



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,  
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO  
CONSUMIDOR**

**PAUTA DA 12ª REUNIÃO - SEMIPRESENCIAL**

**(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura)**

**21/09/2021  
TERÇA-FEIRA  
às 14 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Reguffe**

**Vice-Presidente: Senador Marcos do Val**



**Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor**

**12ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM**

**12ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL**

***Terça-feira, às 14 horas e 30 minutos***

# **SUMÁRIO**

<b>ITEM</b>	<b>PROPOSIÇÃO</b>	<b>RELATOR (A)</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>1</b>	<b>REQ 10/2021 - CTFC</b> - Não Terminativo -		<b>13</b>
<b>2</b>	<b>PFS 1/2016</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR FABIANO CONTARATO</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>PFS 3/2019</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA MARA GABRILLI</b>	<b>23</b>
<b>4</b>	<b>PFS 3/2020</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA MARA GABRILLI</b>	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>PLS 9/2017</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR FABIANO CONTARATO</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>PLS 153/2017</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR STYVENSON VALENTIM</b>	<b>45</b>

<b>7</b>	<b>PLS 87/2015</b> (Tramita em conjunto com: PLS 165/2015, PLS 155/2015 e PLS 284/2017) - Não Terminativo -	<b>SENADOR FABIANO CONTARATO</b>	<b>56</b>
<b>8</b>	<b>PL 178/2020</b>  - Não Terminativo -	<b>SENADOR TELMÁRIO MOTA</b>	<b>167</b>
<b>9</b>	<b>PLS 134/2016</b> (Tramita em conjunto com: PLS 135/2016) - Terminativo -	<b>SENADOR ROBERTO ROCHA</b>	<b>178</b>
<b>10</b>	<b>PLS 374/2017</b>  - Terminativo -	<b>SENADOR RENAN CALHEIROS</b>	<b>206</b>
<b>11</b>	<b>PL 990/2019</b>  - Terminativo -	<b>SENADOR DÁRIO BERGER</b>	<b>214</b>
<b>12</b>	<b>PL 3614/2019</b>  - Terminativo -	<b>SENADOR STYVENSON VALENTIM</b>	<b>225</b>

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA

PRESIDENTE: Senador Reguffe

VICE-PRESIDENTE: Senador Marcos do Val

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
<b>Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil(MDB, REPUBLICANOS, PP)</b>			
Eduardo Braga(MDB)(38)(5)	AM 3303-6230	1 Renan Calheiros(MDB)(38)(6)	AL 3303-2261
Dário Berger(MDB)(12)(38)(5)	SC 3303-5947 / 5951	2 VAGO(38)(5)	
Fernando Bezerra Coelho(MDB)(38)(5)	PE 3303-2182 / 4084	3 VAGO(25)(29)(5)(11)	
Eliane Nogueira(PP)(42)(43)(8)	PI 3303-6187 / 6188 / 6192	4 VAGO	
VAGO		5 VAGO	
<b>Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL(PODEMOS, PSDB, PSL)</b>			
Mara Gabrilli(PSDB)(35)(4)	SP 3303-2191	1 Izalci Lucas(PSDB)(35)(4)	DF 3303-6049 / 6050
Rodrigo Cunha(PSDB)(13)(35)(4)	AL 3303-6083	2 Roberto Rocha(PSDB)(13)(35)(4)	MA 3303-1437 / 1506
Marcos do Val(PODEMOS)(20)(28)(31)(37)	ES 3303-6747 / 6753	3 Eduardo Girão(PODEMOS)(21)(37)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679
Reguffe(PODEMOS)(18)(23)(34)	DF 3303-6355	4 Styvenson Valentim(PODEMOS)(18)(19)(24)(34)	RN 3303-1148
<b>PSD</b>			
Irajá(33)(1)	TO 3303-6469	1 Nelsinho Trad(22)(27)(33)(1)	MS 3303-6767 / 6768
VAGO(1)		2 VAGO(1)	
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(DEM, PL, PSC)</b>			
VAGO(30)(2)		1 Jorginho Mello(PL)(7)	SC 3303-2200
Wellington Fagundes(PL)(2)(7)	MT 3303-6219 / 3778 / 6221 / 3772 / 6213 / 3775	2 José Serra(PSDB)(14)(15)(16)(44)	SP
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PT, PROS)</b>			
Paulo Rocha(PT)(36)(3)	PA 3303-3800	1 Humberto Costa(PT)(36)(3)	PE 3303-6285 / 6286
Telmário Mota(PROS)(36)(3)	RR 3303-6315	2 Rogério Carvalho(PT)(36)(3)	SE 3303-2201 / 2203 / 2204 / 1786
<b>PDT/CIDADANIA/REDE(REDE, PDT, CIDADANIA)</b>			
Randolfe Rodrigues(REDE)(26)(40)	AP 3303-6777 / 6568	1 Fabiano Contarato(REDE)(40)(10)	ES 3303-9049
Acir Gurgacz(PDT)(40)	RO 3303-3131 / 3132	2 VAGO	

- (1) Em 13.02.2019, os Senadores Ângelo Coronel e Otto Alencar foram designados membros titulares; e os Senadores Carlos Viana e Omar Aziz, membros suplentes, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 14/2019-GLPSD).
- (2) Em 13.02.2019, os Senadores Rodrigo Pacheco e Jorginho Mello foram designados membros titulares, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 4/2019).
- (3) Em 13.02.2019, os Senadores Humberto Costa e Telmário Mota foram designados membros titulares; e os Senadores Paulo Rocha e Rogério Carvalho, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 8/2019-BLPRD).
- (4) Em 13.02.2019, os Senadores Rodrigo Cunha e Mara Gabrilli foram designados membros titulares; e os Senadores Izalci Lucas e Roberto Rocha, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 19/2019-GLPSDB).
- (5) Em 13.02.2019, os Senadores Fernando Bezerra Coelho, José Maranhão e Márcio Bitar foram designados membros titulares; e os Senadores Eduardo Braga e Eduardo Gomes, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 15-A/2019-GLMDB).
- (6) Em 13.02.2019, o Senador Renan Calheiros foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 15/2019-GLDPP).
- (7) Em 14.02.2019, o Senador Wellington Fagundes foi designado membro titular; e o Senador Jorginho Mello, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 11/2019).
- (8) Em 20.02.2019, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 21/2019-GLDPP).
- (9) Em 26.02.2019, a Comissão reunida elegeu o Senador Rodrigo Pacheco o Vice-Presidente deste colegiado (Memo. 3/2019-CTFC).
- (10) Em 12.03.2019, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro suplente, em substituição a Senadora Leila Barros, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 59/2019-GLBSI).
- (11) Em 20.03.2019, o Senador Dário Berger foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Gomes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 78/2019-GLMDB).
- (12) Em 02.04.2019, o Senador Dário Berger foi designado membro titular, em substituição ao Senador José Maranhão, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 138/2019-GLMDB).
- (13) Em 20.05.2019, o Senador Roberto Rocha foi designado membro titular para compor a Comissão, em substituição à Senadora Mara Gabrilli, que passou a ocupar vaga de suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 76/2019-GLPSDB).
- (14) Em 04.07.2019, o Bloco Parlamentar Vanguarda cedeu, provisoriamente, a segunda vaga de suplência ao Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 46/2019-BLVANG).
- (15) Em 09.07.2019, o Bloco Parlamentar Vanguarda cedeu, provisoriamente, a segunda vaga de suplência ao Bloco Parlamentar PSDB/PSL, ficando seu efeito a cessão do Of. nº 46/2019-BLVANG (Of. nº 48/2019-BLVANG).
- (16) Em 10.07.2019, o Senador José Serra foi designado membro suplente para compor a Comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, que cedeu a vaga de suplência ao Bloco Parlamentar PSDB/PSL (Of. nº 86/2019-GLPSDB).
- (17) Em 09.07.2019, o PODEMOS deixa de compor o Bloco Parlamentar PSDB/PODEMOS/PSL (Of. s/n de 02.07.2019)
- (18) Em 13.02.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, e o Senador Oriovisto Guimarães, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Memo. nº 13/2019-GABLIID).
- (19) Em 20.02.2019, a Senadora Rose de Freitas foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, em substituição ao Senador Oriovisto Guimarães, para compor a comissão (Memo. nº 16/2019-GABLIID).
- (20) Em 14.02.2019, a Senadora Selma Arruda foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 08/2019-GLIDPSL).
- (21) Em 14.02.2019, o Senador Major Olímpio foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 07/2019-GLIDPSL).
- (22) Em 03.09.2019, o Senador Carlos Viana, membro suplente pelo PSD, deixou de compor a comissão (Of. nº 134/2019-GLPSD).
- (23) Em 24.09.2019, o Senador Reguffe foi designado membro titular, pelo PODEMOS, em substituição ao Senador Eduardo Girão, para compor a comissão (Of. nº 108/2019-GLPODEMOS).
- (24) Em 29.10.2019, o Senador Styvenson Valentim foi designado membro suplente, pelo PODEMOS, em substituição à Senadora Rose de Freitas, para compor a comissão (Of. nº 115/2019-GLPODEMOS).
- (25) Em 27.11.2019, o Senador Luiz Pastore foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 235/2019-GLMDB).

- (26) Em 05.02.2020, o Senador Jorge Kajuru, membro titular, deixou de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente (Of. nº 004/2020-BLSENIND).
- (27) Em 03.03.2020, o Senador Irajá foi designado membro suplente, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 26/2020-GLPSD).
- (28) Vago, em virtude do Ato n. 8/2020, que declara a perda de mandato de Senadora da República da Senhora Selma Rosane Santos Arruda, em cumprimento ao disposto no inciso V do caput do referido art. 55 da Constituição Federal, publicado em 16/04/2020.
- (29) Em 25.03.2020, vago, em função do retorno do titular.
- (30) Em 01.02.2021, O Senador Rodrigo Pacheco deixa de compor a Comissão, em virtude de ter sido eleito Presidente do Senado Federal para o Biênio 2021/2022, nos termos do art. 77, § 1, do RISF.
- (31) Em 05.02.2021, a Senadora Soraya Thronicke foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL, para compor a comissão (Ofício nº 18/2021-GSOLIMPI).
- (32) Em 10.02.2021, o PODEMOS retorna ao Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL(OF. 2/2021-GLPODEMOS).
- (33) Em 11.02.2021, o Senador Irajá foi designado membro titular e o Senador Nelsinho Trad, membro suplente, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 28/2021-GLPSD).
- (34) Em 18.02.2021, o Senador Reguffe foi designado membro titular e o Senador Styvenson Valentim, membro suplente, pelo Podemos, para compor a comissão (Of. nº 16/2021-GLPODEMOS).
- (35) Em 19.02.2021, os Senadores Mara Gabrilli e Rodrigo Cunha foram designados membros titulares; e os Senadores Izalci Lucas e Roberto Rocha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL, para compor a comissão (Of. nº 20/2021-GLPSDB).
- (36) Em 19.02.2021, os Senadores Paulo Rocha e Telmário Mota foram designados membros titulares; e os Senadores Humberto Costa e Rogério Carvalho, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 13/2019-BLPRD).
- (37) Em 22.02.2021, o Senador Marcos do Val foi designado membro titular, em substituição à Senadora Soraya Thronicke; e o Senador Eduardo Girão, membro suplente, em substituição do Senador Major Olimpio, pelo Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL, para compor a comissão (Ofício nº 17/2021-GLPODEMOS).
- (38) Em 22.02.2021, os Senadores Eduardo Braga, Dário Berger e Fernando Bezerra Coelho foram designados membros titulares; e o Senador Renan Calheiros, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 15/2021-GLMDB).
- (39) Em 23.02.2021, a Comissão reunida elegeu o Senador Reguffe a Presidente e o Senador Marcos do Val a Vice-Presidente deste colegiado (Of. 1/2021-CTFC).
- (40) Em 23.02.2021, os Senadores Randolfe Rodrigues e Acir Gurgacz foram designados membros titulares, e o Senador Fabiano Contarato, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. 20/2021-BLSENIND).
- (41) Em 16.07.2021, o Bloco Parlamentar Senado Independente deixou de alcançar o número mínimo necessário para a constituição de Bloco Parlamentar. Desta forma, a Liderança do referido Bloco foi extinta juntamente com o gabinete administrativo respectivo.
- (42) Em 28.07.2021, o Senador Ciro Nogueira foi nomeado Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (DOU 28/07/2021, Seção 2, p. 1).
- (43) Em 09.08.2021, a Senadora Eliane Nogueira foi designada membro titular, em substituição ao Senador Ciro Nogueira, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 36/2021-GLDPP).
- (44) Em 10.08.2021, o Senador José Serra licenciou-se, nos termos do artigo 43, I, do RISF, até 10.12.2021.

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 11:30 HORAS  
SECRETÁRIO(A): OSCAR PERNÉ DO CARMO JÚNIOR  
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033519  
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:  
E-MAIL: cfc@senado.leg.br



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA**  
**56ª LEGISLATURA**

Em 21 de setembro de 2021  
(terça-feira)  
às 14h30

**PAUTA**

12ª Reunião, Extraordinária - Semipresencial

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,**  
**FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR -**  
**CTFC**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13

Retificações:

1. Inclusão em pauta do item 7 (20/09/2021 11:29)

## PAUTA

### ITEM 1

#### REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR Nº 10, DE 2021

*Requer, nos termos do art. 50, § 2º da Constituição Federal e do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, que sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sr. Anderson Torres, e pelo Senhor Ministro da Defesa, Sr. Walter Braga Netto, informações relativas à emissão de licenças para posse e porte de armas no Brasil, concedendo acesso integral a esta comissão aos dados do Sistema Nacional de Armas - Sinarm e do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA).*

**Autoria:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

**Textos da pauta:**

[Requerimento \(CTFC\)](#)

### ITEM 2

#### PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 1, DE 2016

**- Não Terminativo -**

*Apresenta proposta, nos termos dos arts. 102-A e 102-B do Regimento Interno do Senado Federal, para que sejam investigadas e apuradas as denúncias objeto da Homologação de acordo de colaboração premiada pelo Supremo Tribunal Federal firmado com Delcídio do Amaral Gomez, com efeito erga omnes, vazado em todos os requisitos legais essenciais (formais e essenciais), assim entendido pelo Ministério Público Federal (Nº 22854/2016-GTLJ/PGR), no que tange ao depoimento constante do Anexo 07 - BELO MONTE, da Homologação.*

**Autoria:** Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP)

**Relatoria:** Senador Fabiano Contarato

**Relatório:** Pela admissibilidade e aprovação da proposta

**Observações:**

*- A matéria constou na pauta das reuniões dos dias 16/08/2021, 30/08/2021, 31/08/2021 e 14/09/2021.*

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Proposta de Fiscalização e Controle](#)

### ITEM 3

#### PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 3, DE 2019

**- Não Terminativo -**

*Com base nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal c/c incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, apresentamos Proposta de Fiscalização e Controle à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CTFC, para solicitar ao Tribunal de Contas da União – TCU que promova avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça.*

**Autoria:** Senadora Leila Barros (PSB/DF)

**Relatoria:** Senadora Mara Gabriilli

**Relatório:** Pela admissibilidade da proposta e sua aprovação

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Proposta de Fiscalização e Controle \(CTFC\)](#)

#### ITEM 4

### PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N° 3, DE 2020

- Não Terminativo -

*Com base nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal c/c incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, apresentamos Proposta de Fiscalização e Controle à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CTFC, para solicitar ao Tribunal de Contas da União – TCU que proceda auditoria de natureza operacional no Programa “Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência”, considerando o seu alcance e a necessidade de proteção e albergamento das mulheres em situação de violência. Por fim, solicitamos que resultado dos trabalhos seja encaminhado à esta Casa Legislativa.*

**Autoria:** Senadora Leila Barros (PSB/DF)

**Relatoria:** Senadora Mara Gabriilli

**Relatório:** Pela admissibilidade da proposta e sua aprovação

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Proposta de Fiscalização e Controle \(CTFC\)](#)

#### ITEM 5

### PROJETO DE LEI DO SENADO N° 9, DE 2017

- Não Terminativo -

*Dispõe sobre a obrigatoriedade de os rótulos dos refrigerantes conterem texto de advertência sobre o malefício do consumo abusivo do refrigerante, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica.*

**Autoria:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

**Relatoria:** Senador Fabiano Contarato

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 14/09/2021.
- Posteriormente, a matéria será apreciada pela CAS.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

#### ITEM 6

### PROJETO DE LEI DO SENADO N° 153, DE 2017

- Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, para obrigar as empresas de planos de saúde a oferecer e comercializar planos de saúde individuais aos consumidores.*

**Autoria:** Senador Reguffe (S/Partido/DF)

**Relatoria:** Senador Styvenson Valentim

**Relatório:** Pela aprovação com duas emendas

**Observações:**

- O relatório foi lido na reunião de 14/09/2021, sendo concedida vista ao Senador Marcos do Val. Conforme art. 132 do RISF, não cabe novo pedido de vista.

- Posteriormente, a matéria será deliberada pela CAS.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 7

### TRAMITAÇÃO CONJUNTA

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 87, DE 2015 (COMPLEMENTAR)

- Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar expressamente a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa dos entes federados a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado.*

**Autoria:** Senador Humberto Costa (PT/PE)

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

### TRAMITA EM CONJUNTO

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 165, DE 2015 (COMPLEMENTAR)

- Não Terminativo -

*Altera a Lei Complementar 101 de Maio de 2000.*

**Autoria:** Senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE)

**Textos da pauta:**

[Parecer \(CAE\)](#)  
[Avulso inicial da matéria](#)

### TRAMITA EM CONJUNTO

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 155, DE 2015 (COMPLEMENTAR)

- Não Terminativo -

*Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários.*

**Autoria:** Senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO)

**Textos da pauta:**

[Parecer \(CAE\)](#)  
[Avulso inicial da matéria](#)

### TRAMITA EM CONJUNTO

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 (COMPLEMENTAR)

- Não Terminativo -

*Regula o art. 146-A da Constituição Federal.*

**Autoria:** Senadora Ana Amélia (PP/RS)

**Relatoria:** Senador Fabiano Contarato

**Relatório:** Pela aprovação do PLS 284/2017, na forma da emenda substitutiva apresentada, e pela apresentação de requerimento solicitando o desapensamento das demais matérias que tramitam em conjunto

**Observações:**

- Posteriormente, as matérias serão apreciadas pela CAE.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Parecer \(CTFC\)](#)  
[Parecer \(CAE\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 8**

**PROJETO DE LEI Nº 178, DE 2020**

**- Não Terminativo -**

*Altera o art. 19 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para incluir instrumentos que garantam que a equidade regional seja princípio norteador para a aprovação dos projetos apreciados pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania e que a divulgação das informações dos projetos aprovados, no âmbito da Lei, seja ampla e irrestrita.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Telmário Mota

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

- Posteriormente, a matéria será apreciada pela CE.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 9**

**TRAMITAÇÃO CONJUNTA**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 134, DE 2016**

**- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar o custo econômico estimado na concessão de seguro de crédito à exportação, por operação de crédito, em sítio público, e disponibilizar ao Tribunal de Contas da União, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados.*

**Autoria:** Senador Aécio Neves (PSDB/MG)

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)  
[Parecer \(CAE\)](#)

**TRAMITA EM CONJUNTO**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 135, DE 2016**

**- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar em sítio público informações sobre as decisões de concessão de seguro de crédito à exportação.*

**Autoria:** Senador Aécio Neves (PSDB/MG)

**Relatoria:** Senador Roberto Rocha

**Relatório:** Não apresentado

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

## ITEM 10

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 374, DE 2017

- Terminativo -

*Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.*

**Autoria:** Senadora Kátia Abreu (PMDB/TO)

**Relatoria:** Senador Renan Calheiros

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

- O relatório foi lido na reunião de 17/09/2019.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 11

### PROJETO DE LEI Nº 990, DE 2019

- Terminativo -

*Inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.*

**Autoria:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

**Relatoria:** Senador Dário Berger

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

- O relatório foi lido na reunião de 14/09/2021.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 12

### PROJETO DE LEI Nº 3614, DE 2019

- Terminativo -

*Acrescenta o art. 31-A à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para determinar que as concessionárias de serviços públicos ofereçam aos seus usuários a opção de inclusão, nas faturas para cobrança, de nome de cônjuge, companheiro ou outra pessoa, para efeito de comprovação de residência.*

**Autoria:** Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL)

**Relatoria:** Senador Styvenson Valentim

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

- O relatório foi lido na reunião de 09/08/2021.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

1

**REQ**  
**00010/2021**



## **SENADO FEDERAL**

**REQUERIMENTO Nº           , DE           - CTFC**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 50, § 2º da Constituição Federal e do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, que sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sr. Anderson Torres, e pelo Senhor Ministro da Defesa, Sr. Walter Braga Netto, informações relativas à emissão de licenças para posse e porte de armas no Brasil, concedendo acesso integral a esta comissão aos dados do Sistema Nacional de Armas - Sinarm e do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA).

### **JUSTIFICAÇÃO**

O governo brasileiro flexibilizou os critérios para a concessão de licenças de posse e de porte de armas por meio do Decreto nº 9.685, de 15 de janeiro de 2019, do Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019, do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, e posteriormente por meio dos Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, todos de 12 de fevereiro de 2021.

Além disso, por meio da Câmara de Comércio Exterior (Camex), o governo reduziu de 20% para 0% o imposto de importação sobre revólveres e pistolas e revogou a cobrança de Imposto de Exportação de 150% sobre armas e munições, quando vendidas para a América do Sul e América Central, inclusive Caribe.

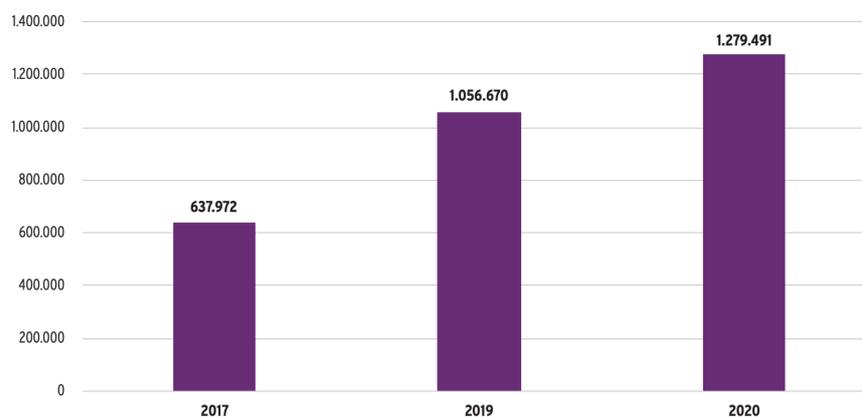
Como consequência dessas alterações, o Brasil dobrou o número de armas nas mãos de civis em apenas três anos, de acordo com dados do Anuário Brasileiro de



SF/21763.52840-50

Segurança Pública. Em 2017, segundo a Polícia Federal, o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) contabilizava 637.972 registros de armas ativas. Ao final de 2020, o número subiu para 1.279.491 – um aumento de mais de 100%.

**GRÁFICO 54**  
**Registros de arma de fogo ativos no SINARM/Polícia Federal, ns. Absolutos**  
*Brasil e Unidades da Federação - 2017-2020*



Fonte: Polícia Federal; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Já o número de pessoas físicas que pediram registros para atuarem como caçadores, atiradores desportivos e colecionadores (CACs) ao Exército Brasileiro aumentou 43,3% em um ano: de 200,1 mil pessoas, em 2019, para 286,9 mil, em 2020.

