. A Comissão Especial, conforme Ato da Presidência, foi constituída em 3 de novembro de 2025.

## I.2 Atividades da Comissão Especial

No dia **5 de novembro de 2025** foi feita a reunião de instalação da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 231/2019. Aberta pelo Deputado Toninho Wandscheer, a reunião tratou essencialmente da instalação formal da comissão e da eleição de sua Mesa. Foi registrada chapa única composta pelo Deputado Cobalchini para Presidente, Pompeo de Mattos para 1º Vice-Presidente, Marangoni para 2º Vice-Presidente e Marcelo Moraes para 3º Vice-Presidente. A votação ocorreu pelo aplicativo Infoleg, em escrutínio secreto, e a chapa foi eleita com 17 votos válidos, sem votos em branco.



Após a eleição, foram declarados eleitos e empossados os membros da Mesa, e o Deputado Arnaldo Jardim foi designado relator da proposição. Também foram prestados esclarecimentos regimentais: a Comissão Especial teria prazo inicial de 40 sessões do Plenário para proferir parecer, contado da constituição em 3 de novembro de 2025; o prazo para apresentação de emendas seria de 10 sessões, a partir de 6 de novembro de 2025; e cada emenda exigiria apoio de um terço dos deputados, equivalente a 171 assinaturas. Ao final, foram dadas orientações sobre apresentação de requerimentos, sugestões para audiências públicas, registros via Infoleg e comunicações futuras, sendo convocada nova reunião para 10 de novembro de 2025, às 17h.

No dia **12 de novembro de 2025** foi realizada uma reunião deliberativa de votação de requerimentos. Foram aprovados requerimentos de audiência pública que previam a futura participação de convidados externos. Foram aprovados, entre outros, requerimentos para ouvir entidades industriais e comerciais das Regiões Sul e Sudeste, como FIEP, FIESC, FIERGS, FIESP, FIEMG, FINDES, FIRJAN e federações do comércio estaduais; e também entidades ligadas ao agronegócio e às finanças municipais, como CNA, Federarroz, Famurs, OCB e Aprosoja Brasil.

Na reunião deliberativa realizada em **3 de março de 2026**, a Comissão Especial debateu o encaminhamento dos trabalhos relativos às proposições apensadas à PEC nº 231, de 2019, que envolvem matérias correlatas, mas distintas: o aumento de repasses ao Fundo de Participação dos Municípios, a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Sul e Sudeste e a destinação de recursos para ações de segurança pública. O Presidente da Comissão, Deputado Cobalchini, destacou a importância de se reconhecer a existência de desigualdades intrarregionais também nos Estados do Sul e do Sudeste, defendendo que os fundos constitucionais poderiam funcionar como instrumentos de redução dessas disparidades. O Relator, Deputado Arnaldo Jardim, ressaltou a complexidade das matérias e apresentou proposta de método de trabalho, com a realização de audiências públicas em blocos: setor produtivo dos sete Estados do Sul e Sudeste; entidades representativas de prefeitos; Governadores e Secretários



Estaduais de Fazenda; e representantes do Poder Executivo federal, especialmente dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, além da articulação política do Governo.

Durante os debates, foram registradas ponderações quanto à conveniência de tratar conjuntamente proposições com objetos diversos. O Deputado Júlio Cesar observou que o FPM possui abrangência nacional e segue critérios próprios de distribuição, enquanto os fundos constitucionais regionais e a destinação para segurança pública teriam finalidades distintas e impactos fiscais relevantes. O Deputado Pompeo de Mattos concordou com a necessidade de avaliação técnica e política do tema, defendendo que eventual encaminhamento à Presidência da Câmara fosse precedido de estudo fundamentado da Consultoria da Casa. Ao final, o Presidente da Comissão acolheu a preocupação e afirmou que a Comissão buscaria entendimento sobre a possibilidade de separação dos objetos, de modo a viabilizar a tramitação das matérias e ampliar o apoio das bancadas.

