CTJ
Fls. 07
Rub.

Parecer n.º 342/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Emenda Constitucional nº 1/2019, que "ALTERA O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS QUE VERSA ACERCA DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA ORDINÁRIA LÍQUIDA DO TESOURO".

Autora: Deputada Janaina Riva

Relator: Deputado Dilmar Dal Bosco.

I – Relatório

A presente Proposta de Emenda Constitucional (PEC) foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 16/01/2019, sendo colocada em primeira pauta na mesma data, a qual restou cumprida no dia 20/02/2019, vindo os autos para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação com o escopo de apresentar o seu parecer quanto à legitimidade da PEC.

Importante relatar que não foram apresentadas emendas e nem substitutivo integral à PEC, bem como não foram indicados os membros que formariam a Comissão Especial de Reforma Constitucional prevista no artigo 340 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado – RIALMT.

Conforme consta da justificativa da PEC em epígrafe, esta pretende alterar os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a fim de incluir o inciso XII ao § 2º do artigo 59.

Em síntese, a justificativa da PEC informa que pretende tornar a receita obtida com a arrecadação feita através do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB parte das verbas que compõem o rol formador da Receita Ordinária Líquida do Tesouro – ROLT, fundamentando esta intenção no fato de que os valores arrecadados com o FETHAB estão sendo colocados no caixa da conta única e, em consequência, são utilizados no pagamento das despesas totais do Estado de Mato Grosso. Ocorre que, segundo a Justificativa da PEC, a receita do FETHAB só não é utilizada para pagar a Revisão Geral Anual – RGA aos servidores públicos.

A PEC, caso promulgada, viria corrigir esta distorção e evitar uma estimativa fictícia feita pelo Poder Executivo, cujo condão deste seria tão somente impedir a concessão da RGA.

Importante frisar que os autos foram enviados anteriormente para a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, que apresentou parecer (fls. 03/06), o

CTJ
Fls. 08
Rub.

qual foi desconsiderado pelo senhor Secretário Parlamentar da Mesa Diretora por despacho à fl. 06/verso por força do que dispõe os artigos 342, 343 e 344 do RIALMT.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

De proêmio, é preciso informar que este parecer opina pela rejeição da PEC em apreço.

Os motivos pela rejeição são 02 (dois). Vejamos.

Percebe-se que a presente Proposta de Emenda Constitucional objetiva acrescentar o inciso XII ao § 2º do artigo 59 da ADCT, para transformar os valores arrecadados com o FETHAB em uma das verbas que compõem o rol das Receitas Ordinária Líquida do Tesouro.

Sabe-se que toda e qualquer proposta de emenda constitucional (PEC) de iniciativa parlamentar dependente da iniciativa de pelo menos 1/3 (um terço) dos membros da Assembleia Legislativa; isto está estabelecido pelo artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual:

> *"**Art. 38** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*
> *I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa"*

Traduzindo em números, uma proposta de emenda constitucional somente pode tramitar e ser aprovada quando assinada por no mínimo **08 (oito) Deputados Estaduais**.

A presente PEC, todavia, é Proposta de apenas um dos membros deste Parlamento, fato que por si só a torna inapta a obter aprovação deste Parlamento.

Isto caracteriza o vício formal de iniciativa. A presença deste vício, torna a PEC em apreço inconstitucional por ferir o artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual.

Ocorre que este vício pode ser corrigido a todo tempo, enquanto perdurar a tramitação do seu processo legislativo, que se encerra com o seu acolhimento ou rejeição pelo soberano Plenário.

CTJ
Fls. 09
Rub.

Assim, é preciso analisar outras sutilezas que envolvem a PEC, começando pelo objeto desta, qual seja: promover a inserção da receita obtida com o FETHAB como parte do rol da receita ordinária líquida do Tesouro Estadual, acrescentando inciso XII ao artigo 59, § 2º, da ADCT.

Neste ponto, o empreendimento objetivado pela PEC também não merece prosperar. Vejamos a razão de tal afirmação.