Entretanto, os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública não permitem que esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor possa avaliar com detalhes o impacto das medidas nos registros de posse e porte de armas e no perfil de quem tem recebido as licenças.

Dessa forma, em observância aos arts. 21, VI, 22, XXI e XXII, 84, IV, e, por consequência, o art. 2º e o art. 5º, II, bem como o art. 144 e os direitos fundamentais à vida e à saúde, todos da Constituição Federal, solicito a aprovação deste requerimento pelos nobres pares.

Sala da Comissão,

**Senador RANDOLFE RODRIGUES**

**REDE/AP**



2

**PARECER Nº , DE 2020**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2016, do Senador Davi Alcolumbre, que *apresenta proposta, nos termos dos arts. 102-A e 102-B do Regimento Interno do Senado Federal, para que sejam investigadas e apuradas as denúncias objeto da Homologação de acordo de colaboração premiada pelo Supremo Tribunal Federal firmado com Delcídio do Amaral Gomez, com efeito erga omnes, vazado em todos os requisitos legais essenciais (formais e essenciais), assim entendido pelo Ministério Público Federal (Nº 22854/2016-GTLJ/PGR), no que tange ao depoimento constante do Anexo 07 - BELO MONTE, da Homologação.*



Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2016, do Senador Davi Alcolumbre, que *apresenta proposta, nos termos dos arts. 102-A e 102-B do Regimento Interno do Senado Federal, para que sejam investigadas e apuradas as denúncias objeto da Homologação de acordo de colaboração premiada pelo Supremo Tribunal Federal firmado com Delcídio do Amaral Gomez, com efeito erga omnes, vazado em todos os requisitos legais essenciais (formais e essenciais), assim entendido pelo Ministério Público Federal (Nº 22854/2016-GTLJ/PGR), no que tange ao depoimento constante do Anexo 07 - BELO MONTE, da Homologação.*

Conforme a justificação da Proposta, o Anexo 7 da colaboração premiada do ex-Senador Delcídio do Amaral Gomes, firmada com o Ministério Público Federal, indica a existência de propina na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Segundo a colaboração premiada,

homologada pelo então Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Teori Zavascki, em 14 de março de 2016, o montante de propina alcançou R\$ 45 milhões, valor que teria sido destinado às campanhas eleitorais do MDB e do PT, entre 2010 e 2014.

A proposição foi distribuída originalmente à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), no dia 17 de março de 2016. Posteriormente, em 17 de abril de 2017, diante da publicação da Resolução nº 3, de 2017, que redefiniu as atribuições e denominações das comissões do Senado Federal, a matéria foi encaminhada a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Os relatores que nos antecederam, Senadores Flexa Ribeiro e Selma Arruda, não apresentaram relatório.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102-A, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão *exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo*. O art. 70 da Constituição Federal (CF), por sua vez, estabelece que *a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder*.

Não há, portanto, qualquer impedimento à Proposta de Fiscalização do ponto de vista constitucional.

No que diz respeito ao mérito, a gravidade da denúncia formulada pelo ex-Senador Delcídio do Amaral justifica a pronta atuação desta Comissão.

O depoimento prestado pelo ex-Senador é corroborado por outros acordos de cooperação firmados pelo Ministério Público Federal com as empresas Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, os quais resultaram em recentes operações da Polícia Federal (PF). Segundo informações constantes no sítio do Ministério Público Federal (MPF) na Internet, a PF cumpriu mandados de busca e apreensão em Curitiba e São Paulo, em março de 2018,



com o objetivo de aprofundar as investigações sobre o pagamento de propina nas obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A operação, objeto da 49ª Fase da Operação Lava Jato, teria fundamento em fortes indícios de que o consórcio Norte Energia foi favorecido indevidamente por agentes do governo federal para vencer o leilão destinado à concessão daquela hidrelétrica. Posteriormente, a Norte Energia teria direcionado o contrato de construção a outro consórcio, formado por empresas que deveriam efetuar pagamentos de propina em favor de partidos políticos e seus representantes, no percentual de 1% do valor do contrato e seus aditivos.

Ainda segundo informações do MPF, teriam sido realizadas diversas outras diligências, como afastamentos de sigilos bancário, fiscal, telemático e de registros telefônicos, as quais teriam revelado a existência de estreitos vínculos entre os investigados e confirmado os ilícitos descritos pelos colaboradores.

A existência de irregularidades no leilão e na construção da Usina de Belo Monte também é corroborada por auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Procedimento instaurado perante aquela Corte identificou indícios de superfaturamento de R\$ 3,384 bilhões nas obras de construção da Usina (objeto do TC 017.053/2015-3). Segundo o TCU, o exame do contrato de obras civis apresentou indícios de sobrepreço decorrentes de preços unitários de serviços não aderentes às práticas de mercado, na ordem de R\$ 2,893 bilhões (correspondente a 43,6% do montante total examinado), além de sobrepreço de R\$ 490 milhões, pertinentes a inconsistências no 2º Termo Aditivo ao contrato de obras civis.

Diante dos indícios de sobrepreço, o Tribunal proferiu, em 9 de novembro de 2016, o Acórdão nº 2.839 – Plenário, no qual determinou a oitiva das companhias Norte Energia, Eletrobras, Eletronorte e Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre as fragilidades na estruturação do leilão da Usina e sobre a superavaliação dos preços do contrato de obras civis.

É, portanto, plenamente fundamentada e meritória a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2016.



### III – PLANO DE EXECUÇÃO

Para a execução da presente proposta de fiscalização, propõe-se a realização das seguintes atividades, que poderão ser alteradas em razão das necessidades desta comissão:

- a) solicitar ao Tribunal de Contas da União cópia integral do processo TC 017.053/2015-3, bem como de eventuais processos pertinentes à apuração de irregularidades no leilão e na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte;
- b) solicitar ao Ministério Público Federal informações sobre os ilícitos identificados no leilão e na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, objeto da 49ª Fase da Operação Lava Jato;
- c) realizar diligências que se fizerem necessárias ao longo dos trabalhos;
- d) realizar audiências públicas, caso haja necessidade;
- e) apresentar, discutir e votar o relatório final desta proposta de fiscalização e controle.

### IV – VOTO

Diante do exposto, nossa manifestação é pela admissibilidade da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2016, com voto pela sua **aprovação**, na forma do Plano de Execução proposto.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº , DE 2016

Senhor Presidente,

Nos termos dos arts. 102-A e 102-B, do Regimento Interno do Senado Federal, apresentamos Proposta de Fiscalização e Controle para deliberação desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, para que sejam investigadas e apuradas as denúncias objeto da **Homologação de acordo de colaboração premiada pelo Supremo Tribunal Federal** (Nº 22854/2016 – GTLJ/PGR) firmado com Delcídio do Amaral Gomez, com efeito *erga omnes*, vazado em todos os requisitos legais essenciais (formais e materiais), assim entendido pelo Ministério Público Federal, no que tange ao depoimento constante do Anexo 07 – BELO MONTE, da Homologação, cujo teor reproduzimos abaixo, na forma de justificação.

### JUSTIFICAÇÃO

Consta do Anexo 07:

“DELCIDIO tem conhecimento que em 2010 seria feito o “leilão” de Belo Monte. Contudo, três dias antes do certame, o consórcio constituído pelas maiores empresas de engenharia do país, desistiu de participar. Em algumas horas, foi constituído novo grupo de empresas junto com a CHESF e a ELETRONORTE. Entre elas, participaram QUEIROZ GALVÃO, GALVÃO ENGENHARIA, CONTERN (pela influência de JOSÉ CARLOS BUMLAI), JMALUCELLI, GAIA ENERGIA, CETENCO, MENDES JR TRADING ENGENHARIA e SERVENG-CIVILSAN. Apesar de muito menos robusto, o Consórcio em questão venceu o “leilão”, tendo sido a única proposta apresentada. Alguns meses depois da realização do certame, várias empresas que não “bidaram” Belo Monte tornaram-se sócias do empreendimento e contrataram como prestadoras de serviço as companhias do Consórcio vencedor. Em pouco tempo, o controle da principal usina do mundo, em construção, mudou de mãos, sendo que as empresas que compunham o consórcio vencedor passaram a desempenhar um papel secundário. A propina de Belo Monte serviu como contribuição decisiva para as campanhas eleitorais de 2010 e 2014. O principal agente negociador do Consórcio de Belo Monte foi o empreiteiro FLAVIO BARRA da ANDRADE GUTIERREZ.

Os números da propina giravam na casa dos R\$ 30 milhões, destinados às campanhas eleitorais. DELCIDIO DO AMARAL acredita que os números finais de propina sejam superiores, pois, durante a campanha, houve acordo com relação a “claims” de cerca de R\$ 1.5 bilhões, apresentadas pelo Consórcio. O acordo com relação a “claims” era uma das condições exigidas para aumentar contribuição eleitoral das empresas. É preciso dizer que a atuação do “triumvirato”, formado por SILAS RONDEAU, ERENICE GUERRA E ANTONIO PALOCCI foi fundamental para se chegar ao desenho corporativo e empresarial definitivo do Projeto Belo Monte.



SF/16388.97560-45

DELICÍDIO estima que o valor destinado para as contribuições das campanhas (2010 e 2014) do PMDB e PT atingiram cerca de R\$ 45 milhões. DELICÍDIO tem conhecimento de ilicitudes envolvendo o fornecimento de equipamentos nas obras da usina Belo Monte. DELICÍDIO DO AMARAL sabe que existiu uma forte disputa em relação ao fornecimento dos equipamentos de Belo Monte, envolvendo: de um lado, os chineses (patrocinados por BURLAI); de outro lado, os fabricantes “nacionais” (ALSTON, SIEMENS, IMPSA e IESA). O “trunvirato” agiu rapidamente, definindo que o fornecimento dos equipamentos seria realizado pelos fabricantes “nacionais”, tudo na busca da contrapartida, revelada nas contribuições de campanha. ANTONIO PALOCCI e ERENICE GUERRA, especialmente, foram fundamentais nessa definição. Enquanto o pacote de obras civis girou em torno de R\$ 19 bilhões, o de equipamentos alcançou a cifra de aproximadamente R\$ 4,5 bilhões. DELICÍDIO recorda-se da influência direta do ex-governador EDUARDO CAMPOS a favor, especificamente, da IMPSA. De todos os concorrentes, a IMPSA era única com cadeira cativa. Ao longo do fornecimento dos equipamentos, ficou demonstrada a inaptidão da IMPSA em fazer frente a um desafio dessa envergadura. DELICÍDIO, pelo acima relatado, acredita que a contratação de equipamentos girou em torno entre R\$ 15 e 20 milhões de contribuições ilícitas para as campanhas do PMDB e PT.”

Senhoras e Senhores membros desta Comissão, desnecessário adicionar comentários pessoais ou informações vinculadas pela imprensa. Impõe-se, como competência regimental desta CMA apurar as denúncias e seus respectivos envolvidos, responsáveis e os prejuízos causados aos cofres públicos, com a participação do Tribunal de Contas da União, sobretudo no que diz respeito ao processo licitatório.

Sala da Comissão, 16 de março de 2016.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**  
DEMOCRATAS/AP



SF/16388.97560-45

3



**SENADO FEDERAL**  
**Senadora Mara Gabrilli**

**PARECER Nº       , DE 2021**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2019, da Senadora Leila Barros, que solicita *ao Tribunal de Contas da União – TCU que promova avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça.*



Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2019, da Senadora Leila Barros, com base nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal c/c incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, para solicitar ao Tribunal de Contas da União – TCU que promova avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça. A autora da proposição solicita, ainda, que a egrégia Corte de Contas avalie, no mínimo:

- a) a eficácia das ações desenvolvidas;
- b) a forma de distribuição dos recursos;
- c) a existência de critérios para distribuição isonômica de recursos entre os estados;

d) os mecanismos de governança para tomada e execução das decisões;

e) os mecanismos de comunicação e coordenação entre os Ministérios envolvidos; e

f) se há possibilidades de melhoria na legislação de controle de distribuição dos recursos com a finalidade de garantir a melhoria da execução dos programas.

Na justificação, a ilustre autora registra que a situação do feminicídio e violência contra mulher aponta como verdadeira epidemia, uma vez que o Atlas da Violência do ano de 2018 (IPEA) revela a redução de quase todos os tipos de crime e o aumento expressivo do feminicídio e da violência doméstica. Por essas razões, sustenta que o TCU pode subsidiar esta Casa no levantamento de dados, aperfeiçoamento da legislação e alocação de recursos no orçamento para minimizar os efeitos do grave problema apresentado.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 70 da Constituição Federal (CF), *a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.* Por sua vez, o 102-A, inciso I, alínea e, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), atribui a esta Comissão *exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo*, podendo para esse fim solicitar ao TCU que realize inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas da União.

Não há, portanto, qualquer impedimento à Proposta de Fiscalização do ponto de vista constitucional ou regimental.

No que diz respeito ao mérito, a gravidade dos fatos no cenário nacional apontados pela autora da proposição justifica a pronta atuação desta Comissão. Em consulta ao Atlas da Violência 2020, produzido pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, verificamos que entre 2013 e 2018, ao mesmo tempo em que a taxa de homicídio de mulheres fora de casa diminuiu 11,5%, as mortes



dentro de casa aumentaram 8,3%, indicando o crescimento de feminicídios. Nesse mesmo período, houve aumento de 25% nos homicídios de mulheres por arma de fogo dentro das residências. Ademais, 30,4% dos homicídios de mulheres ocorridos em 2018 no Brasil teriam sido feminicídios – crescimento de 6,6% em relação a 2017.

Diante da relevância e da atualidade da medida solicitada, e da necessidade de se identificar possíveis déficits e disparidades na distribuição dos recursos orçamentários entre os entes federados no combate da violência contra a mulher em todo o território nacional, bem como de se avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos programas em curso comandados pelo governo federal, consideramos plenamente fundamentada e meritória a Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2019.

### III – PLANO DE EXECUÇÃO

Para a execução da presente proposta de fiscalização, propõe-se que seja solicitado ao Tribunal de Contas da União que promova, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça, auditoria nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio.

### IV – VOTO

Diante do exposto, nossa manifestação é pela admissibilidade da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2019, com voto pela sua **aprovação**, na forma do Plano de Execução proposto.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/21 199.09592-06



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N° , DE 2019 - CTFC

Dispõe sobre Proposta de Fiscalização e Controle, solicitando ao Tribunal de Contas da União auditoria operacional nos programas de prevenção e combate à violência contra mulher e feminicídio.



Com base nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal c/c incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, apresentamos Proposta de Fiscalização e Controle à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CTFC, para solicitar ao Tribunal de Contas da União – TCU que promova avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça.

Após a conclusão dos trabalhos, solicitamos à egrégia Corte de Contas que avalie, no mínimo:

- a) Eficácia das ações desenvolvidas
- b) A forma de distribuição dos recursos;
- c) A existência de critérios para distribuição isonômica de recursos entre os estados;
- d) Os mecanismos de governança para tomada e execução das decisões;
- e) Mecanismos de comunicação e coordenação entre os Ministérios envolvidos; e



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

- f) Se há possibilidades de melhoria na legislação de controle de distribuição dos recursos com a finalidade de garantir a melhoria da execução dos programas.

### JUSTIFICAÇÃO

A situação do feminicídio e violência contra mulher aponta como verdadeira epidemia. O Atlas da Violência do ano de 2018 (IPEA), publicado recentemente, mostra a redução de quase todos os tipos de crime e o aumento expressivo do feminicídio e da violência doméstica.

Nesse sentido, entendemos que o TCU, como titular de atribuições específicas e auxiliar constitucional do Congresso Nacional nas ações de controle externo, pode subsidiar esta Casa no levantamento de dados, aperfeiçoamento da legislação e alocação de recursos no orçamento para minimizar os efeitos do grave problema apresentado

Diante do exposto, pedimos o apoio dos pares para a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle nos termos propostos.

Sala da Comissão,

**Senadora LEILA BARROS**



**4**



**SENADO FEDERAL**  
**Senadora Mara Gabrilli**

**PARECER Nº       , DE 2021**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2020, da Senadora Leila Barros, que solicita *ao Tribunal de Contas da União – TCU que proceda auditoria de natureza operacional no Programa “Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência”, considerando o seu alcance e a necessidade de proteção e albergamento das mulheres em situação de violência.*

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2020, da Senadora Leila Barros, com base nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal c/c incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, para *auditoria de natureza operacional sobre o Programa “Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência”* e envio do resultado dos respectivos trabalhos a esta Casa Legislativa.

Conforme se lê da justificção da Proposta, o Programa “Políticas para as Mulheres” vem sendo amplamente apoiado pelos Parlamentares, inclusive no processo orçamentário de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, quando várias emendas foram colocadas nas ações relacionadas com a “Casa da Mulher Brasileira”. No entanto, em fevereiro de 2020, diversas matérias jornalísticas informaram



SF/21140.44364-36

que entre 2015 e 2019 o orçamento da Secretaria da Mulher foi reduzido em quase 90%, o que resultou no fechamento de diversas “Casas da Mulher Brasileira” e no iminente fim do programa.

A proposição foi lida nesta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) na 1ª reunião ordinária da comissão, em 18 de fevereiro de 2020. No dia 31 de maio de 2021, foi designada a esta relatora.

## II – ANÁLISE

De acordo com o que determina o art. 102-A, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CTFC exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, como os que se pretende examinar, de acordo com a proposta em análise.

Conforme estabelece o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional. Destarte, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, deve prestar contas.

Não há, portanto, qualquer impedimento à Proposta de Fiscalização sob análise do ponto de vista constitucional.

No que diz respeito ao mérito, lembramos que a transparência é considerada um elemento estruturante da Administração Pública, permitindo a toda a sociedade – do especialista em contas públicas ao cidadão comum – o acompanhamento da destinação dos recursos entregues pela sociedade ao Poder Público na forma de tributos.

Em sucessão às matérias jornalísticas veiculadas no início do ano 2020, que denunciaram a fragilidade dos programas de enfrentamento à violência contra a mulher, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos anunciou movimento em sentido contrário. Em junho de 2020 noticiou-se a futura construção de mais 25 unidades da Casa da Mulher Brasileira no país. Ainda, houve aumento de 300% no orçamento previsto para o programa, com relação ao ano 2019.



As estatísticas oficiais disponíveis já comprovam o escandaloso aumento nas ocorrências de violência doméstica e familiar no último ano, em correlação direta com a situação de pandemia que ainda vivenciamos. Assim, é mais que urgente o fortalecimento de espaços de acolhimento às vítimas, como a rede de proteção oferecida pelas Casas da Mulher Brasileira.

É, portanto, plenamente fundamentada e meritória a proposta que ora examinamos, sob a modalidade de auditoria de natureza operacional a ser conduzida pelo Tribunal de Contas da União.

### **III – VOTO**

Nossa manifestação é pela admissibilidade da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2020, com voto pela sua aprovação, na forma de auditoria de natureza operacional a ser conduzida pelo Tribunal de Contas da União.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº , DE 2020 - CTFC

Dispõe sobre Proposta de Fiscalização e Controle, solicitando ao Tribunal de Contas da União auditoria de natureza operacional sobre a destinação e manutenção do legado Olímpico.



Com base nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal c/c incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, apresentamos Proposta de Fiscalização e Controle à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CTFC, para solicitar ao Tribunal de Contas da União – TCU que proceda auditoria de natureza operacional no Programa “Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência”, considerando o seu alcance e a necessidade de proteção e albergamento das mulheres em situação de violência. Por fim, solicitamos que resultado dos trabalhos seja encaminhado à esta Casa Legislativa.

### JUSTIFICAÇÃO

Fomos surpreendidos com as notícias veiculadas pela imprensa em 04/02/2020 (<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-zera-repasses-a-programa-de-combate-a-violencia-contr-a-mulher,70003184035>) que nos informa que “Casa da Mulher Brasileira tinha como objetivo construção de diversas unidades; no entanto, apenas cinco estão funcionando. Entre 2015 e 2019, o orçamento da Secretaria da Mulher foi reduzido de R\$ 119 milhões para R\$ 5,3 milhões”.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

O Programa “Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência” foi amplamente apoiado pelos Parlamentares, inclusive no processo orçamentário de elaboração da LOA de 2020 várias emendas foram colocadas nas ações relacionadas com a “Casa da Mulher Brasileira”, e tem importantíssimo impacto para o albergamento provisório e proteção a vítimas de violência doméstica, o que reduziria a verdadeira epidemia de feminicídio que hoje assola o País.

Diante do exposto, pedimos o apoio dos pares para a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle nos termos propostos.

Sala da Comissão,

**Senadora LEILA BARROS**



**5**

**PARECER Nº      , DE 2020**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 9, de 2017, do Senador Randolfe Rodrigues, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de os rótulos dos refrigerantes conterem texto de advertência sobre o malefício do consumo abusivo do refrigerante, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica.*



SF/20669.27196-72

**RELATOR: Senador FABIANO CONTARATO****I – RELATÓRIO**

Esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 9, de 2017, de iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues, que obriga a inserção de advertência nos rótulos e embalagens de refrigerantes sobre o malefício do seu consumo abusivo, bem como proíbe a venda ou a distribuição gratuita de refrigerantes em estabelecimentos de educação básica.

A proposição, no *caput* do art. 1º prescreve que o rótulo ou a embalagem dos refrigerantes conterá obrigatoriamente advertência sobre os malefícios que o seu consumo abusivo pode provocar à saúde. O § 1º determina que a advertência terá sua forma e seu conteúdo definidos pelo órgão competente do Poder Executivo, que regulamentará a lei que resultar da aprovação do projeto de lei no prazo de cento e oitenta dias. O § 2º diz que, no caso de não regulamentação da lei que resultar da aprovação do projeto de lei no prazo de cento e oitenta dias, o rótulo ou embalagem do refrigerante deverá conter, de forma legível e ostensivamente destacada, texto de advertência ocupando pelo menos 30% (trinta por cento) de sua área de superfície externa com uma das

seguintes frases: I - “A ingestão desta bebida em excesso causa diabetes, obesidade e osteoporose”; II - “A ingestão dessa bebida em excesso causa cárie, doenças cardiovasculares, gastrite e envelhecimento precoce”; III – “Srs. Pais, este produto é prejudicial à saúde de seus filhos”.

O art. 2º da proposição prevê que o descumprimento aos termos da lei que resultar da aprovação do projeto de lei constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e demais disposições aplicáveis.

O art. 3º do projeto de lei proíbe a venda e a distribuição gratuita de refrigerantes em estabelecimentos de educação básica.

O art. 4º da proposição prevê que a lei que resultar da aprovação do projeto de lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos quanto ao § 2º do art. 1º após transcorridos cento e oitenta dias do prazo final estabelecido no § 1º do art. 1º.

O autor explicita na justificção que a “proposição tem o intuito de acompanhar a tendência mundial de conscientizar os cidadãos a respeito do perigo da ingestão de refrigerantes, uma bebida com elevada quantidade de açúcar que comprovadamente vem trazendo enormes malefícios à população do planeta, incluindo à do nosso Brasil”.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

A proposição está sendo submetida ao crivo desta CTFC. Após o exame desta Comissão, o projeto de lei será apreciado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), à qual competirá emitir a decisão terminativa.

## **II – ANÁLISE**

De acordo com o art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta CTFC opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do consumidor.