A reunião também deliberou requerimentos relacionados ao plano de trabalho. Foi aprovada a realização de audiência pública com representantes do Executivo estadual e municipal do Estado de São Paulo para debater as PECs nºs 27, de 2023, e 231, de 2019, bem como requerimento de aditamento para incluir, nas oitivas dos Governadores dos Estados do Sul e do Sudeste, os respectivos Secretários Estaduais de Fazenda. A inclusão desses secretários foi justificada pela necessidade de subsidiar o debate com dados objetivos, projeções fiscais e informações sobre a realidade econômica de cada unidade federativa. Ao final, ficou indicado que as audiências seriam realizadas ao longo dos meses de março e abril, com a expectativa de consolidação de encaminhamento no mês de maio, após a oitiva dos atores institucionais e setoriais relevantes.

Na audiência pública realizada em **17 de março de 2026**, a Comissão Especial debateu os impactos da criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Sul e Sudeste sobre o setor produtivo, no contexto das proposições apensadas à PEC nº 231, de 2019. Participaram como convidados o Sr. Clóvis Squio, Diretor do Tesouro Estadual de Santa Catarina; o Sr. Paulo Delgado, assessor da Fecomércio-SP; e o Sr.



João Gabriel Pio, Gerente de Economia e Finanças Empresariais da FIEMG. O Presidente da Comissão, Deputado Cobalchini, destacou que a proposta busca conferir tratamento isonômico às Regiões Sul e Sudeste em relação às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que já contam com fundos constitucionais de financiamento, e ressaltou que os novos fundos teriam por finalidade apoiar o desenvolvimento regional e o setor produtivo.

O Diretor do Tesouro Estadual de Santa Catarina defendeu que os fundos constitucionais regionais se distinguem dos fundos de participação de Estados e Municípios, pois não se destinam diretamente ao custeio da administração pública, mas ao financiamento da atividade econômica. Em sua manifestação, sustentou que os recursos dos fundos poderiam reduzir o custo do crédito, ampliar o acesso a financiamento por empresários e produtores, estimular investimentos em infraestrutura e logística produtiva e gerar emprego, renda e arrecadação. Também destacou que a atual distribuição de recursos federativos já concentra parcela expressiva do FPE e dos fundos regionais nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, razão pela qual seria necessário buscar novo ponto de equilíbrio que contemplasse também as desigualdades existentes no Sul e no Sudeste.

O representante da Fecomércio-SP manifestou posição favorável ao desenvolvimento regional, mas ressaltou a necessidade de cautela na criação de novos fundos constitucionais e na alteração do desenho fiscal-financeiro da Constituição. Defendeu que a proposta deve estar acompanhada de motivação adequada, identificação clara das fontes de recursos, análise de impacto e mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados. Também advertiu que políticas dessa natureza devem evitar fundamentação meramente simbólica ou distributivista, de modo a não gerar novas distorções, judicialização ou transferência indevida de custos ao contribuinte. Em sua avaliação, há evidências de que o modelo atual de fundos constitucionais demanda revisão, mas a criação de novos instrumentos deve observar critérios de efetividade, governança e correção de rumos.

O representante da FIEMG apresentou manifestação favorável tanto à ampliação do Fundo de Participação dos Municípios quanto à criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Sul e Sudeste. Em



relação ao FPM, mencionou estudos que indicam impacto positivo das transferências sobre o desenvolvimento socioeconômico, especialmente nos municípios de menor desenvolvimento, bem como possíveis efeitos de transbordamento sobre municípios mais desenvolvidos. Quanto aos novos fundos regionais, sustentou que a política de desenvolvimento regional não deve considerar apenas diferenças entre macrorregiões, mas também desigualdades intrarregionais e intraestaduais, como as verificadas em Minas Gerais. Acrescentou que os fundos poderiam contribuir para o enfrentamento da desindustrialização, especialmente no Sul e no Sudeste, desde que sua implementação não resulte em aumento de carga tributária pela União.