O artigo 59, § 2º, da ADCT da Constituição Estadual possui atualmente 11 (onze) incisos; todos são rubricas de receitas oriundas da arrecadação do Estado com o tributo denominado "imposto", excetuado o seu inciso V, que trata do Fundo de Participação dos Estados (FPE), porém esta exceção é de mera aparência, pois abaixo demonstrar-se-á que o FPE também é receita oriunda de impostos.

Para melhor visualização do acima afirmado, temos o seguinte quadro: atualmente os incisos do § 2º do artigo 59 da ADCT preveem explicitamente as seguintes receitas ordinárias líquidas do Tesouro Estadual advindas da arrecadação de impostos:

- inciso I = prevê receita oriunda da arrecadação com o **imposto** de renda (IR);
- inciso II = prevê receita oriunda da arrecadação com o **imposto** sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA);
- inciso III = prevê receita oriunda da arrecadação com o **imposto** sobre transmissão causa mortis e doação de bens e direitos (ITCD);
- inciso IV = prevê receita oriunda da arrecadação com o **imposto** sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS);
- inciso VI = prevê receita oriunda da arrecadação com o **imposto** sobre produtos industrializados – Estados exportadores (IPI – exportação);
- inciso VII = prevê receita oriunda da arrecadação com o **imposto** sobre operações de crédito, câmbio e seguro (IOF);
- inciso VIII = prevê receita oriunda da arrecadação com a transferência financeira do **Imposto** sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) proveniente da desoneração da Lei Complementar Federal nº 87/1996 (Lei Kandir);
- inciso IX = prevê receita oriunda da arrecadação com multas e juros de mora dos **impostos**;
- inciso X = prevê receita oriunda da arrecadação com multas e juros de mora da dívida ativa dos **impostos**;
- inciso XI = prevê receita oriunda da arrecadação com a dívida ativa dos **impostos**.

Aparentemente, o único inciso que não contém a expressão "imposto" em sua redação é o inciso V, que indica o Fundo de Participação dos Estados – FPE.

O FPE é um fundo criado pelo constituinte originário no artigo 159, inciso I, alínea *"a"*, da CF/88; vejamos o teor do dispositivo:

CTJ
Fls. 10

> *"**Art. 159.** A União entregará:*
> *I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove 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"* – grifamos.

Apenas para constar, noticia-se que esta regra constitucional vem regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que "Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências".

Depreende-se do artigo 159 da CF/88 que o FPE é formado por receita oriunda também da arrecadação com **impostos** (são eles: o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados) tal qual as demais verbas elencadas no § 2º do artigo 59 da ADCT da CE.

Esta constatação é confirmada, inclusive, pela página eletrônica do Tesouro Federal (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais), que informa:

> *"A Constituição prevê a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os estados, o Distrito Federal e os municípios. As principais transferências constitucionais nessa categoria são os denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), constituídos de parcelas arrecadadas do **Imposto** de Renda (IR) e do **Imposto** sobre a Produção Industrial (IPI)."* – grifamos e negritamos.

Por ser fruto de **impostos**, a rubrica "FPE" não deve ser vista como uma exceção dentre as receitas ordinárias líquidas previstas no § 2º do artigo 59 da ADCT da CE; pelo contrário, ela confirma a regra de que o citado dispositivo trata de receitas que tem por origem **impostos**.

Por serem oriundas de **impostos**, as rubricas do § 2º do artigo 59 da ADCT da CE possuem a natureza tributária, sendo por isto consideradas uma das fontes de "receitas tributárias"; é o que estatui o artigo 11, § 4º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que "Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal" (sic).

Por ser receita tributária oriunda de **imposto**, o FPE – em tese – não possuiria destinação carimbada, pois vedada seria a vinculação de receita de impostos, conforme dispõe o artigo 167, inciso IV, 1ª parte, da CF/88, todavia, por vontade do próprio constituinte originário, esta realidade não pertence ao FPE, pois a 2ª parte do referido inciso IV tece esta ressalva, a qual é confirmada pelo § 4º do artigo 167 da CF/88; vejamos o teor de cada um dos dispositivos mencionados:

CTJ
Fls. 11
Rub.