A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito da proposição, somos favoráveis à sua aprovação, já que ela tem por objetivo proteger a saúde do consumidor de refrigerantes.

É necessário destacar que um dos objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo é o respeito à saúde do consumidor, assim como a proteção de sua saúde está entre os seus direitos básicos.

Desse modo, como o consumo excessivo de refrigerantes pode apresentar riscos à saúde do consumidor, é imperativo alertá-lo sobre o seu uso abusivo em todos os rótulos e embalagens que sejam colocadas nos refrigerantes que serão ingeridos pelos consumidores.

Além disso, parece-nos correta a proibição da venda e da distribuição gratuita de refrigerantes em estabelecimentos de educação básica, haja vista que os estudantes nessa faixa etária podem ser considerados hipervulneráveis, necessitando de proteção legislativa que defenda a sua saúde, pois eles ficam mais expostos ao consumo de refrigerantes.

### **III – VOTO**

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 9, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20669.271 96-72



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 9, DE 2017

Dispõe sobre a obrigatoriedade de os rótulos dos refrigerantes conterem texto de advertência sobre o malefício do consumo abusivo do refrigerante, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica.

**AUTORIA:** Senador Randolfe Rodrigues

**DESPACHO:** Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Sociais, cabendo à última decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Dispõe sobre a obrigatoriedade de os rótulos dos refrigerantes conterem texto de advertência sobre o malefício do consumo abusivo do refrigerante, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica.



SF/17872-73120-71

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O rótulo e/ou embalagem dos refrigerantes conterá obrigatoriamente advertência sobre os malefícios que o seu consumo abusivo pode provocar à saúde.

§ 1º A advertência a que se refere o *caput* terá sua forma e seu conteúdo definidos pelo órgão competente do Poder Executivo, que regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 2º No caso de não regulamentação desta Lei no prazo especificado no §1º deste artigo, o rótulo e/ou embalagem do refrigerante deverá conter, de forma legível e ostensivamente destacada, texto de advertência ocupando pelo menos 30% (trinta por cento) de sua área de superfície externa com uma das seguintes frases:

I - “A ingestão desta bebida em excesso causa diabetes, obesidade e osteoporose”;

II - “A ingestão dessa bebida em excesso causa cárie, doenças cardiovasculares, gastrite e envelhecimento precoce”;

III - “Srs. Pais, este produto é prejudicial à saúde de seus filhos.”



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

**Art. 2º** O descumprimento aos termos desta Lei constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 e demais disposições aplicáveis.

**Art. 3º** É proibida a venda e a distribuição gratuita de refrigerantes em estabelecimentos de educação básica.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos quanto ao § 2º do art. 1º após transcorridos 180 dias do prazo final estabelecido no § 1º do mesmo artigo.

### JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem o intuito de acompanhar a tendência mundial de conscientizar os cidadãos a respeito do perigo da ingestão de refrigerantes, uma bebida com elevada quantidade de açúcar que comprovadamente vem trazendo enormes malefícios à população do planeta, incluindo à do nosso Brasil. Trata-se de iniciativa legislativa com o propósito da preservação da vida, tão protegida pela nossa Constituição Federal.

Entre os malefícios à saúde humana cientificamente comprovados, podemos citar a obesidade e suas doenças relacionadas, como ataque cardíaco, doença hepática gordurosa, diabetes, além da cárie dentária. E ao invés de se esclarecer a sociedade sobre os riscos, diversas marcas desse tipo de bebida açucarada tentam justamente fazer o contrário: associar sua imagem a eventos esportivos, por meio de patrocínios, e a hábitos de vida aventureiros, saudáveis ou que proporcionam grande felicidade por meio de propagandas nos diversos veículos de comunicação.

No entanto, os brasileiros estão sendo privados daquilo que é essencial para a consolidação da sua cidadania: a informação. A verdade é que o refrigerante se tornou preocupação mundial fazendo com que as autoridades relacionadas à área de saúde de diversos países proponham campanhas de incentivo a mudanças de hábitos alimentares, com enfoque ainda maior nas crianças, que ainda estão com seu corpo em desenvolvimento. Cáries, obesidade, baixa imunidade e distúrbios do



SF/17872-73120-71



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

sistema digestivo são alguns dos efeitos do consumo do refrigerante no dia a dia das pessoas, com maior prejuízo ainda às crianças e adolescentes, daí a importância de se proibir a venda deste tipo de bebida em estabelecimentos escolares de educação básica.

Segundo os especialistas em nutrição, o refrigerante é considerado o pior alimento e há muito vem sendo apontado como responsável por graves doenças. A instituição norte-americana *Center for Science in the Public Interest* (CSPI), que atua na área de nutrição e de segurança alimentar, trouxe novas e importantes evidências mostrando a associação entre grandes marcas de refrigerantes tipo cola e o surgimento de câncer em razão da substância 4-MEI, que está presente em sua composição. Tal substância passou a fazer parte da lista de agentes cancerígenos depois que uma pesquisa a relacionou ao desenvolvimento de câncer em ratos. E esse estudo foi tão importante para mostrar o risco à saúde dos consumidores em relação a esse tipo de refrigerante – pois vai além dos malefícios da enorme quantidade de açúcar – que o estado da Califórnia (Estados Unidos) determinou que essa informação deveria estar presente em seu rótulo.

O que aconteceu na Califórnia não foi nada além da essência do presente projeto de lei, que é justamente informar sobre os riscos que o indivíduo está assumindo ao ingerir algo que faz tão mal à sua saúde, a exemplo do que já ocorre atualmente com a venda de cigarros a maiores de 18 anos no próprio Brasil. A pesquisa “Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico” (Vigitel 2014) revela que políticas de combate ao tabagismo reduziram em mais de 30% o número de fumantes no Brasil. E uma das principais ações foi justamente a obrigatoriedade da informação dos malefícios nos rótulos das embalagens dos maços de cigarro.

Diabetes, hipertensão arterial e obesidade são exemplos das chamadas *Doenças Crônicas Não Transmissíveis* (DCNT) e representam uma grande ameaça à saúde pública na atualidade, sendo o refrigerante um grande propagador dessas enfermidades. A Organização Mundial da Saúde (OMS) calcula que ocorram aproximadamente 36 milhões de mortes anuais em razão das DCNTs.

A inserção de informação a respeito dos malefícios do refrigerante em suas embalagens e rótulos será de grande importância para o



SF/17872-73120-71



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

esclarecimento e conscientização dos cidadãos em suas escolhas alimentares. Vale ressaltar que o cumprimento dessa futura norma contribuirá inclusive para o cumprimento da meta do *Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis no Brasil, 2011-2022*, criado pelo Ministério da Saúde.

Nesse plano, o Brasil se comprometeu voluntariamente perante a OMS a reduzir a prevalência de obesidade em crianças de 5 a 9 anos e em adolescentes de 10 a 19 anos, assim como a deter o crescimento do excesso de peso e da obesidade em adultos. A inserção da advertência sobre os malefícios que o consumo abusivo de refrigerante pode provocar à saúde, com certeza, diminuirá a ingestão dessa bebida tão nociva, a exemplo do sucesso que medida semelhante trouxe para a redução de fumantes no Brasil.

Apresento, então, proposição nesse sentido, esperando contar com o apoio de meus digníssimos Pares.

Sala das Sessões,

Senador RANDOLFE RODRIGUES  
REDE-AP



SF/17872-73120-71

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- Lei nº 6.437, de 20 de Agosto de 1977 - Lei de Infrações à Legislação Sanitária - 6437/77

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1977;6437>

6

**PARECER N°     , DE 2021**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2017, do Senador Reguffê, que *altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, para obrigar as empresas de planos de saúde a oferecer e comercializar planos de saúde individuais aos consumidores.*



Relator: Senador **STYVENSON VALENTIM**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 153, de 2017, de autoria do Senador Reguffê, que obriga as operadoras a comercializarem planos de saúde individuais.

A proposição está estruturada em dois artigos.

O art. 1º propõe o acréscimo de inciso VIII ao art. 8º da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que *dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde*, que introduz novo requisito para que as operadoras de planos de saúde possam obter a autorização de funcionamento, qual seja, a obrigação da comercialização de planos individuais de assistência à saúde.

O art. 2º estabelece que a lei que, porventura, decorrer da aprovação do projeto passará a vigor na data de sua publicação.

Ao justificar a iniciativa, o autor argumenta que a diferença entre os planos de saúde individuais e os planos coletivos reside na maior proteção ao consumidor. Isso porque, o índice máximo de reajuste dos planos de saúde individuais e familiares é fixado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Além disso, as operadoras não podem rescindir esses

contratos unilateralmente. No entanto, as empresas deixaram de ofertar planos individuais, o que vem obrigando milhões de usuários a contratarem planos coletivos, que são menos convenientes ao consumidor.

Após a apreciação nesta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), o projeto será remetido à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas ao PLS nº 153, de 2017, no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

Compete à esta Comissão pronunciar-se sobre assuntos relativos à defesa do consumidor, por força do disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal.

Passemos, então, ao exame de mérito.

Como os planos individuais têm uma regulação mais acirrada, e, portanto, conferem ao beneficiário maior proteção, pelo mesmo motivo, também são menos vantajosos para as operadoras. Por conseguinte, a disponibilidade de oferta desse tipo de plano está cada vez mais escassa no mercado de saúde suplementar.

De fato, para se esquivar da regulação mais intensa que existe sobre os planos individuais, as operadoras privilegiam a venda de planos coletivos. Assim, quando os consumidores pretendem contratar um plano de saúde, geralmente são incentivados a se associar a planos coletivos, que, por apresentarem preços iniciais mais baixos do que os planos individuais de cobertura equivalente, são atrativos para o consumidor. Nesse caso, muitas vezes são induzidos a se unirem a associações ou entidades com as quais não têm qualquer vinculação real.

Por essas razões, o dispositivo introduzido pela proposição em comento condiciona a concessão de autorização de funcionamento das operadoras de planos de saúde à oferta e comercialização de planos individuais. Trata-se de uma exigência de caráter salutar ao interesse do consumidor de planos de saúde. Desse modo, o consumidor poderá, por sua livre escolha, selecionar qualquer operadora para obter essa modalidade de contratação.



Por fim, sob a perspectiva da defesa do consumidor, entendemos que o PLS nº 153, de 2017, está em consonância com a Política Nacional das Relações de Consumo, estabelecida pelo art. 4º, *caput* e inciso I, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), que visa ao atendimento das necessidades dos consumidores, à proteção de seus interesses econômicos, assim como à transparência e harmonia das relações de consumo, entre outros objetivos, sendo um de seus princípios basilares o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

A despeito dos méritos do projeto, contudo, consideramos que ele merece alguns aprimoramentos, aqui apresentados na forma de emendas:

- a) adequação da nomenclatura do tipo de contratação de plano de saúde que é objeto da proposição, para tipo “individual ou familiar”;
- b) exclusão das autogestões da obrigatoriedade de oferta de plano individual ou familiar, haja vista suas particularidades – empresas que operam planos de assistência à saúde destinados, exclusivamente, a empregados ativos, aposentados, pensionistas ou ex-empregados, de uma ou mais empresas ou, ainda, a participantes e dependentes de associações de pessoas físicas ou jurídicas, fundações, sindicatos, entidades de classes profissionais ou assemelhados e seus dependentes;
- c) possibilidade de cancelamento do registro da operadora que não comercializar planos individuais ou familiares;
- d) comprovação de que houve oferta de plano individual ou familiar ao consumidor interessado na contratação de plano de saúde.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2017, com as seguintes emendas:



**EMENDA Nº – CTFC**

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2017, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 8º da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 8º** .....

.....

VIII – comercializar plano privado de assistência à saúde do tipo individual ou familiar.

§ 1º São dispensadas do cumprimento das condições estabelecidas nos incisos VI, VII e VIII do *caput* deste artigo as entidades ou empresas que mantêm sistemas de assistência privada à saúde na modalidade de autogestão, mencionadas no § 2º do art. 1º.

.....

§ 4º A autorização de funcionamento da operadora será cancelada caso não comercialize o tipo de plano de que trata o inciso VIII do *caput*, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo.’ (NR)”

**EMENDA Nº – CTFC**

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2017, a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 2º como art. 3º:

“**Art. 2º** O art. 12 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar acrescido seguinte § 6º:

‘**Art. 12.** .....

.....

§ 6º Da documentação relativa à contratação de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, nas segmentações de que trata este artigo, deverá constar declaração em separado do consumidor de que tem conhecimento da existência e disponibilidade de plano do tipo individual ou familiar, e de que este lhe foi oferecido.’ (NR)”

Sala das Sessões,



, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 153, DE 2017

Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, para obrigar as empresas de planos de saúde a oferecer e comercializar planos de saúde individuais aos consumidores.

**AUTORIA:** Senador Reguffe

**DESPACHO:** Às Comissões de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor; e de Assuntos Sociais, cabendo à última decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Reguffe

**PROJETO DE LEI DO SENADO n.º ....., de 2017.**

**(Do Sr. SENADOR REGUFFE)**

Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, para obrigar as empresas de planos de saúde a oferecer e comercializar planos de saúde individuais aos consumidores.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** O art. 8º da Lei n.º 9.656, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar acrescido do inciso VIII, assim redigido:

**“Art. 8º** .....

.....

VIII – comercializar planos individuais de assistência à saúde.

..... ” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

O projeto de lei busca alterar a Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998, para obrigar as operadoras de planos de saúde a oferecer e comercializar planos de saúde individuais aos consumidores.



SF/17847.51144-12



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Reguffe

Atualmente, as empresas de planos de saúde se utilizam de uma artimanha para se negarem a oferecer planos de saúde individuais, obrigando os consumidores a adquirir planos coletivos que não contam com garantias importantes aos consumidores.

Os planos de saúde individuais contam com duas proteções fundamentais ao consumidor, que não existem nos planos coletivos. Nos planos individuais, o reajuste dos planos é autorizado anualmente pela ANS, não podendo as operadoras aplicar aumentos superiores aos autorizados pela ANS. Além disso, também nos planos individuais, não podem as empresas rescindir unilateralmente os contratos com os consumidores.

E para não se submeter a essas cláusulas protetivas dos consumidores, as operadoras de planos de saúde tem deixado de oferecer planos individuais. Quando as empresas de plano de saúde se negam a vender planos individuais, obrigam milhões de pessoas a contratar planos coletivos. E quem contrata plano de saúde coletivo não conta com a proteção dessas duas garantias fundamentais: controle de reajuste pela ANS e a impossibilidade de rescisão unilateral por parte das empresas.

Com efeito, o projeto garante à população o direito de contratar um plano de saúde individual, determinando que as operadoras de saúde ofertem, necessariamente, esse produto ao consumidor. O direito à saúde não pode ser negligenciado e sucumbir à lógica pura e simples do maior lucro possível pelas operadoras de planos de saúde.

A Constituição Federal é clara ao estabelecer, em seu art. 197, que "são de relevância públicas as ações e serviços de saúde". Isso porque, como se sabe, a saúde suplementar no Brasil é exercida pela iniciativa privada, em regime de concorrência



SF/17847.51144-12



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Reguffe

com a saúde pública, dever do Estado e direito de todos, nos termos do art. 196 da Carta da República.

Em suma, permanecem as operadoras de planos de saúde autorizadas a comercializar planos coletivos, empresariais e por adesão, tendo como obrigação legal, entretanto, a oferta e comercialização de planos de saúde individuais aos consumidores que assim precisarem e desejarem.

E assim se faz, justamente, em nome da "relevância pública das ações e serviços de saúde" à população, tendo em vista a natureza vital e constitucional do direito à saúde no Brasil.

Sala das Sessões, em ...

**REGUFFE**

**SENADOR DA REPÚBLICA**



SF/17847.51144-12

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- Lei nº 9.656, de 3 de Junho de 1998 - Lei dos Planos de Saúde - 9656/98

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9656>

- artigo 8º

7



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 87, DE 2015 – COMPLEMENTAR

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar expressamente a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa dos entes federados a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

**“Art. 7º-A** É vedada a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direitos privado.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Diversas unidades federadas brasileiras vêm, há alguns anos, realizando o que ficou conhecido como terceirização da cobrança de créditos tributários ou da dívida ativa. Trata-se da contratação de serviços especializados oferecidos por empresas de cobrança, instituições financeiras ou escritórios de advocacia para a recuperação de valores devidos.

O próprio Senado Federal aprovou, no ano de 2006, a Resolução nº 33, que autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a ceder a instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada, para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e pelas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, do Senado Federal. A medida foi justificada pela necessidade de promover maior celeridade na cobrança da dívida ativa dos Municípios e de garantir antecipação de receita sem aumentar o endividamento desses entes federados. Assim, seriam reduzidas ou minimizadas a inadimplência e a dificuldade do Poder Público em movimentar a máquina judiciária para a execução dos seus créditos inadimplidos.

Entendemos, entretanto, que a chamada terceirização da cobrança da dívida ativa não encontra respaldo na Constituição Federal (CF), no Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), na LRF ou na legislação ordinária brasileira.

Nesse sentido, pouco após a aprovação da Resolução nº 33, de 2006, do Senado, a Associação Nacional dos Procuradores de Estado ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3786/DF, arguindo vício formal e material daquela norma. A demanda, pendente de julgamento, encontra-se, atualmente, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki, com manifestações da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR) pela inconstitucionalidade da Resolução.

O CTN, recepcionado como lei complementar pela Constituição Federal de 1988, ao tratar da competência tributária, afirma ser ela indelegável. Em relação às pessoas jurídicas de direito privado, o § 3º do art. 7º autoriza a delegação da função arrecadatória. Esse dispositivo tem sido utilizado por vários entes federados, principalmente Municípios, para embasar a contratação de empresas de cobrança ou escritórios de advocacia para a realização de serviço de recuperação de créditos tributários.

Entretanto, a interpretação mais adequada do § 3º do art. 7º do CTN não é tão ampla, pois o dispositivo autoriza apenas a delegação da arrecadação, entendida esta como o ato de recolher o tributo pago pelo contribuinte e repassá-lo ao sujeito ativo, como fazem, por exemplo, as instituições financeiras. A arrecadação, portanto, nesse ponto, deve ser entendida como uma atividade passiva, na qual o agente arrecadador simplesmente recebe do sujeito passivo o valor do tributo voluntariamente pago. Essa interpretação decorre não apenas da literalidade do § 3º do art. 7º do CTN, como de sua

3

análise sistemática com o restante do Código, o texto constitucional e a legislação que rege as contratações de serviços pela administração pública.

O *caput* do art. 7º do CTN permite a delegação a outra pessoa jurídica de direito público das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária. Ou seja, o conjunto dessas funções não pode ser delegado a pessoas jurídicas de direito privado. Por sua vez, o ato de arrecadar não se confunde com o de cobrar, que necessariamente engloba as funções de fiscalização e execução de leis, serviços, atos ou decisões administrativas, que não podem ser realizadas por particular.

Ainda no CTN encontra-se ponto extremamente sensível sobre a matéria, especificamente o art. 198, que veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. O dispositivo é respaldado pelos incisos X e XII do art. 5º da CF, que versam sobre os direitos fundamentais à intimidade e ao sigilo de dados. Deve, portanto, ser respeitado por todos, mormente pelos agentes públicos.

Durante o ato de cobrança, administrativa ou judicial, de créditos tributários, há a utilização, por parte do fisco credor, de todos os dados que possam viabilizar a recuperação do valor devido, inclusive aqueles sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. E neste ponto não existe problema. Contudo, o repasse dessas informações – **sigilosas** – do sujeito passivo, a pessoa jurídica de direito privado, para fins de cobrança de dívida tributária soa ilegal e inconstitucional.

Reforça a impossibilidade de terceirização da cobrança de dívidas tributárias a leitura do inciso XXII do art. 37 da CF. Segundo essa norma, *as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio*. Desse dispositivo, retiram-se algumas conclusões acerca da administração tributária: (i) é atividade típica de Estado e, como tal, deverá ter preferência no recebimento de recursos; (ii) é exercida por servidores públicos; (iii) o compartilhamento de informações está autorizado entre os fiscos das unidades federadas. Acrescente-se que o tributo, consoante determina o art. 3º do CTN, deve ser cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada, que, de tão relevante, foi elevada à condição de requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, conforme art. 11 da LRF.

Assim, como a cobrança das receitas tributárias é atividade fim, típica e vinculada da administração tributária, deve ser realizada por servidores públicos com atribuição específica, sob pena, inclusive, de lesão ao princípio administrativo do concurso público (art. 37, II, da CF).

Para complementar o raciocínio pela negativa da terceirização da cobrança, vale lembrar o art. 1º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, apenas autoriza a

4

execução indireta das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

Ou seja, a terceirização de serviços não pode ter como objeto atividade fim ou essencial do contratante. Se a fiscalização e a cobrança de tributos são funções típicas de estado, exercidas de maneira vinculada, necessariamente por servidores públicos com atribuições específicas, a contratação de pessoa jurídica de direito privado para o exercício dessa responsabilidade não está autorizada. Ainda nessa seara, relevante o texto dos arts. 131 e 132 da CF, que, de forma categórica, dispõe caber à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a representação judicial das unidades federadas, sendo incabível a terceirização dessa atribuição.

Tendo em vista todas as características da atividade tributária e da cobrança da dívida ativa – típicas de estado –, também é forçoso reconhecer que a terceirização dessa obrigação pode vir a gerar graves prejuízos à unidade federada na hipótese – não rara em nosso País – de interrupção da prestação de serviços por parte da contratada. Ou seja, não parece razoável que todo o sistema de cobrança tributária de um Município, por exemplo, esteja sob a responsabilidade de uma entidade privada. O mais adequado a ser fazer é, observando os ditames da Constituição, principalmente o inciso XXII do art. 37, estruturar a administração tributária, para que ela possa exercer sua função.

Verificada a relevância da matéria, estamos propondo a inserção de artigo no CTN para deixar expressa a vedação de terceirização da cobrança de créditos tributários e da dívida ativa, algo que, na verdade entendemos já existir. Mas, dadas as circunstâncias, a medida trará maior segurança jurídica, o que é imprescindível ao Estado Democrático de Direito.

Do exposto, contamos com o apoio dos membros desta Casa para o aperfeiçoamento e a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões,

Senador **HUMBERTO COSTA**

5  
LEGISLAÇÃO CITADA

**LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.**

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta Lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no artigo 5º, inciso XV, alínea b, da Constituição Federal as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

TÍTULO II

Competência Tributária

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos.

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir.

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

Art. 8º O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

**LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

7

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidente, nos termos do art. 48, item 28, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO Nº 43 , DE 2001

*Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.*

O SENADO FEDERAL RESOLVE:

Art. 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.

CAPÍTULO I

*Das Definições*

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

## 8

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

*Parágrafo único.* A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art.4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada.

9

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidente, nos termos do art. 48, item 28, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO Nº 43 , DE 2001

*Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.*

O SENADO FEDERAL RESOLVE:

Art. 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.

CAPÍTULO I

*Das Definições*

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

*Parágrafo único.* A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços,

10

arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art.4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada.

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Renan Calheiros, Presidente, nos termos do art. 48, inciso XXVIII, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

R E S O L U Ç Ã O Nº 33, DE 2006

*Autoriza a cessão, para cobrança, da dívida ativa dos Municípios a instituições financeiras e dá outras providências.*

O Senado Federal resolve:

Art. 1º Podem os Estados, Distrito Federal e Municípios ceder a instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada, para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os

11

limites e condições estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e pelas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, do Senado Federal.