Na reunião deliberativa realizada em **7 de abril de 2026**, a Comissão Especial aprovou requerimento de autoria do Deputado Toninho Wandscheer para a realização de seminários estaduais nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. O objetivo dos seminários é ampliar o debate sobre a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Sul e Sudeste e sobre o aumento dos repasses ao Fundo de Participação dos Municípios, permitindo que autoridades locais, entidades representativas, setor produtivo e sociedade civil organizada participem das discussões nos próprios Estados.

Durante a reunião, destacou-se que os fundos constitucionais propostos teriam finalidade semelhante à dos fundos já existentes para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, funcionando como instrumentos de financiamento ao desenvolvimento regional, com oferta de crédito para investimentos públicos e privados. O Deputado Toninho Wandscheer ressaltou que os recursos não se destinariam apenas a obras públicas, mas também ao financiamento de empreendimentos produtivos, com possível administração por instituição financeira regional, a exemplo do modelo adotado em outras regiões. O Presidente da Comissão, Deputado Cobalchini, enfatizou que a realização dos seminários estaduais permitiria dar maior conhecimento público à proposta e colher contribuições de cada unidade federativa.

A reunião também registrou manifestações sobre temas econômicos regionais, especialmente a cadeia produtiva do tabaco no Sul do

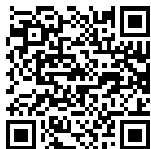


País. O Deputado Toninho Wandscheer também mencionou impactos regionais da atividade no Paraná. Embora o tema não constituísse o objeto central da deliberação, foi relacionado ao debate mais amplo sobre desenvolvimento regional e fortalecimento econômico dos Estados do Sul.

O primeiro Seminário Estadual foi realizado no Paraná em **13 de abril de 2026**, na Assembleia Legislativa do Paraná, localizada em Curitiba. Na oportunidade, foram debatidos os "Impactos do FPM e do Fundo Constitucional Sul no setor produtivo do Paraná", com a participação de lideranças políticas estaduais e municipais, representantes do setor produtivo estadual e de entidades representativas municipalistas, empresariais e agropecuárias. Durante o evento, o Deputado Toninho Wandscheer, coordenador da bancada paranaense na Câmara dos Deputados, ressaltou a importância de se fortalecer o diálogo com os segmentos diretamente responsáveis pela geração de emprego, renda, investimento e desenvolvimento regional, reconhecendo que a discussão sobre os Fundos Constitucionais para as Regiões Sul e Sudeste deve considerar, de forma concreta, os reflexos da medida sobre a atividade econômica, a competitividade regional e a capacidade de expansão dos setores estratégicos.

No dia **04 de maio de 2026**, ocorreu o Seminário Estadual no Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, no Salão de Convenções da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS, com a participação de lideranças políticas locais e do setor produtivo. Durante o evento, o Deputado Federal Pompeo de Mattos, 1º Vice-Presidente da Comissão Especial e coordenador do Seminário, ressaltou as perspectivas de que as medidas propostas possam ampliar a oferta de crédito para projetos de desenvolvimento da economia gaúcha, com condições mais favoráveis, além de que enfatizou o potencial para redução de desigualdades regionais.

Por fim, em **1º de junho de 2026**, aconteceu o Seminário Estadual de Santa Catarina, em Florianópolis, na Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC, quando foi discutida a Criação do Fundo Constitucional do Sul e os Impactos no Setor Produtivo e o aumento do repasse do FPM. Sob condução do Deputado Federal Valdir Cobalchini, o evento contou com a participação de lideranças políticas estaduais e



municipais, além de representantes do setor produtivo, que enfatizaram os impactos das medidas para o desenvolvimento econômico catarinense.