"Art. 167. São vedados:

(...);

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

(...).

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta" – grifamos.

Reitera-se: o FPE, apesar de ser composto por receitas oriundas de impostos, tem caráter vinculado por vontade do constituinte originário; ou seja, a vontade de vinculação partiu de um legislador constituinte e não de um legislador ordinário, entretanto esta vinculação do FPE não é obrigatória, mas é permitida

Conclui-se da leitura do disposto no artigo 59, § 2º, inciso V, da ADCT da CE em conjunto com as regras infraconstitucionais mencionadas, conclui-se que o FPE não possui qualquer vinculação obrigatória com órgão, fundo ou despesa, gerando com isto o efeito prático consistente na possibilidade do FPE responder por toda e qualquer despesa do Estado, tal como ocorre com as demais rubricas identificadas no referido dispositivo transitório.

Apenas para constar, o objetivo do FPE é promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados, visando desenvolvê-los e reduzir as desigualdades regionais.

Resta evidente que o campo de atuação do FPE é amplo, razão pela qual o mesmo compõe o rol do artigo 59, § 2º, da ADCT da CE.

Todos estes esclarecimentos é para demonstrar o que foi concluído acima: o FPE é um fundo constituído por impostos tal qual as demais receitas do artigo 59, § 2º, da ADCT da Carta Estadual.

Quanto ao FETHAB, este é um Fundo criado pelo legislador ordinário; é um Fundo infraconstitucional, portanto é diferente do FPE desde a sua origem, pois, reitera-se, o FPE tem estatura constitucional.

O FETHAB é um fundo especial que obedece o estatuído no artigo 71 da Lei Federal nº 4.320/1964, pois está vinculado à realização de determinados objetivos ou serviços.

CTJ
Fls. 12
Rub.

Já o artigo 72 da referida Lei Federal dispõe que:

> *"**Art. 72.** A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais."*

Assim, o FETHAB deve ser aplicado na forma definida pelas leis orçamentárias.

Analisando especificamente a receita obtida com o FETHAB, percebe-se que a mesma não tem origem em impostos arrecadados pelo Estado.

Esta é uma constatação essencial para o deslinde da questão, sendo também uma realidade reconhecida por julgados proferidos pelo egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso em julgamento aos Autos de Número Único 0032891-56.2009.8.11.0041 (Apelação nº 85903/2016, Relatora: Desembargadora MARIA APARECIDA RIBEIRO, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, julgado em 25/06/2018, Publicado no DJE 11/07/2018).

Vejamos o teor da ementa do julgado mato-grossense, que faz referência a outro acórdão, proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2056:

> *"RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE LANÇAMENTO – FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE E HABITAÇÃO (**FETHAB**) – BENEFÍCIO DO DIFERIMENTO DO ICMS – RECOLHIMENTO FACULTATIVO – AUSÊNCIA DE COMPULSORIEDADE – DESCARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DE TRIBUTO – PRECEDENTES. '[...] 3. **A contribuição criada pela lei estadual não possui natureza tributária**, pois está despida do elemento essencial da compulsoriedade. Assim, não se submete aos limites constitucionais ao poder de tributar. 4. O diferimento, pelo qual se transfere o momento do recolhimento do tributo cujo fato gerador já ocorreu, não pode ser confundido com a isenção ou com a imunidade e, dessa forma, pode ser disciplinado por lei estadual sem a prévia celebração de convênio. [...]' (ADI 2056, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2007, DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02285-02 PP-00365 RTFP v. 15, n. 76, 2007, p. 331-337)"*

O FETHAB é um Fundo criado pela Lei Estadual nº 7.263, de 27 de março de 2000 e por não ter natureza tributária (não é imposto, nem taxa e sequer é contribuição de melhoria, muito menos empréstimo compulsório e não é também contribuição especial).