Art. 2º A instituição financeira endossatária poderá parcelar os débitos tributários nas mesmas condições em que o Estado, Distrito Federal ou Município endossante poderia fazê-lo.

Art. 3º A instituição financeira endossatária prestará contas mensalmente dos valores cobrados.

Art. 4º Uma vez amortizada a antecipação referida no art. 1º, a instituição financeira repassará mensalmente ao Estado, Distrito Federal ou Município o saldo da cobrança efetivada, descontados os custos operacionais fixados no contrato.

Art. 5º O endosso-mandato é irrevogável enquanto não amortizada a antecipação referida no art. 1º.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.  
Senado Federal, em 13 de julho de 2006.

**SENADOR RENAN CALHEIROS**

Presidente do Senado Federal

*(À Comissão de Assuntos Econômicos.)*

Publicado no **DSF**, de 5/3/2015



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 87, DE 2015 – COMPLEMENTAR

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar expressamente a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa dos entes federados a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

**“Art. 7º-A** É vedada a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direitos privado.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Diversas unidades federadas brasileiras vêm, há alguns anos, realizando o que ficou conhecido como terceirização da cobrança de créditos tributários ou da dívida ativa. Trata-se da contratação de serviços especializados oferecidos por empresas de cobrança, instituições financeiras ou escritórios de advocacia para a recuperação de valores devidos.

O próprio Senado Federal aprovou, no ano de 2006, a Resolução nº 33, que autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a ceder a instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada, para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e pelas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, do Senado Federal. A medida foi justificada pela necessidade de promover maior celeridade na cobrança da dívida ativa dos Municípios e de garantir antecipação de receita sem aumentar o endividamento desses entes federados. Assim, seriam reduzidas ou minimizadas a inadimplência e a dificuldade do Poder Público em movimentar a máquina judiciária para a execução dos seus créditos inadimplidos.

Entendemos, entretanto, que a chamada terceirização da cobrança da dívida ativa não encontra respaldo na Constituição Federal (CF), no Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), na LRF ou na legislação ordinária brasileira.

Nesse sentido, pouco após a aprovação da Resolução nº 33, de 2006, do Senado, a Associação Nacional dos Procuradores de Estado ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3786/DF, arguindo vício formal e material daquela norma. A demanda, pendente de julgamento, encontra-se, atualmente, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki, com manifestações da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR) pela inconstitucionalidade da Resolução.

O CTN, recepcionado como lei complementar pela Constituição Federal de 1988, ao tratar da competência tributária, afirma ser ela indelegável. Em relação às pessoas jurídicas de direito privado, o § 3º do art. 7º autoriza a delegação da função arrecadatória. Esse dispositivo tem sido utilizado por vários entes federados, principalmente Municípios, para embasar a contratação de empresas de cobrança ou escritórios de advocacia para a realização de serviço de recuperação de créditos tributários.

Entretanto, a interpretação mais adequada do § 3º do art. 7º do CTN não é tão ampla, pois o dispositivo autoriza apenas a delegação da arrecadação, entendida esta como o ato de recolher o tributo pago pelo contribuinte e repassá-lo ao sujeito ativo, como fazem, por exemplo, as instituições financeiras. A arrecadação, portanto, nesse ponto, deve ser entendida como uma atividade passiva, na qual o agente arrecadador simplesmente recebe do sujeito passivo o valor do tributo voluntariamente pago. Essa interpretação decorre não apenas da literalidade do § 3º do art. 7º do CTN, como de sua

análise sistemática com o restante do Código, o texto constitucional e a legislação que rege as contratações de serviços pela administração pública.

O *caput* do art. 7º do CTN permite a delegação a outra pessoa jurídica de direito público das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária. Ou seja, o conjunto dessas funções não pode ser delegado a pessoas jurídicas de direito privado. Por sua vez, o ato de arrecadar não se confunde com o de cobrar, que necessariamente engloba as funções de fiscalização e execução de leis, serviços, atos ou decisões administrativas, que não podem ser realizadas por particular.

Ainda no CTN encontra-se ponto extremamente sensível sobre a matéria, especificamente o art. 198, que veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. O dispositivo é respaldado pelos incisos X e XII do art. 5º da CF, que versam sobre os direitos fundamentais à intimidade e ao sigilo de dados. Deve, portanto, ser respeitado por todos, mormente pelos agentes públicos.

Durante o ato de cobrança, administrativa ou judicial, de créditos tributários, há a utilização, por parte do fisco credor, de todos os dados que possam viabilizar a recuperação do valor devido, inclusive aqueles sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. E neste ponto não existe problema. Contudo, o repasse dessas informações – **sigilosas** – do sujeito passivo, a pessoa jurídica de direito privado, para fins de cobrança de dívida tributária soa ilegal e inconstitucional.

Reforça a impossibilidade de terceirização da cobrança de dívidas tributárias a leitura do inciso XXII do art. 37 da CF. Segundo essa norma, *as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio*. Desse dispositivo, retiram-se algumas conclusões acerca da administração tributária: (i) é atividade típica de Estado e, como tal, deverá ter preferência no recebimento de recursos; (ii) é exercida por servidores públicos; (iii) o compartilhamento de informações está autorizado entre os fiscos das unidades federadas. Acrescente-se que o tributo, consoante determina o art. 3º do CTN, deve ser cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada, que, de tão relevante, foi elevada à condição de requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, conforme art. 11 da LRF.

Assim, como a cobrança das receitas tributárias é atividade fim, típica e vinculada da administração tributária, deve ser realizada por servidores públicos com atribuição específica, sob pena, inclusive, de lesão ao princípio administrativo do concurso público (art. 37, II, da CF).

Para complementar o raciocínio pela negativa da terceirização da cobrança, vale lembrar o art. 1º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, apenas autoriza a

4

execução indireta das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

Ou seja, a terceirização de serviços não pode ter como objeto atividade fim ou essencial do contratante. Se a fiscalização e a cobrança de tributos são funções típicas de estado, exercidas de maneira vinculada, necessariamente por servidores públicos com atribuições específicas, a contratação de pessoa jurídica de direito privado para o exercício dessa responsabilidade não está autorizada. Ainda nessa seara, relevante o texto dos arts. 131 e 132 da CF, que, de forma categórica, dispõe caber à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a representação judicial das unidades federadas, sendo incabível a terceirização dessa atribuição.

Tendo em vista todas as características da atividade tributária e da cobrança da dívida ativa – típicas de estado –, também é forçoso reconhecer que a terceirização dessa obrigação pode vir a gerar graves prejuízos à unidade federada na hipótese – não rara em nosso País – de interrupção da prestação de serviços por parte da contratada. Ou seja, não parece razoável que todo o sistema de cobrança tributária de um Município, por exemplo, esteja sob a responsabilidade de uma entidade privada. O mais adequado a ser fazer é, observando os ditames da Constituição, principalmente o inciso XXII do art. 37, estruturar a administração tributária, para que ela possa exercer sua função.

Verificada a relevância da matéria, estamos propondo a inserção de artigo no CTN para deixar expressa a vedação de terceirização da cobrança de créditos tributários e da dívida ativa, algo que, na verdade entendemos já existir. Mas, dadas as circunstâncias, a medida trará maior segurança jurídica, o que é imprescindível ao Estado Democrático de Direito.

Do exposto, contamos com o apoio dos membros desta Casa para o aperfeiçoamento e a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões,

Senador **HUMBERTO COSTA**

5  
LEGISLAÇÃO CITADA

**LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.**

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta Lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no artigo 5º, inciso XV, alínea b, da Constituição Federal as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

TÍTULO II

Competência Tributária

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos.

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir.

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

Art. 8º O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

**LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

6

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidente, nos termos do art. 48, item 28, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO Nº 43 , DE 2001

*Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.*

O SENADO FEDERAL RESOLVE:

Art. 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.

CAPÍTULO I

*Das Definições*

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

## 8

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

*Parágrafo único.* A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art.4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada.

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidente, nos termos do art. 48, item 28, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO Nº 43 , DE 2001

*Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.*

O SENADO FEDERAL RESOLVE:

Art. 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.

CAPÍTULO I

*Das Definições*

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

*Parágrafo único.* A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços,

10

arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art.4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada.

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Renan Calheiros, Presidente, nos termos do art. 48, inciso XXVIII, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

R E S O L U Ç Ã O Nº 33, DE 2006

*Autoriza a cessão, para cobrança, da dívida ativa dos Municípios a instituições financeiras e dá outras providências.*

O Senado Federal resolve:

Art. 1º Podem os Estados, Distrito Federal e Municípios ceder a instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada, para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os

11

limites e condições estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e pelas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, do Senado Federal.

Art. 2º A instituição financeira endossatária poderá parcelar os débitos tributários nas mesmas condições em que o Estado, Distrito Federal ou Município endossante poderia fazê-lo.

Art. 3º A instituição financeira endossatária prestará contas mensalmente dos valores cobrados.

Art. 4º Uma vez amortizada a antecipação referida no art. 1º, a instituição financeira repassará mensalmente ao Estado, Distrito Federal ou Município o saldo da cobrança efetivada, descontados os custos operacionais fixados no contrato.

Art. 5º O endosso-mandato é irrevogável enquanto não amortizada a antecipação referida no art. 1º.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.  
Senado Federal, em 13 de julho de 2006.

**SENADOR RENAN CALHEIROS**

Presidente do Senado Federal

*(À Comissão de Assuntos Econômicos.)*

Publicado no **DSF**, de 5/3/2015



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 98, DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº165, de 2015, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que Altera a Lei Complementar 101 de Maio de 2000.

**PRESIDENTE:** Senador Tasso Jereissati

**RELATOR:** Senador Ricardo Ferraço

03 de Outubro de 2017



**PARECER Nº      , DE 2017**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre as Emendas de Plenário oferecidas ao Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 – Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000*.



RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

**I – RELATÓRIO**

Volta ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei de Senado (PLS) nº 165, de 2015 – Complementar, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000*, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho.

A matéria tramitou nesta Comissão de Assuntos Econômicos, onde, em 15 de agosto de 2017, foi aprovado Parecer favorável à matéria, com a apresentação de uma emenda de redação, Emenda nº 3-CAE, alterando a ementa da lei, e rejeição das Emendas nºs 1 e 2-CAE, de autoria do Senador Romero Jucá, passando a constituir o Parecer nº 69, de 2017-CAE.

Na ocasião, foi aprovado também requerimento de urgência para a matéria.

O Projeto seguiu para o Plenário, onde foram apresentadas, na Secretaria Geral da Mesa, as Emendas nºs 4 e 5-PLEN, do Senador Romero Jucá.

A matéria retornou à CAE para exame das emendas apresentadas em Plenário, sendo redistribuída a este relator em 29 de agosto de 2017, por força do disposto no art. 126, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

## II – ANÁLISE

Ao exame da matéria, esta Comissão de Assuntos Econômicos aprovou o entendimento deste relator, em concordância com o autor da proposição, no sentido de que *permitir a livre alteração de metas significa, na prática, a inexistência de qualquer planejamento. Desta forma, limitar os prazos para que o Poder Executivo possa alterar as metas fiscais de superávit fiscal irá contribuir para o fortalecimento dos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro previstos na Constituição, sobretudo a Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

Nos termos originais do PLS nº 165, de 2015 – Complementar, aprovado anteriormente pela CAE, ficará vedado *ao Poder Executivo alterar a meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias após o término do primeiro período legislativo da sessão legislativa, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade*, conforme redação proposta ao § 5º da art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Emenda nº 4-PLEN oferece nova redação a este dispositivo da LRF propondo a vedação ao Poder Executivo de *propor alteração da meta de resultado primário, no último trimestre do exercício financeiro, se a proposta importar em redução de superávit ou aumento de déficit referente ao exercício em curso.*

Percebe-se que a Emenda nº 4-PLEN flexibiliza o prazo de alteração da meta de resultado primário e impõe condições para que o Poder Executivo possa propor tal alteração, mas mantém o entendimento que metas anteriormente aprovadas pelo Congresso Nacional não podem ser livremente alteradas. Nesse sentido, a Emenda não representa maiores alterações ao projeto e pode ser perfeitamente acatada.

Porém, a Emenda nº 4-PLEN também suprime a expressão “sob pena de incorrer em crime de responsabilidade” que, no nosso entender, é fundamental para a finalidade pretendida, qual seja, fortalecer os instrumentos atuais de planejamento orçamentário-financeiro previstos na Constituição Federal, especialmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Desta forma, entendemos que a Emenda nº 4-PLEN deve ser acatada parcialmente, na forma de subemenda que apresentamos nos termos do § 6º do art. 133 do RISF, respeitando-se o art. 231 também do RISF,



acrescentando ao seu texto a expressão “sob pena de incorrer em crime de responsabilidade”.

A Emenda nº 5-PLEN disciplina a apresentação de proposta de alteração da meta de resultado primário apresentada nos termos da Emenda nº 4-PLEN, aperfeiçoando-a, podendo, portanto, ser acatada.

### III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos nosso voto favorável à Emenda nº 4-PLEN, na forma da subemenda que apresentamos, e favorável à Emenda nº 5-PLEN, oferecidas em Plenário ao Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 – Complementar.

#### SUBEMENDA 1 À EMENDA Nº4-

PLEN (ao PLS nº 165, de 2015 –

Complementar)

Dê-se ao § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, constante do art. 1º do PLS nº 165, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 4º .....  
.....”

§ 5º É vedado ao Poder Executivo propor alteração da meta de resultado primário, no último trimestre do exercício financeiro, se a proposta importar em redução de superávit ou aumento de déficit referente ao exercício em curso, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**Relatório de Registro de Presença**  
**CAE, 03/10/2017 às 10h - 39ª, Ordinária**  
 Comissão de Assuntos Econômicos

PMDB			
TITULARES		SUPLENTE	
KÁTIA ABREU	PRESENTE	1. EDUARDO BRAGA	PRESENTE
ROBERTO REQUIÃO		2. ROMERO JUCÁ	
GARIBALDI ALVES FILHO	PRESENTE	3. ELMANO FÉRRER	PRESENTE
RAIMUNDO LIRA		4. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
SIMONE TEBET	PRESENTE	5. FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE
VALDIR RAUPP	PRESENTE	6. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
GLEISI HOFFMANN		1. ÂNGELA PORTELA	
HUMBERTO COSTA		2. FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE
JORGE VIANA		3. PAULO PAIM	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	4. REGINA SOUSA	PRESENTE
LINDBERGH FARIAS		5. PAULO ROCHA	PRESENTE
ACIR GURGACZ		6. RANDOLFE RODRIGUES	

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
TASSO JEREISSATI	PRESENTE	1. ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE
RICARDO FERREÇO	PRESENTE	2. DALIRIO BEBER	PRESENTE
JOSÉ SERRA		3. FLEXA RIBEIRO	PRESENTE
RONALDO CAIADO	PRESENTE	4. DAVI ALCOLUMBRE	
JOSÉ AGRIPINO	PRESENTE	5. MARIA DO CARMO ALVES	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. SÉRGIO PETECÃO	
OMAR AZIZ		2. JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA		3. BENEDITO DE LIRA	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)			
TITULARES		SUPLENTE	
LÚCIA VÂNIA		1. ROBERTO ROCHA	
LÍDICE DA MATA		2. CRISTOVAM BUARQUE	PRESENTE
VANESSA GRAZZIOTIN		3. VAGO	

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	1. PEDRO CHAVES	PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE	2. VAGO	
TELMÁRIO MOTA		3. CIDINHO SANTOS	PRESENTE

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 165/2015)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL À EMENDA Nº 4-PLEN, NA FORMA DA SUBEMENDA Nº 1-CAE, E FAVORÁVEL À EMENDA Nº 5-PLEN.

03 de Outubro de 2017

Senador TASSO JEREISSATI

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



# SENADO FEDERAL

**P**

## **Nº 165, DE 2015**

(Complementar)

**Altera a Lei Complementar 101 de Maio de 2000.**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 4º da Lei Complementar 101/2000 passa a vigorar com os seguintes §5º e §6º.

“Art.4º.....  
.....  
.....

§5º: No decorrer do exercício financeiro é vedado ao Poder Executivo alterar a meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias após o término do primeiro período legislativo da sessão legislativa, sob pena de incorrer em Crime de Responsabilidade.

§6º. A meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias somente poderá ser alterada após o prazo constante do parágrafo anterior se for por razões alheias à gestão fiscal, de forma devidamente fundamentada e em decorrência de calamidade pública, guerra ou crises internacionais.”

Art. 2º. Esta Lei complementar entra em vigor na data de sua publicação .

## 2

**Justificação**

Esta proposição tem como objetivo a instituição de um prazo exato - até o fim do primeiro período de sessão legislativa – para que o Chefe do Poder Executivo possa propor ao Congresso Nacional eventual alteração da meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no transcurso do exercício fiscal. Para atingir essa finalidade, por meio deste Projeto de Lei Complementar, acrescentam-se os §5º e §6º ao artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

A proposta surge como uma forma de evitar o ocorrido no final de 2014, quando o Poder Executivo, em novembro, às vésperas do final do exercício fiscal, apresentou projeto de lei de alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLN 36/2014-CN) com o objetivo de alterar a meta do superávit primário, descumprida, além de outras razões, por indisciplina fiscal ao longo do exercício.

No caso em comento, a alteração se deu por meio do afastamento do cálculo de despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento e de desonerações tributárias, instituídas para a manutenção das atividades de setores estratégicos, com a indústria automobilística.

Tendo em vista a data da apresentação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo, no mês de novembro, não mereciam prosperar, à época, alegações de imprevisibilidade orçamentária, eis que previsíveis os efeitos dos gastos com o PAC e das medidas de desoneração anteriormente, como, por exemplo, ao final do primeiro semestre, conforme alertavam agências de risco e instituições financeiras especializadas.

Em efeito, o superávit primário corresponde à economia para pagamento de juros da dívida pública. Para entender o significado dessa expressão é útil, antes de mais nada, lembrar que superávit quer dizer resultado positivo. Surge quando, ao final de um período, verifica-se que os gastos foram menores do que a receita. Caso contrário registra-se déficit. Isso no orçamento familiar, em empresas e no governo. O superávit primário se refere às contas do governo. Toda vez que ele acontece significa que a arrecadação do governo foi superior a seus gastos. Mas há um detalhe: no cálculo

## 3

não são levados em consideração os juros e a correção monetária da dívida pública, deixados de lado porque não fazem parte da natureza operacional do governo. Tratam-se de conseqüências financeiras de ações anteriores.

O resultado primário, seja ele superávit ou déficit, é um indicador de como o governo está administrando suas contas. O Governo pode, por falha no seu planejamento, verificar que não conseguirá cumprir a meta fiscal, sendo que na própria LDO existe o mecanismo do anexo de metas fiscais e de riscos fiscais para o caso de o Governo considerar que não conseguirá cumprir a meta de superávit primário. É necessário para que haja segurança jurídica e contábil em um País, bem como para garantir uma imagem positiva perante investidores internacionais, que sejam passadas informações seguras a respeito de sua real situação econômica e fiscal.

Exatamente, porque esse conceito tem ligação com pagamento de juros da dívida pública, todo o esforço feito pelo governo, ou melhor, o sacrifício imenso imposto à população, para formar o *superávit primário* tem a **finalidade** de **saldar os juros** dessa dívida pública.

O planejamento de investimentos, sem que sejam alteradas as regras no final do exercício fiscal, é necessário a um País desenvolvido ou que procura ser reconhecido com um “*player*” internacional e o fiel cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal é o meio eficaz de colocar o Brasil cada vez mais nos trilhos da organização fiscal.

Nas medições das agências internacionais de risco de investimento, a credibilidade de um País é medida muito em boa parte por seu rigor fiscal, o que por isso justifica uma maior transparência. Temos acompanhado diversos Países, principalmente na Europa, que devido à falta de planejamento orçamentário e por medidas econômicas equivocadas, afundaram-se em crises que os levaram à estagnação econômica, fruto grande parte da irresponsabilidade fiscal.

O Brasil, que já vem no rumo da organização de suas contas há duas décadas, desde a estabilidade econômica advinda do Plano Real e, há quase uma década e meia, com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode cometer falhas no planejamento fiscal, sob pena de por em risco as estabilidades monetária e fiscal conquistadas a duras penas, o que pode trazer sofrimento à população.

4

Espera-se, contudo, que a presente proposta não se torne regra, permitindo ao Executivo, que, a cada final do primeiro período legislativo, venha a apresentar proposta de alteração da meta de superávit, o que deverá ocorrer em casos excepcionais, mediante razões concretas e fundamentadas, alheias à gestão fiscal, como efeitos decorrentes de crises internacionais e alterações de cenários anteriormente previstos pelo Executivo e Congresso, levando em consideração que as metas e estimativas de receitas e despesas são apreciadas e aprovadas pelo Legislativo no âmbito dos processos legislativos do PPA, LDO e LOA.

Sendo assim, mediante razões devidamente fundamentadas, considerando cenários e perspectivas presentes no período de votação e aprovação da LDO no exercício anterior vis-à-vis comportamento da economia após o transcurso do prazo de dois bimestres no exercício fiscal, permitindo um melhor planejamento para o restante do ano, é que se propõe permitir ao Poder Executivo realizar alterações na meta do superávit, evitando situações como os fatos ocorridos em 2014.

Diante dessa exposição de fatos é que trazemos esse importante Projeto de Lei de Complementar para que o Brasil se mantenha dentro da organização e da responsabilidade fiscal.

Sala das Sessões, em            de março de 2015

Senador **Fernando Bezerra Coelho**

5  
LEGISLAÇÃO CITADA

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**  
**(Lei Complementar 101/2000)**

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterà, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

## 6

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

*(À Comissão de Assuntos Econômicos)*



## **SENADO FEDERAL**

### **PARECER (SF) Nº 27, DE 2018**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº155, de 2015, da Senadora Lúcia Vânia, que Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários.

**PRESIDENTE:** Senador Tasso Jereissati

**RELATOR:** Senador Armando Monteiro

08 de Maio de 2018







SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

I – objetivos, metas e indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados; II – órgão gestor do benefício; III – vigência de até oito anos e revalidação legislativa a cada quatro anos; e IV – avaliação a cada dois anos.

Os entes da Federação deverão divulgar anualmente relatório enumerando cada um dos benefícios tributários vigentes, acompanhados das seguintes informações:

I – lei que os instituiu; II – as informações obrigatórias previstas na lei que instituiu os benefícios; e III – estimativa da renúncia de receita nos três exercícios anteriores e da previsão da renúncia de receita no exercício em curso e nos dois seguintes.

O referido relatório será apreciado pelo respectivo Poder Legislativo juntamente com a lei do orçamento anual e apresentado, tanto quanto possível, com a mesma classificação e abertura das despesas orçamentárias.

Os entes da Federação deverão enviar ao respectivo Poder Legislativo, em até noventa dias a contar da data de aprovação da lei resultante do PLS, projeto de lei ajustando as leis instituidoras dos benefícios tributários para que atendam às alterações legais promovidas pelo PLS.

Em sua justificção, a nobre autora afirma que as alterações propostas visam suprir em parte as lacunas no regramento dos benefícios tributários. A LRF é o espaço legal apropriado por ser lei nacional aplicável a todos os entes federados. O que se pretende é padronizar as leis instituidoras de benefícios tributários para que prevejam mecanismos de avaliação e prazos. Ademais, busca-se definir benefícios tributários e reger a apresentação de relatórios com estimativas de perdas de receita e avaliações a respeito do alcance das metas estipuladas. Tais informações são indispensáveis para que o Poder Legislativo, os órgãos de controle e toda a sociedade possam melhor avaliar e decidir a respeito da conveniência dos benefícios tributários.