A tabela a seguir apresenta o resumo das atividades realizadas pela Comissão Especial:

<b>Evento - Tema</b>	<b>Local e Data</b>	<b>Convidados externos à Comissão</b>
Instalação da comissão e eleição do presidente e vice-presidentes	Brasília, 5 de novembro de 2025	Sem convidados.
Votação de requerimentos	Brasília, 12 de novembro de 2025.	Sem convidados.
Discussão e votação de requerimentos	Brasília, 3 de março de 2026	Sem convidados.
Audiência Pública	Brasília, 17 de março de 2026	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clóvis Squio - Diretor do Tesouro Estadual de Santa Catarina;</li> <li>• Paulo Delgado – assessor da Fecomércio - SP;</li> <li>• João Gabriel Pio – Gerente de Economia e Finanças Empresariais da FIEMG;</li> </ul>
Discussão e votação de requerimentos	Brasília, 7 de abril de 2026	Sem convidados
Seminário Estadual no	Curitiba, 13 de abril de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputado Estadual</li> </ul>



Paraná	2026	<p>Alexandre Curi - Presidente da Assembleia Legislativa do Paraná;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Norberto Anacleto Ortigara - Secretaria de Estado da Fazenda;</li> <li>• Marcel Henrique Micheletto - Presidente da Associação dos Municípios do Paraná;</li> <li>• Outros.</li> </ul>
Seminário Estadual no Rio Grande do Sul	Porto Alegre, 04 de maio de 2026	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Davi Severgnini - Secretário de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (Sedur) do Rio Grande do Sul;</li> <li>• Claudio Bier - Presidente do Sistema FIERGS;</li> <li>• Outros.</li> </ul>
Seminário Estadual em Santa Catarina	Florianópolis, 1º de junho de 2026	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marilisa Boehm – Vice- Governadora de Santa Catarina;</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gilberto Seleme – Presidente da FIESC;</li> <li>• Outros.</li> </ul>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

As atividades desenvolvidas tiveram por objetivo subsidiar a análise de mérito das propostas, permitindo à Comissão Especial examinar, de forma técnica e fundamentada, os desdobramentos financeiros e econômicos decorrentes da criação de novos fundos constitucionais de desenvolvimento para as Regiões Sul e Sudeste, além do impacto nas receitas municipais pelo aumento dos recursos do FPM.

### I.3 Emendas apresentadas

O prazo para apresentação de emendas à PEC foi aberto por 10 (dez) sessões, a contar de 6 de novembro de 2025. Nesse prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão Especial proferir parecer sobre o mérito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 231, de 2019, assim como sobre o mérito de seus apensados: Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2022, e Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2023.

### II.1. Do Mérito

Após amplo diálogo com lideranças políticas desta Casa, bem como no âmbito dos estados, representantes do setor produtivo e todos os interessados na matéria, consideramos que os textos apresentados podem ser aperfeiçoados em alguns aspectos, de modo que apresentamos o Substitutivo,



que aglutina as mudanças realizadas. Em relação a cada um dos pontos das PECs, fazemos os seguintes comentários:

## II.2. Do Fundo de Participação dos Municípios

A aprovação do aumento do repasse ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM em 1% constitui medida essencial para o fortalecimento do pacto federativo e a redução das desigualdades intramunicipais que hoje assolam o país. Ao elevar em um ponto percentual a parcela destinada ao FPM, a proposta reconhece que os municípios, especialmente os de pequeno porte, altamente dependentes desses repasses, são a esfera federativa que mais diretamente enfrenta o déficit de infraestrutura, saúde, educação e assistência social. Atualmente, a rigidez orçamentária e o aumento das demandas constitucionais têm sufocado as prefeituras, inviabilizando investimentos locais e aprofundando a heterogeneidade regional, como bem ilustra a justificativa da PEC 27/2023 ao citar realidades díspares entre municípios de estados ricos e pobres. O acréscimo proposto ao FPM, portanto, não é um privilégio, mas uma correção distributiva que devolve aos entes locais a capacidade de planejar e executar políticas públicas sem a paralisação de serviços indispensáveis à população.