Além do mais, diferente das receitas ordinárias líquidas atuais, FETHAB está vinculado a órgão específico e tem destinação específica, conforme dispõe a Lei Estadual citada:

> *"**Art. 1º** Fica criado o Fundo Estadual de Transporte e Habitação - FETHAB, vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA, cuja administração, recursos e condições observarão o disposto nesta Lei."*

CTJ
Fls. 13
Rub.

> *"**Art. 14-I** Os recursos do FETHAB provenientes das contribuições estabelecidas no Capítulo II desta Lei, inclusive do adicional de que trata o artigo 7°-D-1, serão destinados da seguinte forma:*
>
> *I - 10% (dez por cento), para realização de projetos e investimentos que tenham a participação da MT PAR;*
>
> *II - 30% (trinta por cento) para aplicação nas seguintes atividades geridas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA:*
>
> *a) execução de obras públicas de infraestrutura de transporte;*
>
> *b) manutenção, conservação, melhoramento e segurança da infraestrutura de transporte do Estado;*
>
> *c) planejamento, projetos, licenciamento, gerenciamento, auxílio à fiscalização e compra de equipamentos;*
>
> *III - 60% (sessenta por cento) para aplicação, pelo Tesouro Estadual, preferencialmente em educação, assistência social, saúde e segurança pública."*

É verdade, todavia, que o dispositivo transcrito demonstra que o FETHAB é uma rubrica que tem múltiplas funções, devido à diversidade de matérias que deve atender, a começar pelo custeio com projetos e investimentos da MT PAR (sociedade de economia mista criada pelo Governo de Mato Grosso para promover a geração de investimentos no Estado por meio de parcerias e alianças entre o setor público e a iniciativa privada) e com a infraestrutura, passando também pelo atendimento preferencial da educação, da assistência social, da saúde e da segurança pública.

A aparente diversidade de temas abre a também aparente possibilidade para que o Fundo seja aplicado em outras áreas, inclusive as que envolve os interesses do funcionalismo público.

Talvez a PEC em apreço veio à lume por ser atenta a esta realidade, que envolve o FETHAB, buscando com isto garantir o pagamento da Revisão Geral Anual – RGA aos servidores públicos estaduais, o que, em tese, viria a beneficiar também aos *"contribuintes e a sociedade como um todo, uma vez que a Receita Corrente Líquida é o fundamento para se calcular indicadores que geram significativas implicações para os agentes anteriormente citados"* (trecho extraído do parecer emitido pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário – CFAEO; fl. 05 dos autos).

É bom frisar que o artigo 14-I da Lei do FETHAB é uma disposição de caráter transitório; é o que se depreende da Lei n ° 10.818, de 28 de janeiro de 2019, que "Altera a Lei nº 7.263, de 27 de março de 2000, que cria o Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB, e a Lei nº 6.883, de 02 de junho de 1997, que institui o Programa de Incentivo ao Algodão de Mato Grosso - PROALMAT, e dá outras providências"; *in verbis*:

> *"**Art. 3º** O disposto nos incisos I, II e III do caput do artigo 14-I da Lei nº 7.263, de 27 de março de 2000, **vigorará em caráter transitório** como meio para obtenção do reequilíbrio fiscal do Estado, devendo os respectivos percentuais ser realinhados, nos prazos e condições a seguir definidos:*

CTJ
Fls. 14
Rub.