O PLS foi distribuído apenas a CAE, onde fui designado relator. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.



SF/18967.68122-60



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente ou deliberação do Plenário. Como a proposição foi distribuída apenas a CAE, iremos fazer também a análise jurídica.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, não há óbices ao projeto em análise, pois, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, compete à União, concorrentemente com Estados e o Distrito Federal, legislar sobre direito tributário e direito financeiro. O assunto também não figura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

O projeto foi apresentado na forma de PLS – Complementar, de forma que ele atende à exigência constitucional de lei complementar para tratar de normas gerais de finanças públicas, conforme prevê o art. 163, inciso I, da Carta Magna.

Quanto ao mérito, concordamos com as alterações propostas, pois apesar das restrições impostas pelo texto constitucional e pela LRF à concessão de benefícios tributários, ainda prolifera o uso de benefícios tais como redução de alíquotas ou isenção de tributos em favor de determinados setores ou atividades, sem a necessária avaliação dos custos incorridos nem dos benefícios alcançados, o que termina por levar a um uso ineficiente dos limitados recursos públicos e fazer com que muitos desses gastos tributários se sustentem apenas devido à organização e à pressão dos setores beneficiados.

As alterações promovidas pelo PLS exigem que a lei que institua qualquer benefício tributário determine os objetivos e metas de política pública a serem alcançados com a instituição do benefício e apresente indicadores que permitam a avaliação dos resultados alcançados; o órgão gestor do benefício; vigência de até oito anos e revalidação legislativa a cada quatro anos; e avaliação a cada dois anos. Dessa forma, a validade máxima de um benefício tributário será de até 8 anos e apenas se, após as avaliações obrigatórias de seus resultados, o benefício for revalidado pelo Poder Legislativo.



SF/18967.68122-60



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Os entes da federação deverão apresentar relatório anual detalhado com informações sobre os benefícios tributários vigentes, inclusive estimativa de renúncia de receita e resultado da avaliação dos resultados proporcionados pelos benefícios. Assim, espera-se garantir transparência em relação aos custos dos benefícios tributários, de forma que se permita avaliar de forma objetiva se eles alcançaram seus objetivos de política pública de forma eficiente.

Enfim, o PLS nº 115, de 2015, aprimora o arcabouço legal referente a concessão de benefícios tributários, de forma a garantir uma melhor alocação dos recursos públicos.

Todavia, consideramos que alguns aspectos do PLS apresentado podem ser flexibilizados com ganhos para o processo legislativo e para a política pública a ser incentivada.

Assim, propomos nova redação ao art. 1º no que tange à definição de benefício tributário. Não há consenso doutrinário acerca do conceito de benefício tributário. A legislação tributária traz muitas situações peculiares sobre as quais não há consenso se são incentivo ou benefício tributário ou apenas subsídio financeiro. O termo “desoneração legal” é muito restrito para abranger todas as hipóteses de benefícios fiscais, e parece se limitar ao efeito financeiro no valor do tributo, seja alterando sua base de cálculo, seja excluindo o sujeito passivo da tributação, mas outras hipóteses podem ser um benefício e não implicar desoneração legal, como, por exemplo, os parcelamentos especiais ou adiamento do vencimento do tributo. Por sua vez, os tributos nem sempre são instituídos de modo objetivo, a se enquadrar nesse conceito de “legislação de regência”, por exemplo, o caso do PIS/Cofins, cuja legislação é bem complexa e detalhista, o que inviabiliza a aplicação desse termo.

No intuito de simplificar-se o controle proposto, sem prejuízo da transparência, supervisão e da necessária avaliação periódica por parte do Poder Legislativo, propõe-se suprimir a existência de vigência do benefício de natureza tributária por até oito anos, uma vez que compete aos Poderes Executivo e Legislativo, em cada caso, avaliar a manutenção ou não do benefício de natureza tributária ou incentivo. Nesse sentido, sugere-se alteração na redação do art. 14-B e do art. 14-D.



SF/18967.68122-60



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Por fim, consideramos que a avaliação não deve ser requisito constante da lei específica do benefício, mas seu modo de controle posterior.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 - Complementar, com a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº 1 - CAE

Dê-se aos arts. 1º e 2º do PLS nº 155, de 2015 - Complementar, a seguinte redação:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“**Art. 14-A.** Considera-se benefício de natureza tributária para os fins desta Lei Complementar a desoneração legal de tributo, em exceção a sua legislação de referência, de forma subjetiva, com o fim de alcançar objetivos de interesse público, em caráter compensatório ou incentivador.

§ 1º Considera-se como legislação de referência de um tributo a regra geral de sua aplicação, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal.

§ 2º É característica do benefício de natureza tributária acarretar renúncia de receitas, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos objetivos de que trata o *caput* deste artigo.

**Art. 14-B.** A lei que institua benefício de natureza tributária sujeito a habilitação deverá contemplar explicitamente:

I – objetivos, metas e indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados;

II – órgão gestor do benefício em relação à finalidade para o qual foi instituído;

III- vigência por período determinado de tempo.



SF/18967.68122-60



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

*Parágrafo único.* Deverá haver avaliação dos resultados alcançados a cada dois anos.

**Art. 14-C.** Os entes da Federação deverão divulgar anualmente relatório enumerando cada um dos benefícios tributários vigentes, acompanhados das seguintes informações:

I – lei que os instituiu;

II – informações previstas nos incisos I a III do art. 14-B; e

III – estimativa da renúncia de receita nos três exercícios anteriores e da previsão da renúncia de receita no exercício em curso e nos dois seguintes.

§ 1º O relatório previsto no *caput* será apreciado pelo respectivo Poder Legislativo juntamente com a lei do orçamento anual e apresentado, tanto quanto possível, com a mesma classificação e abertura das despesas orçamentárias.

§ 2º O relatório previsto no *caput* poderá ser apresentado juntamente com o documento a que se refere o inciso II do art. 5º desta Lei Complementar.

§ 3º A memória de cálculo das estimativas e previsões determinadas no inciso III do *caput* deverá ser disponibilizada em meios eletrônicos de acesso público.

**Art. 14-D.** Os entes da Federação deverão divulgar a avaliação periódica de que trata o parágrafo único do art. 14-B, contendo análise sobre o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos e eventuais correções da meta.

§ 1º A avaliação periódica será apreciada pelo competente Poder Legislativo e Tribunal ou Conselho de Contas, seja quanto ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, seja quanto ao atendimento do disposto nesta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação deverá ser apresentada também ao término do prazo de vigência do benefício e durante a sua revalidação.”



SF/18967.68122-60



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

**Art. 2º** Os entes da Federação deverão enviar ao respectivo Poder Legislativo, em até um ano a contar da data de aprovação desta Lei Complementar, projeto de lei ajustando as leis instituidoras dos benefícios tributários para que atendam às exigências previstas nos incisos I a III do art. 14-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18967.68122-60



**Relatório de Registro de Presença**  
**CAE, 08/05/2018 às 10h - 14ª, Ordinária**  
 Comissão de Assuntos Econômicos

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
RAIMUNDO LIRA	1. EDUARDO BRAGA <b>PRESENTE</b>
ROBERTO REQUIÃO	2. ROMERO JUCÁ <b>PRESENTE</b>
GARIBALDI ALVES FILHO <b>PRESENTE</b>	3. ELMANO FÉRRER <b>PRESENTE</b>
ROSE DE FREITAS	4. WALDEMIR MOKA
SIMONE TEBET <b>PRESENTE</b>	5. AIRTON SANDOVAL <b>PRESENTE</b>
VALDIR RAUPP <b>PRESENTE</b>	6. VAGO
FERNANDO BEZERRA COELHO <b>PRESENTE</b>	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
GLEISI HOFFMANN	1. KÁTIA ABREU
HUMBERTO COSTA	2. FÁTIMA BEZERRA <b>PRESENTE</b>
JORGE VIANA	3. PAULO PAIM <b>PRESENTE</b>
JOSÉ PIMENTEL <b>PRESENTE</b>	4. REGINA SOUSA <b>PRESENTE</b>
LINDBERGH FARIAS	5. PAULO ROCHA
ACIR GURGACZ <b>PRESENTE</b>	6. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
TASSO JEREISSATI <b>PRESENTE</b>	1. ATAÍDES OLIVEIRA
RICARDO FERREÇO <b>PRESENTE</b>	2. DALIRIO BEBER <b>PRESENTE</b>
JOSÉ SERRA <b>PRESENTE</b>	3. FLEXA RIBEIRO <b>PRESENTE</b>
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE
JOSÉ AGRIPINO <b>PRESENTE</b>	5. MARIA DO CARMO ALVES <b>PRESENTE</b>

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
OTTO ALENCAR <b>PRESENTE</b>	1. SÉRGIO PETECÃO
OMAR AZIZ	2. JOSÉ MEDEIROS <b>PRESENTE</b>
CIRO NOGUEIRA	3. BENEDITO DE LIRA

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
LÚCIA VÂNIA	1. VAGO
LÍDICE DA MATA <b>PRESENTE</b>	2. CRISTOVAM BUARQUE
VANESSA GRAZZIOTIN <b>PRESENTE</b>	3. VAGO

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTES
WELLINGTON FAGUNDES <b>PRESENTE</b>	1. PEDRO CHAVES
ARMANDO MONTEIRO <b>PRESENTE</b>	2. VAGO
TELMÁRIO MOTA <b>PRESENTE</b>	3. RODRIGUES PALMA <b>PRESENTE</b>



## Relatório de Registro de Presença

### **Não Membros Presentes**

CÁSSIO CUNHA LIMA

DÁRIO BERGER

**DECISÃO DA COMISSÃO****(PLS 155/2015)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM A EMENDA Nº 1 - CAE.

08 de Maio de 2018

Senador TASSO JEREISSATI

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



**SENADO FEDERAL**

**PROJETO DE LEI DO SENADO**  
**Nº 155, DE 2015**  
**(Complementar)**

Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

**“Art. 14-A.** Considera-se benefício ou gasto tributário para os fins desta Lei Complementar a desoneração legal de tributo, em exceção a sua legislação de referência, que conceda tratamento preferencial a grupos de contribuintes, com o fim de alcançar objetivos de interesse público.

§ 1º – Considera-se como legislação de referência de um tributo a regra geral de sua aplicação, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal.

§ 2º – É característica do benefício tributário, ou gasto tributário, acarretar renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos objetivos de que trata o caput deste artigo.

**Art. 14-B.** O benefício tributário deverá ser instituído, no âmbito de cada ente da Federação, por meio de lei específica, nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição, e que contemple explicitamente:

2

I – objetivos, metas e indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados;

II – órgão gestor do benefício;

III – vigência de até oito anos e revalidação legislativa a cada quatro anos; e

IV – avaliação a cada dois anos.

**Art. 14-C.** Os entes da Federação deverão divulgar anualmente relatório enumerando cada um dos benefícios tributários vigentes, acompanhados das seguintes informações:

I – lei que os instituiu;

II – informações previstas nos incisos I a IV do art. 14-B; e

III – estimativa da renúncia de receita nos três exercícios anteriores e da previsão da renúncia de receita no exercício em curso e nos dois seguintes.

§ 1º O relatório previsto no *caput* será apreciado pelo respectivo Poder Legislativo juntamente com a lei do orçamento anual e apresentado, tanto quanto possível, com a mesma classificação e abertura das despesas orçamentárias.

§ 2º O relatório previsto no *caput* poderá ser apresentado juntamente com o documento a que se refere o inciso II do art. 5º desta Lei Complementar.

§ 3º A memória de cálculo das estimativas e previsões determinadas no inciso III do *caput* deverá ser disponibilizada em meios eletrônicos de acesso público.

**Art. 14-D.** Os entes da Federação deverão divulgar a avaliação periódica de cada benefício tributário, contendo análise sobre o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos e eventuais correções da meta.

§ 1º A avaliação periódica será apreciada pelo competente Poder Legislativo e Tribunal ou Conselho de Contas, seja quanto ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, seja quanto ao atendimento do disposto nesta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação deverá ser apresentada também ao término do prazo de vigência do benefício e durante a sua revalidação.”

**Art. 2º** Os entes da Federação deverão enviar ao respectivo Poder Legislativo, em até noventa dias a contar da data de aprovação desta Lei Complementar, projeto de lei ajustando as leis instituidoras dos benefícios tributários para que atendam as exigências previstas nos incisos I a IV do art. 14-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**Art. 3º** Esta Lei Complementar entrará em vigor na data da sua publicação.

### **Justificação**

O tema dos benefícios tributários (ou gastos tributários) envolve importantes desafios intelectuais e práticos. Há questões relativas à adequada definição e à produção de estimativas que retratem com fidelidade a perda de receita pública decorrente de cada benefício e do seu conjunto. Há também o problema dos incentivos à expansão dos benefícios e dos riscos que trazem à eficiência dos gastos públicos, à funcionalidade do sistema tributário, ao controle das contas públicas e à distribuição da carga tributária entre os contribuintes. Tais fatos, por sua vez, trazem à baila a questão da criação de mecanismos adequados de controle dos benefícios tributários ou do aperfeiçoamento dos mecanismos existentes de tal modo que sejam utilizados com parcimônia.

Em termos de experiência internacional, percebe-se que, nas últimas décadas, a preocupação com a expansão dos benefícios tributários, resultou na busca de arranjos que possibilitassem mais transparência e controle desses benefícios. Assim, normas tributárias esparsas, imperceptíveis para os analistas de finanças públicas e formuladores de política econômica, passaram a ser vistas como espécie de gasto público indireto realizado por meio do sistema tributário, retratáveis quantitativamente com estimativas de perda de receita e passíveis de sujeição a mecanismos de controle e avaliação tais quais os gastos diretos. É preciso reconhecer, entretanto, que esse processo ainda não foi concluído e está sujeito a retrocessos e a experiências mal sucedidas que requerem correções de rumo. Enfim, trata-se de um processo de aprendizado em curso.

No Brasil, houve avanços ao longo das duas últimas décadas. O demonstrativo de benefícios tributários previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, com as respectivas estimativas de perdas de receita, tornaram-se mais elaborados e abrangentes em termos de tributos cobertos, na esfera federal. A introdução de novos benefícios tributários, por sua vez, encontrou restrições na exigência de lei específica (§ 6º do art. 150 da Constituição Federal) e de compensação para a decorrente perda de receitas (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Entretanto, ainda é preciso avançar bastante. Não há uma definição legal de benefício ou gasto tributário ou qualquer espécie de diretriz para a elaboração do demonstrativo acima referido. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, por sua vez, não oferece maiores esclarecimentos, trazendo dúvidas a respeito dos critérios utilizados na discriminação dos benefícios e da metodologia empregada na elaboração das estimativas.

Mas a maior carência refere-se aos mecanismos de controle dos benefícios tributários. A forte expansão nos últimos anos sugere que as restrições dirigidas a propostas de criação de novos gastos ou ampliação dos existentes não estão funcionando

4

a contento. Indica também a existência de falhas nos procedimentos de elaboração e análise de propostas no Poder Executivo e no Poder Legislativo.

Em relação aos benefícios tributários em vigor, não existem normas gerais aplicáveis diretamente a todos eles, disciplinando limites globais, interação com o orçamento, gestão e monitoramento, bem como mecanismos que abram a possibilidade de revisão ou cancelamento dos gastos, a exemplo de avaliação periódica ou de prazos de validade ou validação. Como regra, também as normas que criaram os benefícios não dispõem de tais mecanismos ou, se eles existem, não estão sendo seguidos, conforme denuncia a deficiente atuação dos respectivos órgãos gestores. Alguns benefícios tributários sequer contam com órgão gestor designado. Essas deficiências, por sua vez, não são supridas pelos órgãos centrais e de controle do Poder Executivo, nem pela atuação do Poder Legislativo.

Vale observar que as observações valem para a União, mas talvez valham com mais razão ainda para Estados, Distrito Federal e Municípios. Na verdade, em que pese a falta de informações, é possível afirmar que os problemas encontrados na esfera federal sejam ainda mais graves nas esferas estadual e municipal.

O presente projeto de lei visa suprir em parte as lacunas no regramento dos benefícios tributários. A Lei de Responsabilidade Fiscal é o espaço legal apropriado por ser lei nacional aplicável a todos os entes federados. O que se pretende é padronizar as leis instituidoras de benefícios tributários para que prevejam mecanismos de avaliação e prazos. Ademais, busca-se definir benefícios tributários e regrar a apresentação de relatórios com estimativas de perdas de receita e avaliações a respeito do alcance das metas estipuladas. Tais informações são indispensáveis para que o Poder Legislativo, os órgãos de controle e toda a sociedade possam melhor avaliar e decidir a respeito da conveniência dos benefícios tributários.

Em face do exposto, contamos com o apoio dos demais Pares para a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões,

Senadora **Lúcia Vânia**

5  
LEGISLAÇÃO CITADA

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

**SEÇÃO II  
DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR**

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 75, de 15.10.2013)

§ 1º A vedação do inciso III, *b*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, *c*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

6

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 7.º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

#### **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

#### **Seção II Da Renúncia de Receita**

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base

7

de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

*(À Comissão de Assuntos Econômicos)*

Publicado no **DSF**, de 25/3/2015



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fabiano Contarato

## PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*; sobre o Projeto de Lei do Senado nº 87, de 2015 – Complementar, do Senador Humberto Costa, que *altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar expressamente a transferência de responsabilidade pela cobrança da dívida ativa dos entes federados a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado*; sobre o Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 – Complementar, da Senadora Lúcia Vânia, que *acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários*; e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 – Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *altera a Lei Complementar 101 de Maio de 2000.*



SF/21524.28081-00

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

### I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) quatro projetos de lei complementar que tramitam em conjunto por força da aprovação, pelo Plenário do Senado Federal em 19 de fevereiro de 2019, do Requerimento nº 18, do Senador Sérgio Petecão.

O primeiro deles, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia, tem como finalidade regulamentar o art. 146-A da Constituição Federal (CF), que foi concebido para permitir a instituição de regimes especiais de tributação que impeçam a utilização do tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de coibir, tão logo surjam, práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência, sobretudo em setores altamente tributados, tais como combustíveis, bebidas e cigarros.

Entre os critérios que podem ser estabelecidos para assegurar o cumprimento de obrigações tributárias, são previstos: controle especial do recolhimento do tributo; manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento da empresa; antecipação ou postergação do fato gerador e concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico.

O projeto prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou então a pessoa jurídica específica no denominado “regime diferenciado”. Durante a vigência do regime diferenciado, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta e respeitado o devido processo legal, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes suspensa ou cancelada.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, já foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na reunião de 7 de novembro de 2018, mediante substitutivo (Emenda nº 2–CAE) da lavra do relator, Senador Ricardo Ferraço. Entre outras modificações, o substitutivo introduziu o requisito de devedor contumaz – aquele que pratica inadimplência substancial, reiterada e injustificada do tributo – para a empresa que tiver a sua inscrição no cadastro de contribuintes cancelada. Também nominou os setores de atividade econômica (a saber: combustíveis e biocombustíveis, bebidas frias e cigarros que contenham tabaco) em que a própria lei complementar reconhece haver desequilíbrio concorrencial provocado por descumprimento de obrigações tributárias pelos contribuintes.



O Senador Ricardo Ferraço também relatou o projeto nesta CTFC. Por iniciativa dele e do Senador Ciro Nogueira, foi realizada audiência pública na reunião de 5 de dezembro de 2018. Duas semanas depois, na reunião de 19 de dezembro de 2018, o projeto foi aprovado mediante oito subemendas ao substitutivo da CAE (Subemendas nºs 1 a 8–CTFC à Emenda nº 2–CAE/CTFC). Entre outras modificações, ampliou-se ao setor de bebidas em geral a aplicação direta da lei complementar. Enviado ao Plenário, retornou a esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

O segundo projeto, o PLS nº 87, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Humberto Costa, altera o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), para vedar a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

O PLS nº 87, de 2015 – Complementar, pretende-se antídoto à chamada terceirização da cobrança da dívida ativa, autorizada pela Resolução nº 33, de 2006, do Senado Federal. Não chegou a ser apreciado pela CAE em razão de requerimento de tramitação em conjunto apresentado pelo Senador José Pimentel, afinal não lido em Plenário. Será apreciado por esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

O terceiro projeto, o PLS nº 155, de 2015 – Complementar, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) para disciplinar os benefícios tributários, definindo o conceito e regulando sua instituição. Também prevê regras relativas à apresentação de relatórios com estimativas de perdas de receita e avaliações quanto ao alcance de metas.

O PLS nº 155, de 2015 – Complementar, foi aprovado na reunião da CAE de 8 de maio de 2018, com a Emenda nº 1–CAE. Em Plenário, foi apresentada a Emenda nº 2–PLEN, posteriormente aprovada pela CAE na forma da Subemenda nº 1–CAE. Será apreciado por esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

O quarto projeto, o PLS nº 165, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal para tornar crime de responsabilidade a alteração, pelo Poder Executivo, da meta de superávit primário prevista na lei de diretrizes orçamentárias após o término do primeiro período da sessão legislativa.



O PLS nº 165, de 2015 – Complementar, foi aprovado na reunião da CAE de 15 de agosto de 2017, com a Emenda nº 3–CAE. Em Plenário, foram apresentadas as Emendas nºs 4–PLEN e 5–PLEN, posteriormente aprovadas pela CAE, a primeira na forma da Subemenda nº 1–CAE. Será apreciado por esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

As quatro proposições que tramitam em conjunto serão posteriormente apreciadas pela CAE e pelo Plenário.

## II – ANÁLISE

Segundo o art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o pressuposto para a tramitação em conjunto de duas ou mais proposições é a regulação da mesma matéria.

Das quatro proposições ora submetidas à apreciação desta CTFC, os PLSs nºs 155 e 165, ambos de 2015 e complementares, alteram a Lei de Responsabilidade Fiscal, norma de finanças públicas, que é código de conduta a ser seguido pelos administradores públicos dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com o objetivo de melhorar a administração das contas públicas. O PLS nº 155, de 2015 – Complementar, tem viés tributário, pois define e regula os benefícios ou gastos tributários. O PLS nº 165, de 2015 – Complementar, é típica norma de finanças públicas, pois cuida das hipóteses de alteração da meta de superávit primário no decorrer do exercício financeiro.

O PLS nº 87, de 2015 – Complementar, altera o CTN para vedar a terceirização da cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Trata-se de norma de finanças públicas que versa sobre a cobrança do crédito tributário já constituído em definitivo ou então confessado.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, por seu turno, estabelece critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O projeto tenciona assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização de tributos. Seu foco é, portanto, garantir a constituição do crédito tributário cujo inadimplemento favoreceria o devedor contumaz na disputa pelo mercado.



A apreciação de proposições legislativas deve respeitar os ditames da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*. Essa norma complementar é prevista no art. 59, parágrafo único, da Carta Magna.

Pois a LCP nº 95, de 1998, estabelece, em seu art. 7º, que, excetuadas as codificações, *a lei tratará de um único objeto e não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão*.

Como o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, não guarda afinidade, pertinência ou conexão com o PLS nº 87, de 2015 – Complementar, nem ambos com os PLSs nºs 155 e 165, de 2015 e complementares, a estrita observância da LCP nº 95, de 1998, força-nos a efetuar escolha entre eles.