Com efeito, o fortalecimento do FPM beneficia diretamente as cidades com menor capacidade de arrecadação própria, independentemente da unidade da federação em que estejam localizadas, promovendo uma política de ajuste do pacto fiscal federativo, via ampliação dos recursos repassados pela União mediante transferências constitucionais. Assim, aprovar essa medida é garantir que os recursos federais cheguem aonde de fato são mais necessários: nas escolas, postos de saúde e obras de saneamento dos municípios brasileiros; corrigindo eventuais distorções e avançando na direção de um federalismo mais justo e eficiente.

Ademais, sob a ótica das finanças públicas, o aumento da alíquota do FPM é plenamente justificável por representar um ajuste marginal com alto retorno sociofiscal. Do ponto de vista da eficiência alocativa, os recursos transferidos diretamente aos municípios tendem a ser aplicados com maior capilaridade, aumentando o retorno social. Além disso, o fortalecimento



do FPM melhora o equilíbrio vertical do federalismo brasileiro, diminuindo a dependência municipal de transferências voluntárias discricionárias e de operações de crédito, fatores que historicamente elevam o endividamento local e transferem riscos fiscais para a União. Dessa forma, o acréscimo de um ponto percentual não representa pressão inflacionária nem descontrole primário, mas sim um realinhamento necessário da partilha tributária que otimiza o uso dos recursos públicos, respeita as restrições orçamentárias da União e promove responsabilidade fiscal de forma descentralizada.

Com base nesse entendimento, o substitutivo proposto prevê, em seu artigo 1º, o acréscimo de 1% (um por cento) no repasse ao Fundo de Participação dos Municípios, a ser implementado de forma escalonada, com acréscimo de 0,5% (cinco décimos por cento) no exercício de 2027 e de mais 0,5% (cinco décimos por cento) no exercício de 2028, assegurando, assim, previsibilidade orçamentária e ajuste fiscal gradual.

### II.3. Dos Fundos Constitucionais

A criação dos Fundos Constitucionais de financiamento para as Regiões Sul e Sudeste, nos moldes propostos pela PEC nº 27, de 2023, representa um passo necessário para a consolidação de uma política de desenvolvimento regional verdadeiramente isonômica e alinhada ao princípio constitucional da redução das desigualdades. Atualmente, os fundos constitucionais destinam-se exclusivamente às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto as regiões Sul e Sudeste, embora apresentem médias macroeconômicas superiores, abrigam municípios com indicadores sociais e econômicos tão críticos quanto os encontrados em outras partes do País. Outrossim, ressalta-se que a criação desses fundos não implica desvio de recursos de outras regiões, garantindo que os recursos adicionais sejam alocados para o Sul e Sudeste sem reduzir as transferências já existentes. Trata-se, portanto, de ampliar o escopo da política regional, reconhecendo que as desigualdades no Brasil não seguem exclusivamente fronteiras macrorregionais, mas se manifestam de forma heterogênea também no interior de estados de alta renda média.



Para a Região Sul, a destinação de 1% da arrecadação do IR, IPI e IS, a ser aplicado por instituição financeira de caráter regional, conforme plano de desenvolvimento próprio, corrige uma assimetria histórica que deixou os três estados do Sul sem qualquer mecanismo estrutural de financiamento produtivo semelhante aos disponíveis para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Sul abriga cadeias produtivas estratégicas, como agronegócio, indústria de transformação e tecnologia, mas convive com gargalos de infraestrutura logística, inovação e capital de giro para pequenos e médios empreendedores, especialmente em municípios de baixa renda per capita no oeste do Paraná, norte do Rio Grande do Sul e regiões de Santa Catarina menos industrializadas. Um fundo constitucional sulista permitiria linhas de crédito com juros favorecidos para cooperativas, agricultura familiar, energia renovável e turismo regional, reduzindo a dependência de bancos comerciais e equalizando oportunidades frente a regiões que já dispõem de tais instrumentos.

