

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº7, DE 1999

(Apensados o PLP nº50, de 1999, e o PLP nº53, 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 GEOVAN FREITAS

I – RELATÓRIO

O projeto de Lei Complementar, do nobre deputado MARCOS AFONSO, modifica a Lei Complementar nº62, de 1989, que fica normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação de que trata o art. 159, I, ‘a’ e ‘b’, da Constituição Federal.

A proposição em epígrafe estabelece que 2% (dois por cento) dos recursos do Fundo de Participação dos Estados – FPE sejam reservados para distribuição entre as Unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza, como parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas federais, florestas nacionais e 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, tendo como Relator o ilustre Deputado José Borba, e parecer de mérito contrário da Comissão de Finanças e Tributação, acatando proposta do Relator o nobre Deputado Basílio Villani.

A Comissão de Finanças e Tributação também se manifestou contrária aos projetos apensados, tanto ao PLP nº50, 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 PLP nº53, 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 REPATIIÇÃO DOS RECURSOS DO FPE			
Proposição/Lei	LC nº 62	PLP nº7	PLP nº53
Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	85%	84%	84,15%
Regiões Sul e Sudeste	15%	14%	14,85%
Reserva p/ áreas de proteção ecológicas e indígenas		02%	
Reserva reforma agrária			01%

Já o PLP nº53 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:

- 22% (vinte e dois por cento) distribuídos proporcionalmente à população da unidade federada;*
- 79% (setenta e nove por cento) distribuídos de forma inversamente proporcional à renda per capita da unidade federada;*
- 7% (sete por cento) distribuídos proporcionalmente à área territorial de cada unidade federada.*

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, destaco os seguintes tópicos ligados às questões financeiras inerentes às propostas:

a) Quanto aos PLC nºs 7 e 53, de 1999:

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

b) Quanto ao PLC nº50, 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 quem 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”.

Sou, por outro lado, forçado a concordar com o parecer à época da 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 ainda pendente de conclusão a discussão na Câmara dos Deputados de Proposta de Emenda à

Constituição, que dispõe sobre a Reforma Tributária, na qual consta, obrigatoriamente, novas regras de partilha de recursos entre os Entes da Federação, qualquer alteração isolada da legislação infraconstitucional relativa a esse assunto deve ser considerada precipitada.

Por último, e não menos importante, 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 constitui-se, inegavelmente em importante instrumento fiscal compensatório para assegurar a sustentação financeira desses entes da Federação, mediante a partilha entre eles de recursos proporcionados pela arrecadação de tributos federais, levando-se em conta as distorções espaciais de natureza econômica e social de conhecimento amplo.

Os enunciados da Constituição aplicáveis ao FPE, no q 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 cinco 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 nº29, 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;” (grifamos)

Os recursos do FPE constituem, pois, receitas de fluxo regular e ordinário, basicamente sem qualquer vinculação prévia, o que permite aos Estados e ao Distrito Federal autonomia administrativa para aplicá-los, observada apenas a destinação do mínimo constitucionalmente reservado para aplicação nas áreas da educação e da saúde.

Desse modo, cabe ao legislador complementar ater-se 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, como destaca o inciso II do art. 161 da Constituição, vedadas retenções ou quaisquer restrições à entrega ou ao emprego dos referidos recursos, com as exceções a que se refere expressamente o art.160, parágrafo único, I e II, da Carta Magna, entre as quais, naturalmente, não se incluem as presentes nas proposições sob exame.

De fato, 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 de recursos do Fundo na realização de despesas pré-definidas, tais como as relativas à conservação de parques nacionais, reservas biológicas e estações biológicas federais (PLP nº7), ou à promoção de assentamentos de reforma agrária (PLP nº53);

b) inviabilizam a busca do equilíbrio sócio-econômico entre unidades federativas, no que diz respeito à repartição de encargos e recursos, criando distorções entre elas, seja no bloco Norte, Nordeste, Centro-Oeste, seja no bloco Sul e Sudeste (PLP nº50, especialmente), conforme advertiu com acerto a Comissão de Finanças e Tributação.

Além disso, incumbe ressaltar que o PLP nº7 e o PLP nº 53 retiram dos Estados e do Distrito Federal recursos, que já são poucos, para destiná-los exatamente a despesas que são de exclusiva responsabilidade da União, enfraquecendo o próprio pacto federativo.

Com efeito, diz a Constituição:

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 (J 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 (...); (grifamos)

Ao que consta, pois, os projetos sob análise acabam por retirar dos Estados recursos para aplicação em atividades próprias da União, afrontando a Constituição e quebrando o princípio de 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 Vilani 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.”

Pelo exposto, opino pela rejeição do PLP nº7, PLP nº50 e PLP nº53, todos de 1999, por manifesta inconstitucionalidade e por absoluta inconveniência técnico-legislativa.

Sala da Comissão, em 14 de maio de 2002.

Deputado **GEOVAN FREITAS**
Relator