Nossa preferência recai sobre o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, que sobressai aos demais pelo combate ao devedor contumaz de tributos. Com arrimo no art. 133, V, “b”, e §§ 2º e 8º do RISF, somos pela tramitação autônoma dos demais projetos, conforme requerimento proposto ao final: o PLS nº 155, de 2015 – Complementar, pela sua relevância ao definir e regular benefício ou gasto tributário; o PLS nº 165, de 2015 – Complementar, por sua importante disciplina à fixação da meta de superávit fiscal; e o PLS nº 87, de 2015 – Complementar, que afasta, em definitivo, a possibilidade de o ente tributante terceirizar a cobrança de sua dívida ativa a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado.

A seguinte análise do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, aproveita os relatórios apresentados e aprovados na CAE e na CTFC pelo Senador Ricardo Ferraço, a quem ora rendemos homenagem.

Nos termos do art. 102-A, inciso III, alínea “f”, do RISF, cabe à CTFC analisar as condições de concorrência. É justamente a prevenção do desequilíbrio da concorrência o objeto do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, sob exame.

O projeto coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre direito tributário, direito



econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, I; 48, I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

O projeto está articulado em boa técnica legislativa, embora eivado de três inexatidões materiais devidas a lapso manifesto, que serão corrigidas ao final, a saber:

- a) no preâmbulo, ausência da ordem de execução “O CONGRESSO NACIONAL decreta.”;
- b) omissão do art. 3º; e
- c) duplicidade de inciso IV no *caput* do art. 2º.

O projeto não cria ou altera despesa obrigatória nem dá causa a renúncia de receita. É adequado do ponto de visto orçamentário e financeiro.

No mérito, o art. 146-A passou a integrar o texto permanente da Constituição Federal em razão da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003.

Foram esparsas as menções ao art. 146-A nos documentos que instruíram a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41, de 2003, que deu origem à EC nº 42. Não é possível estabelecer, com clareza, qual a intenção do legislador com essa inovação constitucional. A falta dessas importantes balizas hermenêuticas terminou por permitir o surgimento das mais variadas interpretações do texto do art. 146-A.

A autora do projeto, de maneira meritória, direcionou o escopo do dispositivo constitucional aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”, referido nos arts. 1º, I e VII, e 3º, III e parágrafo único), deixando de fora os causados pelo Fisco ou pela norma tributária. Também fez incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço, afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 3º, V).

Essas escolhas feitas pela autora têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência



legislativa de cada ente político (art. 150, I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

Assim, se houver desequilíbrio concorrencial motivado pela legislação, esta deverá ser alterada pelo órgão competente, ou submetida ao controle do Poder Judiciário. Uma lei complementar não pode corrigir eventuais inconsistências da lei de incidência tributária e respectivos atos executórios, sob pena de invasão de competência privativa do respectivo ente tributante.

De outro lado, não compete à lei complementar prevista no art. 146-A da CF fixar normas de indução tributária com a finalidade extrafiscal de estimular o contribuinte a adotar comportamento desejado pelo Poder Público. Seria o caso, por exemplo, da concessão de incentivo para quem realizar investimento em determinada região (por exemplo, na Zona Franca de Manaus).

Portanto, a premissa utilizada na elaboração do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenciais, parece ser a única compatível com a letra e o espírito do art. 146-A da CF.

Em relação aos sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do art. 1º, identificamos três de natureza material, que são aqueles a interferir com os elementos estruturais da obrigação tributária, a saber: a) antecipação ou postergação do fato gerador (independentemente de substituição tributária); b) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico (monofasia também para o IPI e o ISS); e c) adoção de alíquota específica sobre preço do produto constante em pauta de valor mínimo.

Os outros quatro critérios especiais de tributação têm natureza formal, isto é, criam deveres instrumentais adicionais para acompanhamento específico de determinados contribuintes. Destes, três são de aplicação individual ao sujeito passivo na forma de **regime diferenciado**, a saber: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa.

Em relação ao critério especial de tributação consistente na adoção de regime de estimativa (inciso VII do *caput* do art. 1º), embora o



cotejo entre crédito apurado por estimativa e crédito escriturado tenha redação inspirada no art. 26, inciso III e § 1º, da LCP nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), é preciso ajustar a redação dos § 3º do art. 1º para fazer a seguinte distinção: **dedução** do excedente da estimativa paga no período de apuração anterior; e **compensação** do excedente de estimativa acumulado por mais de três períodos de apuração com outros tributos devidos pelo contribuinte.

Segundo o art. 3º, inciso VII, alínea “a” do projeto, a aplicação do regime diferenciado deve ser precedida de intimação do sujeito passivo para o exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de cancelamento do regime diferenciado. A nosso ver, o prazo mínimo para o exercício do direito de defesa em face da aplicação de regime diferenciado precisa ser alongado de quinze para **trinta** dias, porque a defesa envolverá estudos de mercado.

Outra importante alteração nessa mesma alínea “a” decorre do julgamento pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, em 5 de setembro de 2018, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.952. Embora a proclamação do resultado tenha sido adiada, consta da ata de julgamento que diversos ministros se manifestaram pela necessidade de conferir efeito suspensivo ao recurso interposto contra ato de cassação de regime especial para funcionamento de indústria tabagista. Assim, para evitar discussões judiciais, propomos conferir efeito suspensivo ao recurso apresentado pela empresa selecionada para o regime diferenciado. Lembramos que o dispositivo já prevê o prazo de noventa dias para que a administração tributária aprecie esse recurso. Logo, o retardo ora introduzido não será grande.

É igualmente necessário permitir a delimitação geográfica do mercado, para fins de eventual análise concorrencial. Para tanto, damos nova redação ao § 1º do art. 1º.

Ao longo da tramitação do projeto, entidades representativas de categorias econômicas revelaram fundadas preocupações com relação à possível aplicação indiscriminada dos critérios previstos em lei complementar, com o objetivo de elevar a carga tributária, ou mesmo de ampliar os mecanismos de execução de que já dispõem as Fazendas Públicas. Isso poderia aumentar o contencioso tributário e gerar insegurança para os agentes econômicos.



Assim, é proposto novo art. 2º, que identifica os setores econômicos passíveis de serem alcançados pela lei complementar. Além dos setores de combustíveis e biocombustíveis, bebidas (frias e quentes) e cigarros que contenham tabaco, cuja própria estrutura de mercado e nível histórico de tributação propiciam desequilíbrios concorrenciais tributários, o novel dispositivo estabelece os critérios e condições para o controle de agentes econômicos que negociem outros produtos, conferindo aos interessados o direito à defesa prévia, ínsito ao devido processo legal.

Com efeito, caso se detecte desequilíbrio concorrencial em outro setor, entidade representativa desse setor, órgão com competência para a defesa da concorrência, ou ainda a administração tributária poderão pleitear a aplicação dos critérios especiais de tributação ao setor, obedecida, entre outras condições, a concessão de prazo não inferior a trinta dias para manifestação de qualquer interessado.

A aplicação dos três critérios materiais junto com o quarto critério formal (instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque) é feita mediante **regime especial de fiscalização** (art. 3º, I, *in fine*). A nosso ver, precisa ficar claro que a aplicação do regime especial de fiscalização alcança todo o setor de atividade econômica identificado. Os critérios especiais de tributação serão de aplicação individual a sujeito passivo (empresa) apenas no caso do regime diferenciado (art. 3º, VII).

O art. 4º, II, autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação individual de três critérios especiais formais, cancele a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes. A medida equivale à interdição comercial do estabelecimento, pois o impede de emitir nota fiscal eletrônica.

Esse sujeito passivo precisa ser qualificado de **devedor contumaz**, aquele que pratica inadimplência substancial, reiterada e injustificada do tributo. O devedor contumaz atua no campo do ilícito. Trata-se de criminoso, e não de empresário, que se organiza para não pagar tributos e, com isso, obter vantagem concorrencial, dentre outras. Para tanto, viola sistematicamente o ordenamento jurídico, praticando inúmeros ilícitos, comumente mediante a utilização de laranjas, registro de endereços e sócios falsos, possuindo, invariavelmente, patrimônio insuficiente para satisfazer obrigações tributárias, trabalhistas, etc.



Por outro lado, é preciso assegurar a não aplicação dos critérios especiais de tributação ao devedor eventual ou ao devedor reiterado cuja inadimplência não implique desequilíbrio concorrencial. Esses dois tipos de devedor atuam licitamente no mercado e devem se submeter ao procedimento normal de cobrança de dívidas (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de certidão da dívida ativa, etc.), não podendo sofrer qualquer restrição à liberdade de iniciativa tendente a forçá-los a cumprir as suas obrigações tributárias.

Por fim, propomos a supressão do art. 4º do projeto, de modo que a manutenção dos critérios especiais de tributação instituídos pelos entes subnacionais anteriormente à vigência da lei complementar se faça conforme o § 4º do art. 24 da Constituição Federal.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, acolhidas a Emenda nº 2–CAE/CTFC e as Subemendas nºs 1 a 8–CTFC à Emenda nº 2–CAE/CTFC na forma da emenda substitutiva a seguir; e pelo **desapensamento para tramitação autônoma** do PLS nº 87, de 2015 – Complementar, do PLS nº 155, de 2015 – Complementar, e do PLS nº 165, de 2015 – Complementar, na forma do requerimento abaixo.

#### EMENDA Nº – CTFC (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 – COMPLEMENTAR

*Regula o art. 146-A da Constituição Federal.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:



I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§ 1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 3º.

§ 2º As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor



dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3º Na hipótese do inciso VII, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.

**Art. 2º** Enquadram-se no campo de aplicação desta Lei Complementar os produtores, importadores e comerciantes de:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:



a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido;

b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

*Parágrafo único.* Os procedimentos para aplicação do inciso IV serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso IV;

II – concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida;

IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 3º** Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII deste artigo, todo o setor de atividade econômica;

II – deverão ser motivados, mediante demonstração dos efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como da necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los;



III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, quando fundados nos incisos I, II e VII do art. 1º, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 4º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do art. 3º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado para as seguintes modalidades:

I – suspensão, se caracterizadas e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:



a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração;

II – cancelada, quando se tratar de devedor contumaz, caracterizado na hipótese de inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributo, cumulada com qualquer uma das seguintes situações:

a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

c) evidências de que a pessoa jurídica participe de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais;

d) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador ou órgão fiscalizador competente;

e) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.



**Art. 5º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**REQUERIMENTO Nº      , DE 2021**

Requeremos, nos termos regimentais, o desapensamento, para fins de tramitação autônoma, do Projeto de Lei do Senado nº 87, de 2015 – Complementar; do Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 – Complementar; e do Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 – Complementar, das demais proposições com que tramitam em conjunto.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## **SENADO FEDERAL**

### **PARECER (SF) Nº 25, DE 2018**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 - Complementar, da Senadora Ana Amélia, que Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**PRESIDENTE:** Senador Ataídes Oliveira

**RELATOR:** Senador Ricardo Ferraço

19 de Dezembro de 2018



**PARECER N° , DE 2018**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que regula o art. 146-A da Constituição Federal.



RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora ANA AMÉLIA. A oitiva da CTFC decorre da aprovação, pelo Plenário do Senado, do Requerimento nº 515, de 2018, de autoria do Senador CIRO NOGUEIRA.

O projeto visa regular o art. 146-A da Constituição Federal (CF) ao estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O PLS compõe-se de quatro artigos.

Já fiz a descrição do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no relatório que apresentei à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e que foi aprovado, na reunião de 7 de novembro de 2018 daquela Comissão, na forma do Parecer (SF) nº 100, de 2018. Reitero aqui os termos do relato do projeto lá assentados, quer quanto ao articulado legal quer quanto à justificação.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de coibir, **tão logo surjam**,

práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência. O projeto tenciona assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização de tributos, os chamados “regimes especiais de fiscalização”, atualmente aplicados pela União e por alguns Estados.

O projeto prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou então a pessoa jurídica específica no denominado “regime diferenciado”. Durante a vigência do regime diferenciado, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes suspensa ou cancelada. Dessa maneira, será obrigada a sustar suas atividades de comercialização porque estará impedida, temporária ou definitivamente, de emitir nota fiscal eletrônica.

O Parecer (SF) nº 100, de 2018, da CAE, culmina com a apresentação de Substitutivo (Emenda nº 2-CAE), composto de seis artigos.

Foram três as alterações importantes introduzidas pelo Substitutivo. A primeira delas foi a delimitação do mercado, para fins de eventual análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (§ 1º do art. 1º do Substitutivo).

A segunda importante alteração nominou os setores de atividade econômica (a saber: combustíveis e biocombustíveis, bebidas frias e cigarros que contenham tabaco) em que a própria lei complementar reconhece haver desequilíbrio concorrencial provocado por descumprimento de obrigações tributárias pelos contribuintes. Segundo o art. 2º, IV e parágrafo único, do Substitutivo, caso se detecte desequilíbrio concorrencial em outro setor, entidade representativa desse setor ou órgão com competência para a defesa da concorrência poderão provocar a administração tributária, a qual, entre outros procedimentos, deverá conceder prazo não inferior a trinta dias para manifestação de qualquer interessado.

A terceira importante alteração foi a introdução da qualificação de devedor contumaz ao sujeito passivo (isto é, à pessoa jurídica sujeita ao regime especial de fiscalização) que poderá ter sua inscrição no cadastro de contribuintes cancelada (art. 4º, II, do Substitutivo). Na outra face da mesma moeda, assegurou-se a não aplicação dos critérios especiais de tributação ao devedor eventual ou ao devedor reiterado cuja inadimplência não implique desequilíbrio concorrencial (art. 3º, III, do Substitutivo).



Na reunião da CTFC havida em 5 de dezembro de 2018, foi realizada audiência pública interativa para instruir o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, em decorrência da aprovação dos Requerimentos RTG nºs 35 e 38, de 2018-CTFC, de autoria do Senador CIRO NOGUEIRA e deste relator, respectivamente. Houve a oitiva dos seguintes convidados: (i) Francisco Assis de Oliveira Júnior, Subsecretário de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); (ii) Helvio Rebeschini, Diretor de Planejamento Estratégico da Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência (PLURAL) (iii) Edson Vismona, Presidente Executivo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO); (iv) Hugo Funaro, Advogado, sócio de Dias de Souza Advogados; (v) Luiz Marcio de Souza, Coordenador Adjunto da Coordenadoria da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (CAT/SEFAZ-SP); e (vi) Gustavo do Amaral Martins, Advogado especialista da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Não foram apresentadas outras emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, III, “f”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CTFC analisar as condições de concorrência. É justamente a prevenção do desequilíbrio da concorrência o objeto do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, sob exame.

O projeto e o Substitutivo coadunam-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, I; 48, I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

O Substitutivo está articulado em boa técnica legislativa, embora eivado de três inexatidões materiais devidas a lapso manifesto, que serão corrigidas ao final por meio de emendas de redação, a saber:

a) no preâmbulo, ausência da ordem de execução “O CONGRESSO NACIONAL decreta.”;



SF/18167.31852-12

b) no inciso I do § 2º do art. 1º, plural indevido do substantivo “entidades”;

c) na alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 2º, plural indevido do particípio “causados”.

O projeto não cria ou altera despesa obrigatória nem dá causa a renúncia de receita. É adequado do ponto de visto orçamentário e financeiro.

No mérito, reitero meu alinhamento à premissa utilizada na elaboração do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar, **no nascedouro**, práticas de inadimplemento tributário engendradas pelos contribuintes (empresas), das quais possam resultar desequilíbrios concorrenciais. Há que se estancar desde logo o empilhamento, na dívida ativa dos entes tributantes, de créditos tributários incobráveis em razão, por exemplo, do fechamento irregular da empresa devedora ou da existência de sócios laranjas.

A audiência pública propiciada pela iniciativa do Senador CIRO NOGUEIRA apontou dispositivos do Substitutivo que necessitam de aperfeiçoamento.

A mais importante alteração decorre das ponderações trazidas pela Receita Federal e pela Sefaz-SP, no sentido de que a administração tributária é capaz de identificar indícios de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária em outros setores de atividade econômica. Por essa razão, no inciso IV do *caput* do art. 2º do Substitutivo, proponho o acréscimo da iniciativa da administração tributária às já previstas ações de entidade representativa do setor ou de órgão da defesa da concorrência. Em consequência, no inciso I do parágrafo único do mesmo art. 2º, saliento a necessidade de a administração tributária demonstrar os indícios de desequilíbrio concorrencial.

No inciso II do *caput* do mesmo art. 2º do Substitutivo, proponho a inclusão do setor de bebidas alcoólicas em geral, não somente de cervejas, entre aqueles em que a lei complementar reconhece, de antemão, haver desequilíbrio concorrencial provocado pelo descumprimento de obrigações tributárias por parte das empresas.



Outra importante alteração decorre do julgamento pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, em 5 de setembro de 2018, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.952. Embora a proclamação do resultado tenha sido adiada, consta da ata de julgamento que diversos ministros se manifestaram pela necessidade de conferir efeito suspensivo ao recurso interposto contra ato de cassação de regime especial para funcionamento de indústria tabagista. Assim, para evitar discussões judiciais, proponho conferir efeito suspensivo ao recurso apresentado pela empresa selecionada para o regime diferenciado (alínea “a” do inciso VII do *caput* do art. 3º do Substitutivo). Lembro que o dispositivo já prevê o prazo de noventa dias para que a administração tributária aprecie esse recurso. Logo, o retardo ora introduzido não será grande.

Proponho a supressão do art. 5º do Substitutivo em atenção a pleito da Sefaz-SP. Assim, a manutenção dos critérios especiais de tributação instituídos pelos entes subnacionais anteriormente à vigência da lei complementar resultante do Substitutivo far-se-á conforme o § 4º do art. 24 da Constituição Federal.

Em relação ao critério especial de tributação consistente na adoção de regime de estimativa (inciso VII do *caput* do art. 1º do Substitutivo), embora o cotejo entre crédito apurado por estimativa e crédito escriturado tenha redação inspirada no art. 26, III e § 1º, da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a chamada “Lei Kandir”, é preciso ajustar a redação dos §§ 3º e 4º do art. 1º do Substitutivo para fazer a seguinte distinção: **dedução** do excedente da estimativa paga no período de apuração anterior; e **compensação** do excedente de estimativa acumulado por mais de três períodos de apuração com outros tributos devidos pelo contribuinte.

Por fim, proponho acolher sugestão do Senador CIRO NOGUEIRA, no sentido de que deva ficar claro que a aplicação dos critérios especiais de tributação se dá, em princípio, a todo o setor de atividade econômica, à exceção do regime diferenciado (inciso VII do art. 3º e art. 4º do Substitutivo), quando são aplicados individualmente. Com efeito, há intérpretes que têm dificuldade em distinguir entre aplicação **isolada** do critério especial de tributação (art. 3º, I, do Substitutivo) e aplicação **individual** a sujeito passivo específico na hipótese de regime diferenciado (art. 3º, VII, do Substitutivo). A redação proposta ao inciso I *in fine* do *caput* do art. 3º do Substitutivo tenciona facilitar a interpretação da futura lei complementar.

### III – VOTO



Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, nos termos da Emenda nº 2 – CAE (substitutivo), com as subemendas abaixo.

### **SUBEMENDA Nº 1 (DE REDAÇÃO) À EMENDA Nº 2 – CAE**

Inclua-se, no preâmbulo do Substitutivo, o seguinte texto:

“O CONGRESSO NACIONAL decreta:”

### **SUBEMENDA Nº 2 (DE REDAÇÃO) À EMENDA Nº 2 – CAE**

Na redação do inciso I do § 2º do art. 1º do Substitutivo, substitua-se o substantivo “entidades” por “entidade”.

### **SUBEMENDA Nº 3 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Dê-se aos §§ 3º e 4º do art. 1º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 1º .....

§ 3º .....

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte;

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.”

### **SUBEMENDA Nº 4 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Dê-se ao art. 2º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 2º Enquadram-se no campo de aplicação desta Lei Complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

I – .....

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do



SF/18167.31852-12

Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016;

III – .....

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento da entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

*Parágrafo único.* .....

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso IV;

.....”

#### **SUBEMENDA Nº 5 (DE REDAÇÃO) À EMENDA Nº 2 – CAE**

Na redação da alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 2º do Substitutivo, substitua-se o adjetivo “causados” por “causado”.

#### **SUBEMENDA Nº 6 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Dê-se ao inciso I do *caput* do art. 3º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 3º .....

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e da gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII deste artigo, todo o setor de atividade econômica;

.....”

#### **SUBEMENDA Nº 7 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Na redação da alínea “a” do inciso VII do *caput* do art. 3º do Substitutivo, substitua-se a preposição “sem” por “com”.

#### **SUBEMENDA Nº 8 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Suprima-se o art. 5º do Substitutivo, renumerando-se o seguinte.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## Relatório de Registro de Presença

CTFC, 19/12/2018 às 11h - 23ª, Extraordinária

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do

MDB			
TITULARES		SUPLENTE	
ZÉ SANTANA	PRESENTE	1. SIMONE TEBET	
AIRTON SANDOVAL	PRESENTE	2. GARIBALDI ALVES FILHO	PRESENTE
DÁRIO BERGER	PRESENTE	3. ELMANO FÉRRER	PRESENTE
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. JOSÉ SERRA	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
FÁTIMA BEZERRA		1. GLEISI HOFFMANN	
PAULO PAIM	PRESENTE	2. HUMBERTO COSTA	
VAGO		3. JORGE VIANA	
ACIR GURGACZ	PRESENTE	4. LINDBERGH FARIAS	

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE	1. MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE
DALIRIO BEBER	PRESENTE	2. FLEXA RIBEIRO	PRESENTE
DAVI ALCOLUMBRE		3. RICARDO FERRAÇO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	1. ANA AMÉLIA	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	2. GLADSON CAMELI	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)			
TITULARES		SUPLENTE	
JOÃO CAPIBERIBE		1. RANDOLFE RODRIGUES	
VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE	2. CRISTOVAM BUARQUE	PRESENTE

Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIDINHO SANTOS	PRESENTE	1. EDUARDO LOPES	PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE	2. PEDRO CHAVES	PRESENTE

### Não Membros Presentes

VICENTINHO ALVES  
 JOSÉ PIMENTEL  
 VALDIR RAUPP  
 PAULO ROCHA

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 284/2017)**

NA 23ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CTFC, FOI APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO PELA APROVAÇÃO DO PROJETO NA FORMA DA EMENDA Nº 2-CAE/CTFC (SUBSTITUTIVA), COM AS SUBEMENDAS DE 1 A 8 À EMENDA Nº 2-CAE/CTFC.