No que tange à Região Sudeste, a alocação de igual percentual (1%) para seu fundo constitucional atende à necessidade de enfrentar as profundas disparidades intrarregionais que convivem com a pujança de São Paulo. O Sudeste concentra a maior parte do PIB nacional, mas também abriga bolsões de pobreza em vales do Jequitinhonha, Mucuri e Ribeira, periferias metropolitanas e áreas rurais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, onde o acesso ao crédito produtivo é limitado e a infraestrutura social e econômica é precária. Um fundo regional para o Sudeste, operado por instituição financeira regional, poderia financiar projetos de revitalização industrial, economia verde, mobilidade urbana e inovação tecnológica em pequenos negócios, beneficiando especialmente os municípios que não se beneficiam plenamente das economias de aglomeração das capitais. Do ponto de vista constitucional, não haveria razão para negar ao Sudeste o mesmo instrumento de desenvolvimento regional já concedido a outras macrorregiões, sob pena de perpetuar uma leitura restritiva do art. 159 que não encontra mais respaldo na realidade socioeconômica do País.

Por fim, a criação dos fundos para o Sul e Sudeste é inteiramente sustentável e não compromete o equilíbrio orçamentário da União. Ao estimular o setor produtivo nas duas regiões mais industrializadas e com



maior potencial de arrecadação futura, os fundos contribuem para ampliar a própria base tributária nacional no médio e longo prazo, gerando um círculo virtuoso entre desenvolvimento regional e sustentabilidade fiscal. Portanto, a medida não apenas é financeiramente factível, como também representa uma aplicação mais racional dos recursos públicos, em linha com os princípios da responsabilidade fiscal e da eficiência na gestão orçamentária.

Nesses termos, o substitutivo proposto prevê, em seu artigo 1º, a destinação de 1% (um por cento) da arrecadação do IR, IPI e IS para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo da Região Sul e igual parâmetro para a Região Sudeste, com vigência escalonada nos mesmos moldes do acréscimo ao FPM: 0,5% (cinco décimos por cento) em 2027 e mais 0,5% (cinco décimos por cento) em 2028, de modo a compatibilizar a expansão dos novos fundos com a necessária sustentabilidade fiscal e a evitar impacto abrupto sobre as contas da União.

Vale reforçar: a proposta prevê a instituição de novos Fundos Constitucionais voltados para as regiões Sul e Sudeste, sem, contudo, reduzir os repasses já destinados aos fundos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A medida apenas acrescenta recursos adicionais, mantendo integralmente as transferências constitucionais em vigor.

#### **II.4. Da Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro**

Propostas de Emenda à Constituição não se submetem ao exame de adequação orçamentária e financeira ordinário, aplicável às proposições infraconstitucionais. Devem, contudo, observar o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, segundo o qual toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Em cumprimento a esse comando constitucional, apresentam-se, a seguir, as estimativas de impacto orçamentário e financeiro relativas às PECs nº 231, de 2019; nº 25, de 2022; e nº 27, de 2023, bem como ao



substitutivo ora proposto. As estimativas são discriminadas segundo a destinação dos recursos e expressas em bilhões de reais.

**Tabela 1 – Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro da PEC 231/2019**

Proposição	Destinação dos Recursos	2027	2028
PEC 231/2019	Fundo de Participação dos Municípios	10,7	11,20

**Tabela 2 – Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro da PEC 25/2022**

Proposição	Destinação dos Recursos	2027	2028
PEC 025/2022	Fundo de Participação dos Municípios	8,00	16,80

**Tabela 3 – Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro da PEC 27/2023**

Proposição	Destinação dos Recursos	2027	2028
PEC 027/2023	Fundo de Participação dos Municípios	10,70	11,20
	Financiamento ao Setor Produtivo da Região Sudeste	10,70	11,20
	Financiamento ao Setor Produtivo da Região Sul	10,70	11,20
	Custeio de ações e serviços de segurança pública	5,35	5,60

**Tabela 4 – Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro do Substitutivo**

Proposição	Destinação dos Recursos	2027	2028
PEC 027/2023 (Substitutivo)	Fundo de Participação dos Municípios	5,35	11,20
	Financiamento ao Setor Produtivo da Região Sul	5,35	11,20
	Financiamento ao Setor Produtivo da Região Sudeste	5,35	11,20

Para evitar equívocos quanto à natureza dos impactos estimados, cumpre registrar os seguintes esclarecimentos.