I - até 31 de dezembro de 2020, vigorarão os percentuais e destinação definidos nos incisos I, II e III do caput do artigo 14-I da Lei nº 7.263, de 27 de março de 2000;
II - de 1º de janeiro de 2021 até 31 de dezembro de 2022:
a) 10% (dez por cento) para realização de projetos e investimentos que tenham a participação da MT PAR;
b) 40% (quarenta por cento) para aplicação nas seguintes atividades geridas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA:
1) execução de obras públicas de infraestrutura de transporte;
2) manutenção, conservação, melhoramento e segurança da infraestrutura de transporte do Estado;
3) planejamento, projetos, licenciamento, gerenciamento, auxílio à fiscalização e compra de equipamentos;
c) 50% (cinquenta por cento) para aplicação, pelo Tesouro Estadual, preferencialmente em educação, assistência social, saúde e segurança pública;
III - a partir de 1º de janeiro de 2023:
a) 10% (dez por cento) para realização de projetos e investimentos que tenham a participação da MT PAR;
b) 50% (cinquenta por cento), para aplicação nas seguintes atividades geridas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA:
1) execução de obras públicas de infraestrutura de transporte;
2) manutenção, conservação, melhoramento e segurança da infraestrutura de transporte do Estado;
3) planejamento, projetos, licenciamento, gerenciamento, auxílio à fiscalização e compra de equipamentos;
c) 40% (quarenta por cento) para aplicação, pelo tesouro estadual, preferencialmente em educação, assistência social, saúde e segurança pública." - grifamos

Frise-se à título de mera informação que esta transitoriedade refere-se apenas ao percentual que será destinado à MT PAR, à SINFRA e ao Tesouro Estadual, ou seja, os percentuais tem caráter transitório, porém o seu alcance temporal tem caráter perene, duradouro, contínuo no tempo.

Esta indeterminação no tempo também reforça a sensação de que o FETHAB, além de poder atender a RGA, **aparentemente** poderia ser visto como um instrumento de desafogo permanente para o Governo do Estado quanto ao seu custeio, significando dizer que poderá atender à educação, à assistência social, à saúde, à segurança pública e, agora, ao reajuste salarial.

O Governo do Estado **aparentemente** poderia atender a outras áreas de interesse público a partir da sua conveniência e oportunidade, pois o dispositivo transcrito admitiria tal interpretação por utilizar a expressão "preferencialmente" para as áreas identificadas no inciso III do artigo 14-I da Lei do FETHAB e, de modo secundário e implícito, para atender o pagamento da Revisão Geral Anual – RGA do servidor público.

CTJ
Fls. 15
Rub.

Conclui-se que todas estas **aparências** decorrem unicamente das inúmeras alterações da Lei do FETHAB, visto que o motivo original para a existência da Lei (atender à infraestrutura de transporte e habitação) passou a ser apenas mais um de seus objetos, uma vez que as alterações recente geram a aparência de que a Lei do FETHAB admitiria uma interpretação mais ampla ao ponto de atender inclusive o pagamento da RGA.

As aparências mencionadas, porém, não tem a força para transformar o FETHAB em uma verba a compor o rol da RECEITA ORDINÁRIA LÍQUIDA DO TESOURO, pois, voltamos a reafirmar, o FETHAB não tem natureza tributária, principalmente porque o FETHAB é um Fundo sustentado por receita que não guarda semelhança com imposto.

Se não é receita tributária, deve ser considerada inconstitucional a PEC que pretende tornar o FETHAB "receita ordinária líquida do Tesouro".

Assim, a Proposta de Emenda Constitucional que visa o acréscimo do inciso XII ao § 2º do artigo 59 da ADCT da Constituição Estadual é:

- formalmente inconstitucional, pois viola o processo legislativo no tocante à iniciativa da proposta de emenda constitucional, traduzindo-se em vício de iniciativa, visto que esta PEC foi apresentada por menos de 1/3 (um terço) dos Deputados Estaduais, violando o disposto no artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual;
- materialmente inconstitucional, pois, para o FETHAB compor o rol das receitas ordinárias líquidas, este Fundo deveria ser uma receita de origem tributária com a qualidade de imposto, visto que esta lógica é obedecida por todas as demais receitas que compõem o rol do artigo 59, § 2º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Assim, o presente Projeto de Emenda Constitucional não merece prosperar.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº 1/2019, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Sala das Comissões, em 02 de 07 de 2019.

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT (LMF)

CTJ
Fls. 16
Rub.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Emenda Constitucional nº 1/2019 – Parecer nº 342/2019
Reunião da Comissão em 02 / 07 / 2019
Presidente: Deputado Dilmar Dal Bosco.
Relator: Deputado Dilmar Dal Bosco.

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº 1/2019, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	

(contra o Relator).