19 de Dezembro de 2018

Senador ATAÍDES OLIVEIRA

Presidente da Comissão de Transparência, Governança,  
Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor



## **SENADO FEDERAL**

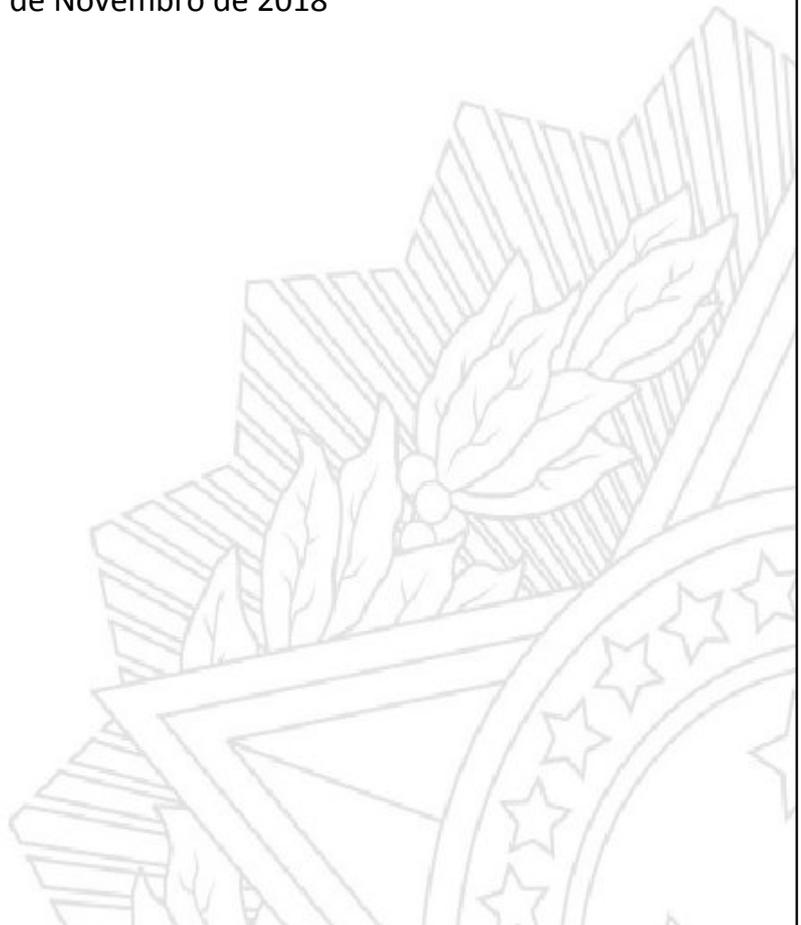
### **PARECER (SF) Nº 100, DE 2018**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 - Complementar, da Senadora Ana Amélia, que Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**PRESIDENTE:** Senador Tasso Jereissati

**RELATOR:** Senador Ricardo Ferraço

07 de Novembro de 2018



**PARECER N° , DE 2018**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*.

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia. O projeto visa regular o art. 146-A da Constituição Federal ao estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O PLS compõe-se de quatro artigos.

O art. 1º faculta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, mediante lei específica, os sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do artigo, que visam ao adequado cumprimento pelo sujeito passivo de obrigação tributária, principal ou acessória, de forma a coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado.

Os sete critérios são os seguintes: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais; c) instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque; d) antecipação ou postergação do fato gerador; e) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico; f) adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;



SF/18445.47464-95

e g) adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

O § 1º do art. 1º delimita os setores da atividade econômica aos quais os critérios especialmente se aplicam, a saber: a) aqueles em que o tributo seja componente relevante na composição de preços de produtos ou serviços; e b) aqueles em que a estrutura da cadeia de produção ou comercialização prejudique a eficiência do controle das diferentes formas de evasão fiscal.

O § 2º do art. 1º estabelece que os critérios para fixação e revisão da alíquota específica (critério especial de tributação previsto no inciso VI do *caput*) deverão ser previstos em lei do respectivo ente tributante.

O § 3º do art. 1º determina que, ao final do período do regime de estimativa (critério especial de tributação previsto no inciso VII do *caput*), haverá compensação entre os valores pagos conforme o regime e aqueles apurados com base na escrituração regular do contribuinte.

O *caput* do art. 2º enuncia condições para a aplicação dos critérios especiais de tributação. O inciso I faculta a adoção isolada ou conjunta dos critérios, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a aplicação do regime especial de fiscalização. O inciso II exige que a adoção seja motivada.

O inciso III impõe regras para a adoção dos critérios de aplicação **individual**, os quais são três: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa. A primeira regra é a intimação prévia do sujeito passivo para o exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de cancelamento do regime diferenciado de fiscalização. A segunda regra é a aplicação dos três critérios por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

O inciso IV do *caput* do art. 2º esclarece que os critérios especiais não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes. O segundo inciso IV (inexatidão material – deveria ser inciso V) afasta a aplicação dos critérios especiais a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio. O inciso V (inexatidão material – deveria ser inciso VI) permite, mediante acordo



específico entre unidades da federação, a aplicação conjunta dos critérios em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada.

O parágrafo único do art. 2º autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação **individual** dos três critérios especiais, suspenda ou cancele a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes.

As quatro condutas que dão causa à **suspensão** da inscrição no cadastro são as seguintes: a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado; b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades; c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) meses dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

As quatro condutas que dão causa ao **cancelamento** da inscrição no cadastro são as seguintes: a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas; b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual; c) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e d) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

O art. 4º (inexatidão material – deveria ser art. 3º) mantém os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência da lei complementar que resultar do projeto.

O art. 5º (inexatidão material – deveria ser art. 4º) é a cláusula de vigência. Dispõe que a lei complementar resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na bem-elaborada justificação, o autor assevera que o art. 146-A foi introduzido na Constituição Federal (CF) por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, como forma de



permitir que as Administrações Tributárias dos entes federados controlem os procedimentos de caráter tributário adotados pelos contribuintes que possam repercutir nos preços de produtos e serviços, desequilibrando o mercado.

Exemplifica como práticas prejudiciais ao mercado a adulteração de produtos, a utilização abusiva de medidas judiciais para afastar a tributação, a sonegação e o não pagamento sistemático de tributos. Não raro associadas a crimes como contrabando e falsificação, estima que, apenas nos setores de cigarros e combustíveis, essas práticas levem à sonegação de cerca de R\$ 8 bilhões anualmente. Observa que são setores cujos produtos se sujeitam a cargas tributárias elevadas (cigarro: 80%; gasolina: 53%), nos quais o valor dos tributos supera a margem de lucro do produto, impossibilitando a competição entre pagadores e sonegadores.

Invoca o princípio da neutralidade tributária concorrencial, segundo o qual não pode a lei prever, para situações similares, cargas impositivas diferentes, nem pode a Administração Pública deixar de coibir práticas de natureza tributária que levem, no plano dos fatos, a distorções concorrenciais. Pondera que os meios tradicionais de controle fiscal, tais como execuções e cautelares fiscais, têm se mostrado insuficientes para combater estruturas empresariais organizadas para sonegar tributos, e que a adoção de medidas heterodoxas tem sido questionada judicialmente, com amparo nas Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal (STF). Editadas na década de 60 do século passado, essas súmulas impedem a utilização das chamadas “sanções políticas”, isto é, meios coercitivos indiretos para a cobrança de tributos, mediante restrições ao livre desenvolvimento da atividade econômica da empresa.

Assevera que esse quadro foi a gênese do art. 146-A da CF, concebido para permitir a instituição de critérios especiais de tributação que impeçam a utilização de tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial. Relata que, após o advento do art. 146-A, a jurisprudência do STF evoluiu para admitir restrições à livre iniciativa, quando necessárias e proporcionais para proteger a concorrência, como é o caso do acórdão prolatado no Recurso Extraordinário (RE) 550.769/RJ, do qual transcreve excertos.

Sublinha que as medidas tomadas para proteger a livre concorrência devem ser proporcionais e adotadas tão logo surjam as práticas ilícitas. Entre as medidas, cita: suspensão ou cancelamento da inscrição fiscal; perda do registro para funcionamento; interdição do estabelecimento; aplicação de regimes especiais de fiscalização e de arrecadação.



Ressalta que a aprovação do projeto ensejará que não somente a União, como também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editem, no âmbito dos respectivos territórios, medidas eficazes dotadas de sólida fundamentação constitucional que lhes reforcem a capacidade de fiscalização e arrecadação tributária, de forma a combater efetivamente as estruturas empresariais que têm na inadimplência sistemática e consciente a sua principal vantagem concorrencial.

Na CAE foi apresentada uma emenda de autoria do Senador Armando Monteiro, que propõe a inclusão de novo art. 2º, com o intuito de deixar claro que os procedimentos previstos no PLS se aplicam somente aos setores ali listados, a saber: cigarros, bebidas frias e combustíveis, de forma a evitar que esses procedimentos alcancem setores que não têm a mesma realidade.

O projeto será posteriormente apreciado pelo Plenário do Senado.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CAE opinar sobre proposições pertinentes a tributos e normas gerais sobre direito tributário, como é o caso.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, I; 48, I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

O projeto está articulado em boa técnica legislativa, embora eivado de duas inexatidões materiais devidas a lapso manifesto, que serão corrigidas ao final, a saber: omissão do art. 3º e duplicidade de inciso IV no *caput* do art. 2º.

O projeto não cria ou altera despesa obrigatória nem dá causa a renúncia de receita. É adequado do ponto de visto orçamentário e financeiro.

No mérito, como já assinalado, o art. 146-A passou a integrar o texto permanente da Constituição Federal em razão da promulgação da EC nº 42, de 2003.



Foram esparsas as menções ao art. 146-A nos documentos que instruíram a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41, de 2003, que deu origem à EC nº 42. Não é possível estabelecer, com clareza, qual a intenção do legislador com essa inovação constitucional. A falta dessas importantes balizas hermenêuticas terminou por permitir o surgimento das mais variadas interpretações do texto do art. 146-A.

Com efeito, José Luis Ribeiro Brazuna, em sua obra “Defesa da concorrência e tributação à luz do artigo 146-A da Constituição” (Quartier Latin, 2009, p. 241-242), arrola quatro possíveis leituras do art. 146-A. A Senadora Ana Amélia esposou a terceira leitura, a saber: *o Congresso Nacional poderá, mediante lei complementar, estabelecer parâmetros para Estados, Distrito Federal e Municípios fixarem por leis próprias as normas de indução tributária para prevenir desequilíbrios da concorrência, podendo a União fixar as suas por lei ordinária e independentemente da edição de uma lei complementar.*

A autora do projeto direcionou o escopo do dispositivo constitucional aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”, referido nos arts. 1º, I e VII, e 2º, III e § ún.), deixando de fora os causados pelo Fisco ou pela norma tributária. Também fez incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço, afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 2º, segundo inciso IV). Como se sabe, os principais tributos indiretos são: a) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal; c) Imposto sobre Produtos Industrializados, d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e e) Contribuição para o PIS/Pasep, os três últimos de competência da União.

Essas escolhas feitas pela autora têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência legislativa de cada ente político (art. 150, I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

Assim, se houver desequilíbrio concorrencial motivado pela legislação, esta deverá ser alterada pelo órgão competente, ou submetida ao



controle do Poder Judiciário. Uma lei complementar não pode corrigir eventuais inconsistências da lei de incidência tributária e respectivos atos executórios, sob pena de invasão de competência privativa do respectivo ente tributante.

De outro lado, não compete à lei complementar prevista no art. 146-A da CF fixar normas de indução tributária com a finalidade extrafiscal de estimular o contribuinte a adotar comportamento desejado pelo Poder Público. Seria o caso, por exemplo, da concessão de incentivo para quem realizar investimento em determinada região (por exemplo, na Zona Franca de Manaus).

Portanto, a premissa utilizada na elaboração do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenciais, parece ser a única compatível com a letra e o espírito do art. 146-A da CF.

Em relação aos sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do art. 1º, identificamos três de natureza material, que são aqueles a interferir com os elementos estruturais da obrigação tributária, a saber: a) antecipação ou postergação do fato gerador (independentemente de substituição tributária); b) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico (monofasia também para o IPI e o ISS); e c) adoção de alíquota específica sobre preço do produto constante em pauta de valor mínimo.

Os outros quatro critérios especiais de tributação têm natureza formal, isto é, criam deveres instrumentais adicionais para acompanhamento específico de determinados contribuintes. Destes, três são de aplicação individual ao sujeito passivo na forma de **regime diferenciado**, a saber: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa.

Ao longo da tramitação do projeto, entidades representativas de categorias econômicas revelaram fundadas preocupações com relação à possível aplicação indiscriminada dos critérios previstos em lei complementar, com o objetivo de elevar a carga tributária, ou mesmo de ampliar os mecanismos de execução de que já dispõem as Fazendas Públicas. Isso poderia aumentar o contencioso tributário e gerar insegurança para os agentes econômicos.



Assim, é proposto novo artigo 2º que identifica os setores econômicos passíveis de serem alcançados pela lei complementar. Além dos setores de combustíveis, bebidas e fumo, cuja própria estrutura de mercado e nível histórico de tributação propiciam desequilíbrios concorrenciais tributários, o dispositivo estabelece os critérios e condições para o controle de agentes econômicos que negociem outros produtos, conferindo aos interessados o direito à defesa prévia, ínsito ao devido processo legal.

Já os artigos 3º e 4º trazem ajustes destinados a esclarecer que os regimes previstos nos incisos I, II e VII do art. 1º devem ser aplicados individualmente (os demais, são aplicáveis de forma coletiva) e a eliminar a possibilidade de aplicação dos critérios previstos na lei complementar como meio de compelir devedores, sejam eles eventuais ou reiterados, a pagar tributos, quando disso não resultar efeitos danosos para a concorrência.

A distinção é importante, pois tem sido verificado, especialmente no plano estadual, a criação de legislações que tentam aplicar regimes diferenciados de arrecadação e cobrança de tributos a devedores comuns, unicamente por conta do volume de débitos, ou pela frequência do inadimplemento tributário, sob a justificativa de combater os chamados “devedores contumazes”, que, todavia, com aqueles não se confunde, traduzindo, na realidade, uma classe peculiar de devedor que se organiza com a finalidade ilícita de não pagar tributos.

Desse modo, as alterações ora propostas contemplam as 3 espécies de devedores e determinam consequências jurídicas distintas para suas ações, a saber:

a) **Devedor eventual:** é o que simplesmente não paga tributos em caráter episódico, não rotineiro. Por vezes, assim age por possuir razões jurídicas ou econômicas relevantes, como a ilegitimidade do tributo ou dificuldades financeiras momentâneas. A atuação da Administração Tributária em relação a ele deve se dar em observância dos procedimentos regulares (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de CDA, etc), não se lhe aplicando, por exemplo, regimes especiais de fiscalização. As garantias das Súmulas 70, 323 e 547 lhes são plenamente asseguradas. Em outras palavras, a cobrança do devedor eventual deve se dar em obediência ao devido processo legal e sem qualquer restrição à livre iniciativa;



b) **Devedor reiterado** é aquele que frequentemente deixa de pagar tributos por circunstâncias do negócio ou planejamento financeiro. Caracteriza-se por priorizar a satisfação de obrigações com empregados, bancos e fornecedores, por exemplo, do que com o Fisco. Ou, ainda, por utilizar o tributo como forma de financiamento, em detrimento de empréstimos bancários, ficando no aguardo de programas de parcelamento que lhe permitam regularizar sua situação fiscal. Apesar de sua conduta ter aptidão para afetar o mercado, o devedor reiterado não pressupõe necessariamente organização com esse objetivo. Por isso, em regra, as Súmulas do STF também lhes são aplicáveis, a não ser que, pela repetição de sua conduta, seja prejudicada a livre concorrência. Neste caso, pode sujeitar-se a regimes especiais de pagamento, fiscalização e outros, desde que a medida imposta pelo Fisco seja proporcional, isto é, adequada, necessária e não excessiva para fazer cessar o dano ao mercado;

c) **Devedor contumaz**: atua no campo do ilícito. Trata-se de criminoso, e não de empresário, que se organiza para não pagar tributos e, com isso, obter vantagem concorrencial, dentre outras. Para tanto, viola sistematicamente o ordenamento jurídico, praticando inúmeros ilícitos, comumente mediante a utilização de laranjas, registro de endereços e sócios falsos, possuindo, invariavelmente, patrimônio insuficiente para satisfazer obrigações tributárias, trabalhistas, etc.

Em resumo, os dois primeiros tipos de devedor (eventual e reiterado) atuam licitamente no mercado e devem se submeter ao procedimento normal de cobrança de dívidas (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de CDA, etc.), não podendo, em princípio, sofrer qualquer restrição à liberdade de iniciativa tendente a forçá-los a cumprir as suas obrigações. É possível, contudo, que a falta reiterada de recolhimento de tributos seja acompanhada por preços inferiores aos de mercado, causando prejuízo à concorrência. Nessa hipótese, o devedor reiterado poderá ser submetido a regimes especiais de fiscalização e cobrança de tributos, na estrita medida do necessário para a normalização do mercado, na forma do projeto.

Absolutamente distinta é a situação do terceiro tipo de devedor, o contumaz. Este deve ser impedido de atuar. O direito a ele não socorre, *salvo as garantias processuais previstas constitucionalmente relacionadas*



*ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório.* Uma vez apurada a contumácia da conduta, esta deverá ser reprimida, de forma rigorosa e exemplar, mediante sanções jurídicas que impeçam a continuidade das atividades do agente (interdição do estabelecimento, cassação de inscrição no cadastro de contribuintes), de sorte a preservar o Erário e o mercado, que tem na livre concorrência um de seus princípios fundamentais, como elo indissociável da livre iniciativa. Até porque o que a Constituição assegura é a liberdade de iniciativa para o desenvolvimento de atividade lícita, jamais a prática de atividades ilícitas.

Com base nessas premissas, o inciso III do art. 3º do projeto deixa claro que aos devedores eventuais e reiterados não se aplicam os critérios especiais de tributação nele previstos, quando não haja reflexos para o mercado; ao passo que o art. 4º permite a suspensão da inscrição cadastral do devedor reiterado cuja conduta prejudique a concorrência (inciso I, “d”) e a cassação da inscrição do devedor contumaz, caracterizado justamente quando identificada a prática de atividades ilícitas, desde que, em ambos os casos, seja respeitado o devido processo legal (inciso II).

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar e da Emenda nº 1, na forma da seguinte emenda substitutiva:

#### EMENDA Nº 2 – CAE (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 – COMPLEMENTAR

*Regula o art. 146-A da Constituição Federal.*

**Art. 1º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:



I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 3º.

§ 2.º As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I - levantamento de preços coletados por entidades desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado.

II - estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor



dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3.º Na hipótese do inciso VII, ao fim do período de apuração do imposto será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I - pagará a diferença apurada, se positiva;

II - compensará com o pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4.º. O crédito acumulado por três ou mais meses poderá ser utilizado para abater o montante devido por estimativa, sem prejuízo do poder-dever do Fisco de verificar a veracidade e acuidade das apurações no prazo decadencial de lançamento.

**Art. 2º** Enquadram-se no campo de aplicação desta lei complementar os produtores, importadores e comerciantes de:

I - combustíveis e biocombustíveis;

II - cervejas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016;

III - cigarros que contenham tabaco;

IV - outros tipos de produtos, mediante requerimento de entidade representativa do setor ou de órgão com competência para defesa da concorrência, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido.



b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causados pela inadimplência tributária.

Parágrafo único. Os procedimentos para aplicação do inciso IV serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I - publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento;

II - concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III - fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida;

IV - reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 3º** Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I - poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação;

II – deverão ser motivados, mediante demonstração dos efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como da necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial;



IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, quando fundados nos incisos I, II e VII do art. 1º, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 4º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do art. 3º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado, para as seguintes modalidades:

I – suspensa, se caracterizadas e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;



c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração;

II – cancelada, quando se tratar de devedor contumaz, caracterizado na hipótese de inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributo, cumulada com qualquer uma das seguintes situações:

a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

c) evidências de que a pessoa jurídica participe de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais;

d) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

e) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 5º** Ficam mantidos os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência desta Lei Complementar, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, observado o disposto no art. 3º, no que couber.

**Art. 6º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**Relatório de Registro de Presença**  
**CAE, 07/11/2018 às 14h30 - 35ª, Extraordinária**  
 Comissão de Assuntos Econômicos

MDB	
TITULARES	SUPLENTES
RAIMUNDO LIRA	1. EDUARDO BRAGA
ROBERTO REQUIÃO	2. ROMERO JUCÁ <b>PRESENTE</b>
GARIBALDI ALVES FILHO <b>PRESENTE</b>	3. JOSÉ AMAURI <b>PRESENTE</b>
ROSE DE FREITAS	4. WALDEMIR MOKA
SIMONE TEBET	5. AIRTON SANDOVAL <b>PRESENTE</b>
VALDIR RAUPP <b>PRESENTE</b>	6. DÁRIO BERGER
FERNANDO BEZERRA COELHO <b>PRESENTE</b>	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
GLEISI HOFFMANN	1. GUARACY SILVEIRA <b>PRESENTE</b>
HUMBERTO COSTA	2. FÁTIMA BEZERRA
JORGE VIANA <b>PRESENTE</b>	3. PAULO PAIM <b>PRESENTE</b>
JOSÉ PIMENTEL <b>PRESENTE</b>	4. REGINA SOUSA
LINDBERGH FARIAS	5. PAULO ROCHA <b>PRESENTE</b>
ACIR GURGACZ <b>PRESENTE</b>	6. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
TASSO JEREISSATI <b>PRESENTE</b>	1. ATAÍDES OLIVEIRA <b>PRESENTE</b>
RICARDO FERREAZO <b>PRESENTE</b>	2. DALIRIO BEBER <b>PRESENTE</b>
JOSÉ SERRA	3. FLEXA RIBEIRO <b>PRESENTE</b>
RONALDO CAIADO <b>PRESENTE</b>	4. DAVI ALCOLUMBRE <b>PRESENTE</b>
JOSÉ AGRIPINO <b>PRESENTE</b>	5. MARIA DO CARMO ALVES

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
OTTO ALENCAR	1. SÉRGIO PETECÃO
OMAR AZIZ	2. JOSÉ MEDEIROS
CIRO NOGUEIRA <b>PRESENTE</b>	3. GIVAGO TENÓRIO <b>PRESENTE</b>

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PV, PSB, PCdoB, REDE, PPS, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
LÚCIA VÂNIA <b>PRESENTE</b>	1. VAGO
LÍDICE DA MATA <b>PRESENTE</b>	2. CRISTOVAM BUARQUE
VANESSA GRAZZIOTIN <b>PRESENTE</b>	3. VAGO

Bloco Moderador (PTC, PTB, PR, PRB)	
TITULARES	SUPLENTES
VICENTINHO ALVES <b>PRESENTE</b>	1. PEDRO CHAVES <b>PRESENTE</b>
ARMANDO MONTEIRO <b>PRESENTE</b>	2. CÁSSIO CUNHA LIMA <b>PRESENTE</b>
TELMÁRIO MOTA	3. CIDINHO SANTOS <b>PRESENTE</b>

**Relatório de Registro de Presença****Não Membros Presentes**

WILDER MORAIS

WELLINGTON FAGUNDES

EDUARDO LOPES

**DECISÃO DA COMISSÃO****(PLS 284/2017)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 2 – CAE (SUBSTITUTIVO).

07 de Novembro de 2018

Senador TASSO JEREISSATI

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 (Complementar)

Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**AUTORIA:** Senadora Ana Amélia (PP/RS)

**DESPACHO:** À Comissão de Assuntos Econômicos



[Página da matéria](#)

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº                   , DE 2017 –  
COMPLEMENTAR**

Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**Art. 1º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório;



**§1º** Enquadram-se no campo de aplicação desta lei complementar, especialmente os setores da atividade econômica em que:

a) o tributo seja componente relevante na composição de preços de produtos ou serviços;

b) a estrutura da cadeia de produção ou comercialização prejudique a eficiência do controle das diferentes formas de evasão fiscal.