As transferências para o FPM manifestam-se no orçamento sob a forma de despesa corrente primária, produzindo, portanto, impacto fiscal primário em montante equivalente ao valor transferido.

Diversamente, as transferências para fundos de financiamento regional manifestam-se no orçamento sob a forma de despesa financeira (classificada como inversão financeira). Por essa razão, não produzem impacto fiscal primário de forma direta.



A operacionalização dos novos fundos regionais, contudo, deverá gerar benefícios creditícios, decorrentes da diferença entre a remuneração dos recursos aplicados pelos fundos e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

A magnitude desses benefícios, que compreende uma parte primária e uma parte não primária, dependerá das condições financeiras das operações, do ritmo de execução dos programas e da estrutura administrativa dos fundos. Esse último fator é especialmente relevante para o exercício de 2027, no qual deverá ocorrer a estruturação operacional dos novos fundos.

Ainda assim, é possível afirmar que a ordem de grandeza do benefício creditício não se confunde com o montante transferido aos fundos. Como referência, o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste possuía patrimônio líquido superior a R\$ 50 bilhões em 2024, ao passo que o benefício creditício associado às suas operações foi estimado em R\$ 4,4 bilhões no Orçamento de Subsídios da União referente àquele exercício.

Nesse sentido, com o intuito de oferecer parâmetro conservador para a avaliação da magnitude potencial desses benefícios, e tomando-se como referência o funcionamento do FCO, adota-se, para fins deste parecer, o valor de R\$ 1 bilhão como referência de limite superior para o impacto anual, em 2027, dos benefícios creditícios associados a cada novo fundo.

Por fim, destacamos que, no texto original da PEC nº 27, de 2023, o acréscimo de 1% ao Fundo de Participação dos Municípios estaria sujeito à vinculação de 20% ao Fundeb, nos termos do art. 212-A, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal. Assim, os valores líquidos efetivamente destinados aos municípios corresponderiam a 80% dos valores brutos indicados na respectiva tabela. O substitutivo ora apresentado afasta essa incidência, de modo que o acréscimo proposto ao FPM não se sujeitará à retenção destinada ao Fundeb.

### III – CONCLUSÃO DO VOTO



Ante o exposto, votamos, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 231, de 2019, e de seus apensados, Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2022, e Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2023, nos termos do Substitutivo oferecido em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2026.

Deputado ARNALDO JARDIM  
Relator

2026-8921



## COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 231, DE 2019

### SUBSTITUTIVO ÀS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 231, DE 2019, Nº 25, DE 2022, E Nº 27, DE 2023

Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios e criar os Fundos Constitucionais de financiamento das Regiões Sul e Sudeste.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 159 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.  
159. ....

..

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 53% (cinquenta e três por cento), da seguinte forma:

.....  
.

g) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de março de cada ano;

h) 1% (um por cento), para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo da Região Sul, através de instituição financeira de caráter regional, de acordo com o seu plano regional de desenvolvimento, na forma que a lei estabelecer; e



i) 1% (um por cento), para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo da Região Sudeste, através de instituição financeira de caráter regional, de acordo com o seu plano regional de desenvolvimento, na forma que a lei estabelecer.

.....  
.

§5º Os acréscimos de que tratam as alíneas “g”, “h” e “i” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal serão implementados de forma escalonada, nos seguintes termos:

I - 0,5% (cinco décimos por cento) a partir de 1º de janeiro de 2027;

II - 0,5% (cinco décimos por cento) a partir de 1º de janeiro de 2028, até atingir o percentual integral de 1% (um por cento).

.....” (NR).

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

Sala da Comissão, em        de        de 2026.

Deputado ARNALDO JARDIM  
Relator

2026-8921