**§2º** As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro preços obtidos por levantamento, ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, devendo os critérios para sua fixação e revisão ser previstos em lei do respectivo ente tributante;

**§3º** Na hipótese do inciso VII, ao fim do período, será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que pagará a diferença apurada, se positiva; caso contrário, a diferença será compensada com o pagamento referente ao período ou períodos imediatamente seguintes.

**Art. 2º** Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I - poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza, gravidade dos atos que tenham ensejado a aplicação do regime especial de fiscalização;

II – deverão ser motivados, mediante demonstração dos efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como da necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los.

III – deverão observar as seguintes regras, nas hipóteses dos incisos I, II e VII do art. 1º:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, e assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;



b) aplicação individual pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

IV – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

V – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada.

**Parágrafo único.** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso III deste artigo e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado, para as seguintes modalidades:

I – suspensão, enquanto não comprovada a cessão das causas de suspensão, nas hipóteses de:

a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) meses dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.



SF/17165.04136-53

II – cancelada, em sendo constatadas:

a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

c) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 4º** Ficam mantidos os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência desta Lei Complementar, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, observado o disposto no art. 2º, no que couber.

**Art. 5º.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



SF/17165.04136-53

## JUSTIFICAÇÃO

O art. 146-A foi incluído no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 42, de 19/12/2003, como forma de permitir o controle, pelas Administrações Tributárias Federal, Estadual e Municipal, dos procedimentos de caráter tributário adotados pelos contribuintes que possam repercutir nos preços de produtos e serviços, desequilibrando o mercado.

De fato, há muito se observam práticas prejudiciais ao mercado como, por exemplo, adulteração de produtos, utilização abusiva de medidas judiciais para afastar a tributação, sonegação e o não pagamento sistemático de tributos. O tema é relevante, tendo em vista que afeta inúmeros setores da economia. Exemplifique-se com o de combustíveis. A utilização de liminares, por empresas detidas por “laranjas”, além de outros expedientes, provocou o ingresso no mercado de inúmeros “players” que se valeram de medidas aparentemente legais, mas cujo objetivo era ilícito: concorrer deslealmente no mercado. Mais recentemente, empresas têm se valido do não pagamento sistemático de tributos para fraudar a concorrência.

Como resultado das inúmeras práticas tendentes a evitar o pagamento de tributos devidos, que não raramente estão associadas a crimes como contrabando e falsificação, estima-se que, apenas nos setores de cigarros e combustíveis, sujeitos a cargas tributárias elevadas em comparação com outros produtos<sup>1</sup>, cerca de R\$ 8 bilhões sejam sonegados anualmente<sup>2</sup>. Com isso, perdem não apenas o Estado e a sociedade, mas também as empresas concorrentes que atuam regularmente e ficam em posição de

<sup>1</sup> A carga tributária do cigarro gira em torno de 80%; a da gasolina em torno de 53% (<http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/veja-o-quanto-voce-paga-de-imposto-1-14466-115735.shtml>).

<sup>2</sup> Fontes: ETCO – Instituto de Ética Concorrencial (<http://www.etc.org.br/destaque/crime-sem-fronteiras-em-reportagem-especial-revista-istoe-detalha-como-opera-o-contrabando-no-brasil/>) e SINDICOM – Sindicato dos Distribuidores de Combustíveis (<http://combustivellegal.com.br/denuncie/faq/>).



SF/17165.04136-53

desvantagem competitiva frente àquelas que não pagam os tributos devidos. Há, efetivamente, casos em que o valor dos tributos supera a margem de lucro do produto, impossibilitando a competição entre pagadores e sonegadores.

Em matéria fiscal, a par de outros, deve ser considerado o princípio da neutralidade tributária concorrencial, segundo o qual não pode a lei prever, para situações similares, cargas impositivas diferentes. Também não pode a Administração Pública deixar de coibir práticas de natureza tributária que levem, no plano dos fatos, a distorções concorrenciais.

Ocorre que os meios tradicionais de controle fiscal têm se mostrado insuficientes para combater estruturas empresariais organizadas para sonegar tributos. E a adoção de medidas heterodoxas destinadas a forçar o pagamento de tributos tem sido questionada judicialmente, com amparo em antigas Súmulas do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup> que impedem a utilização das chamadas “sanções políticas”, isto é, meios coercitivos indiretos para a cobrança de tributos, mediante restrições ao livre desenvolvimento de atividade econômica.

Diante disso, o art. 146-A da Constituição Federal foi concebido para permitir a instituição de regimes especiais de tributação que impeçam a utilização de tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial.

Após a inclusão de tal dispositivo na Constituição e também em razão dele, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para admitir restrições à livre iniciativa, quando necessárias e adequadas (proporcionais) para proteger outros interesses legítimos como os dos que são atingidos em seu direito de concorrer em igualdade de condições.

<sup>3</sup> Súmula 70. “É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.”  
Súmula 323. “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.”  
Súmula 547. “Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.”



Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar norma que impõe a regularidade fiscal como condição à manutenção do registro especial para a fabricação de cigarros, inclusive à luz do art. 146-A da Constituição Federal, assentou que: “*Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício da atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.*” (RE 550.769/RJ, voto do Relator Ministro Joaquim Barbosa). A propósito pontuou o Ministro Ricardo Lewandowski que “*...estamos diante de um caso absolutamente excepcional, estamos diante de uma macrodelinquência tributária reiterada.*”

Ou seja, uma vez demonstrado que o mercado está sendo afetado gravemente, pode o Estado instituir sistemas especiais de fiscalização e arrecadação com o objetivo de coibir práticas abusivas de empresas que se formam com a única finalidade de não pagar tributos, no todo ou em parte, e com isso, obter vantagem concorrencial. Se assim ocorrer não se estará em face de exceção ao disposto nas súmulas comentadas e sim diante de sua inaplicabilidade ao caso, pois de sanção fiscal não se tratará.

As medidas tomadas para proteger a livre concorrência, entretanto, devem ser proporcionais. Justificam-se quando não houver meio menos gravoso de evitar as práticas mencionadas e desde que as medidas adotadas para coibi-las sejam as necessárias ao alcance dessa finalidade. Não podem, a esse pretexto, alcançar objetivos meramente arrecadatários. Nesse contexto, é fundamental que a lei complementar de que trata o art. 146-A da Constituição Federal seja estruturada de modo a combater os desequilíbrios concorrenciais tributários, sem aumentar tributos.



Ressalte-se que a prática tem demonstrado que o instrumental de que dispõe atualmente o Poder Público para coibir práticas anticoncorrenciais não tem sido eficaz. Assim, no âmbito judicial, as execuções fiscais são propostas quando não há patrimônio a responder pelo débito. Demais medidas, como cautelares fiscais e outras também não tem surtido os efeitos desejados.

O que realmente pode impedir a proliferação dessas práticas ilícitas são as medidas administrativas tomadas tão logo elas surjam, de sorte a possibilitar a suspensão ou cancelamento da respectiva inscrição fiscal; a perda do registro para funcionamento, quando for o caso; a interdição do estabelecimento; a aplicação dos regimes especiais de fiscalização e arrecadação; e outros que se mostrem necessários.

Entretanto, até que a lei complementar referida venha a tratar do assunto, apenas a União tem competência para fazê-lo, conforme ressalvado na parte final do art. 146-A da Constituição. Isso se explica pela necessidade de uniformizar a legislação. Na ausência de lei complementar, cada um dos 27 Estados (incluindo o Distrito Federal) e dos de 5570 Municípios poderia legislar de forma conflitante sobre o assunto no respectivo território.

Esse quadro de anomia é preocupante, pois impostos com o ICMS e o ISS são incluídos diretamente no preço de mercadorias e serviços, de modo que a sua eventual redução por parte de um competidor pode ter efeitos concorrenciais perversos e desorganizar o mercado.

Nesse contexto, o projeto que ora se apresenta busca definir os critérios especiais pagamento de tributos e prestação de informações cabíveis para prevenir desequilíbrios concorrenciais, bem como estabelecer limites e condições para a sua utilização, de forma a impedir o uso indiscriminado pelas autoridades fiscais, com fins meramente arrecadatários.



Dessa maneira, não só a União, como também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar, no âmbito dos respectivos territórios, medidas eficazes dotadas de sólida fundamentação constitucional que as coloque a salvo de questionamentos jurídicos e manobras dilatórias por empresas inescrupulosas e, assim, lhes permita reforçar a capacidade de fiscalização e arrecadação tributária.

Diante do exposto, contamos com o apoio do Congresso Nacional para aperfeiçoar e aprovar esta matéria, fundamental para permitir o efetivo combate a estruturas empresarias que têm na inadimplência sistemática e consciente a sua principal vantagem concorrencial.

Sala das Sessões,

Senadora **Ana Amélia**  
(PP-RS)



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- artigo 146-

- Emenda Constitucional nº 42, de 2003 - Reforma Tributária - 42/03

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2003;42>

8



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

## PARECER N° , DE 2021

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CTFC), sobre o Projeto de Lei (PL) nº 178, de 2020, do Deputado Dagoberto Nogueira, que altera o art. 19 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para incluir instrumentos que garantam que a equidade regional seja princípio norteador para a aprovação dos projetos apreciados pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania e que a divulgação das informações dos projetos aprovados, no âmbito da Lei, seja ampla e irrestrita.



Relator: Senador **TELMÁRIO MOTA**

### I – RELATÓRIO

Trata-se do PL nº 178, de 2020, do Deputado Dagoberto Nogueira, que altera o art. 19 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (chamada Lei Rouanet), para incluir instrumentos que garantam que a equidade regional seja princípio norteador para a aprovação dos projetos apreciados pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania e que a divulgação das informações dos projetos aprovados, no âmbito da Lei, seja ampla e irrestrita.

Nesse sentido, o art. 1º da proposição altera o § 6º do art. 19 da Lei Rouanet, para estabelecer que a aprovação do projeto será publicada no Diário Oficial da União e em sítio da rede mundial de computadores, com,



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

no mínimo, os seguintes dados: I – título do projeto; II – número de registro na Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania; III – nome do proponente e respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); IV – valor e prazo autorizados para captação dos recursos; e V – enquadramento nas disposições da Lei em questão.

Outrossim, também mediante o art. 1º do presente projeto se está alterando o § 8º do art. 19 da Lei Rouanet, para dispor que, para a aprovação dos projetos culturais de que se trata, será observado o princípio da não concentração regional, por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal.

Por fim, igualmente por intermédio do art. 1º está sendo acrescentado § 9º ao mesmo art. 19, estatuinto que, para aplicação do princípio da não concentração regional, os recursos destinados pela Lei Rouanet serão aplicados nos projetos culturais, que serão classificados por região do País, conforme os seguintes critérios: I – 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção da população de cada região apurada no censo demográfico imediatamente anterior à apresentação dos projetos; e II – até 1/4 (um quarto), de forma inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento cultural da região, a ser definido em regulamento com base em informações sobre o consumo cultural das famílias, sobre o mercado de trabalho cultural e sobre a presença de equipamentos culturais em cada região, sem prejuízo da utilização de outros indicadores de demanda e oferta de bens culturais.

O art. 2º da iniciativa consigna a entrada em vigor da lei que se quer aprovar na data de sua publicação.

Na justificação do projeto, em resumo, registra-se que é alarmante a concentração de recursos provenientes da Lei Rouanet em projetos culturais da Região Sudeste, especialmente do Rio de Janeiro e de São Paulo. Dos R\$ 1,186 bilhão captados pela lei no ano de 2015, 0,66%



SF/21276.24148-61



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

coube à Região Norte; 4,58% foram destinados à Região Nordeste; 2,33%, à Região Centro-Oeste; 13,15%, à Região Sul e 79,29% couberam à Região Sudeste.

Caso fosse utilizado o critério populacional, com base nos dados obtidos no último censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a distribuição de recursos haveria que atingir as seguintes proporções: 8,32% para a Região Norte, 27,83% para a Região Nordeste, 7,37% para a Região Centro-Oeste, 14,36% para a Região Sul e 42,13% para a Região Sudeste.

A justificação pondera que todas as Regiões do país foram preteridas, em função do benefício exagerado concedido à Região Sudeste, demonstrando um claro desrespeito ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, tal como expresso no art. 3º, III, da Carta Magna, de reduzir as desigualdades regionais, não se podendo admitir que um programa federal de apoio à cultura que envolva montantes tão significativos como os previstos na Lei Rouanet fortaleça ainda mais as potências culturais do país, em detrimento do impulsionamento das regiões de arcabouço cultural ainda incipiente, tendo em vista o aprofundamento do abismo cultural entre essas localidades que isso gera e o grande prejuízo às populações domiciliadas fora do eixo beneficiado.

Para superar essa situação, o projeto em tela tem o objetivo de inserir o parâmetro da não concentração regional como uma das diretrizes que o Ministério da Cultura deverá seguir ao apreciar os projetos a serem beneficiados com recursos oriundos do Fundo Nacional de Cultura, destacando-se que a regionalização já é uma diretriz da Lei Rouanet.

Frente a essa realidade, o projeto objetiva aperfeiçoar a sistemática de análise dos projetos pelo Ministério da Cultura, de modo que a equidade regional seja uma realidade concreta e não apenas um objetivo vago.



SF/21276.24148-61



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

A proposta prevê ainda que os dados relacionados aos projetos aprovados sejam amplamente divulgados, tanto em publicação oficial como em sítio eletrônico, garantindo-se a transparência e o controle social dos recursos distribuídos. Atualmente, exige-se apenas a publicação oficial, que traz uma dificuldade maior ao acesso das informações tanto pela mídia como pela população em geral.

O PL nº 178, de 2020, não recebeu emendas e depois de apreciado por esta Comissão deve seguir para análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

## II – ANÁLISE

Inicialmente, cabe anotar que, no concernente à **constitucionalidade** da presente proposição, entendemos que esse requisito fundamental está atendido.

Com efeito, nos termos do disposto no art. 24, IX, da Constituição Federal (CF) é legítima a competência da União para legislar sobre cultura, por intermédio do Congresso Nacional (art. 48, *caput*), cabendo a iniciativa a qualquer dos membros do Parlamento (art. 61, *caput*).

Outrossim, o art. 216, § 3º, também da Lei Maior, estipula que a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

Cabe, também, fazer referência ao disposto no art. 3º, III, *in fine*, da CF, que arrola entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, objetivo declarado da presente proposição.

Especificamente sobre a importância que o Estatuto Magno de 5 de outubro de 1988 confere à valorização da diversidade regional no âmbito da cultura, por pertinente cumpre fazer referência ao inciso V do § 3º do seu art. 215, que estabelece a valorização da diversidade étnica e regional



SF/21276.24148-61



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

como um dos objetivos das políticas públicas de cultura materializadas no Plano Nacional de Cultura, estabelecido por lei e de duração plurianual.

E ainda cumpre fazer referência ao também estatuído na CF, que consigna que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão, entre outros, aos princípios da regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei (art. 221, II).

Enfim, o objetivo da proposição de desconcentrar, em termos regionais, os recursos destinados pela Lei Rouanet a projetos culturais é plenamente legítimo em face da CF.

Ademais, também não vislumbramos óbices no que diz respeito à **juridicidade** e **regimentalidade** da presente proposição.

Passando a analisar o **mérito** do projeto de lei em tela, cabe desde logo dizer que é merecedor de todos os encômios e deve ser plenamente acolhido pelo Senado Federal.

A alteração que está sendo efetuada no § 6º do art. 19 da Lei Rouanet se destina a conferir mais publicidade aos dados relativos aos projetos culturais aprovados, a propósito em plena harmonia com o princípio da publicidade, que deve ser observado pela administração pública, conforme inscrito no art. 37, *caput*, da Lei Maior.

Quanto à alteração efetuada no § 8º do mesmo art. 19, bem como o acréscimo do § 9º, como já referido anteriormente, pretendem introduzir o princípio da não concentração regional da produção cultural, avaliado por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal. E conforme também visto acima, tal proposta está em pleno acordo com a nossa Lei Maior.





SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

Conforme também avaliamos, as razões expendidas na justificação do PL nº 178, de 2020, para a adoção das modificações em pauta, são plenamente adequadas. De fato, para que haja uma difusão cultural abrangente, é preciso que haja um incentivo maior às regiões mais desprovidas de recursos, de forma que possam, com o tempo, atingir níveis culturais comparáveis às localidades que, historicamente, vêm recebendo maior apoio.

Assim, é de justiça que se garanta que um quarto dos recursos disponíveis para os projetos culturais seja distribuído de forma inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento cultural das regiões, garantindo-se um aporte adicional para as regiões mais carentes, como a Região Norte e, com o tempo, uma maior homogeneidade para a promoção cultural no território nacional.

### III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 178, de 2020, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI Nº 178, DE 2020

(nº 6.448/2016, na Câmara dos Deputados)

Altera o art. 19 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para incluir instrumentos que garantam que a equidade regional seja princípio norteador para a aprovação dos projetos apreciados pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania e que a divulgação das informações dos projetos aprovados, no âmbito da Lei, seja ampla e irrestrita.

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1505855&filename=PL-6448-2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1505855&filename=PL-6448-2016)



[Página da matéria](#)

Altera o art. 19 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para incluir instrumentos que garantam que a equidade regional seja princípio norteador para a aprovação dos projetos apreciados pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania e que a divulgação das informações dos projetos aprovados, no âmbito da Lei, seja ampla e irrestrita.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 19 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 19. ....

.....

§ 6º A aprovação do projeto será publicada no Diário Oficial da União e em sítio da rede mundial de computadores, com, no mínimo, os seguintes dados:

I - título do projeto;

II - número de registro na Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania;

III - nome do proponente e respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

IV - valor e prazo autorizados para captação dos recursos; e

V - enquadramento nas disposições desta Lei.

.....

§ 8º Para a aprovação dos projetos, será observado o princípio da não concentração regional, por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela

respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal.

§ 9º Para aplicação do princípio da não concentração regional, os recursos destinados por esta Lei serão aplicados nos projetos que serão classificados por região do País, conforme os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção da população de cada região apurada no censo demográfico imediatamente anterior à apresentação dos projetos;

II - até 1/4 (um quarto), de forma inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento cultural da região, a ser definido em regulamento com base em informações sobre o consumo cultural das famílias, sobre o mercado de trabalho cultural e sobre a presença de equipamentos culturais em cada região, sem prejuízo da utilização de outros indicadores de demanda e oferta de bens culturais.”(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de dezembro de 2019.

RODRIGO MAIA  
Presidente

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.313, de 23 de Dezembro de 1991 - Lei Rouanet; Lei Federal de Incentivo à Cultura - 8313/91  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1991;8313>
- artigo 19

9



## SENADO FEDERAL PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 134, DE 2016

Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar o custo econômico estimado na concessão de seguro de crédito à exportação, por operação de crédito, em sítio público, e disponibilizar ao Tribunal de Contas da União, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999 passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 5º** .....

.....

§ 1º A CAMEX deverá disponibilizar, para acesso do Tribunal de Contas da União, arquivo com o valor, por operação de crédito, do custo fiscal da concessão de seguro de crédito à exportação; os parâmetros utilizados para o cálculo do custo fiscal e a respectiva metodologia de cálculo.

§ 2º O custo fiscal do seguro de crédito à exportação deverá considerar em seu cálculo a diferença entre o valor cobrado à instituição financeira pelo seguro de crédito e o valor justo ou o valor de mercado do seguro.

§ 3º O valor justo do seguro de crédito deverá considerar, no seu cálculo, no mínimo, o risco de crédito do importador, e a qualidade das contragarantias oferecidas ao Fundo Garantidor de Exportação, pelo importador.

§ 4º O custo fiscal, por operação de crédito, deverá ser disponibilizado em sítio público de fácil acesso ao cidadão, no mínimo semestralmente, respeitado o disposto no art. 6º, III, e o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. ” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

As instituições financeiras públicas federais têm tido um inegável papel no desenvolvimento econômico e social do Brasil. As experiências do Banco do Brasil no crédito agrícola, da Caixa Econômica Federal no crédito imobiliário e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) no apoio à ampliação da infraestrutura são exemplos de sucesso no uso dos recursos públicos.

Contudo, é preciso aumentar o grau de transparência e de eficiência dos programas de financiamento. Para isso, o cálculo do custo fiscal das operações de crédito é fundamental para se chegar a relação custo-benefício dos incentivos creditícios.

Uma linha de iniciativa é obrigar as instituições financeiras que se utilizam de tais recursos a publicar o custo econômico, por operação de crédito. Contudo, parte do custo fiscal não pode ser obtido a partir desse expediente, mais especificamente, aquela que diz respeito ao risco de crédito em operações de instituições financeiras com importadores estrangeiros, a título de promoção de exportações, em especial quando o importador estrangeiro é um governo soberano. Nesses casos, o incentivo fiscal à operação se dá na forma de garantia direta, pelo Tesouro Nacional, através do Fundo Garantidor à Exportação.

Exemplos dessas operações de crédito são aquelas que financiaram as exportações de serviços de engenharia realizadas por empresas nacionais a governos com elevado risco de crédito, como Angola e Cuba. Naqueles casos, o BNDES emprestou a uma taxa equivalente a um empréstimo ao Tesouro Nacional, quando esses são classificados pelas agências de risco com ratings extremamente baixos.

Ocorre que o Tesouro Nacional utiliza os recursos do Fundo Garantidor de Exportação para garantir o crédito da instituição financeira contra riscos políticos, cobrando do BNDES um preço pela aquisição do seguro, e cobrando do governo importador, eventualmente, uma garantia real.

Muito pouco se sabe sobre a estrutura de precificação desse seguro, e o custo fiscal embutido no mesmo. No caso de Cuba, por exemplo, a contra-garantia dada pelo tesouro cubano se localiza em Cuba, e assim, a probabilidade ser acessada em caso de default é muito baixa. No caso de Angola, a garantia é dada como percentual das exportações de Petróleo, depositada pelo governo em banco fora do país, o que funciona como um mitigador.

3

Assim, através desse projeto de lei, proponho que a CAMEX seja responsável pelo cálculo e publicação do custo das garantias das operações de crédito à exportação.

Se pretendemos instituir uma governança adequada que oriente as decisões sobre políticas públicas no Brasil, não há outro curso de ação nem atalhos a serem explorados.

Dessa forma, solicitamos aos nossos ilustres pares apoio ao presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **AÉCIO NEVES**

### **LEGISLAÇÃO CITADA**

[Lei nº 9.818, de 23 de Agosto de 1999 - 9818/99](#)

[Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 - LEI GERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA - LAI - 12527/11](#)  
[parágrafo 2º do artigo 7º](#)

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Transparência e Governança Pública, cabendo à última decisão terminativa)*



## SENADO FEDERAL

### PARECER (SF) Nº 117, DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº134, de 2016, do Senador Aécio Neves, que Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar o custo econômico estimado na concessão de seguro de crédito à exportação, por operação de crédito, em sítio público, e disponibilizar ao Tribunal de Contas da União, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados, e sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº135, de 2016, do Senador Aécio Neves, que Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar em sítio público informações sobre as decisões de concessão de seguro de crédito à exportação.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Garibaldi Alves Filho

**RELATOR:** Senador Cristovam Buarque

21 de Novembro de 2017

**PARECER Nº DE 2017**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 134 de 2016, do Senador Aécio Neves, que altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar o custo econômico estimado na concessão de seguro de crédito à exportação, por operação de crédito, em sítio público, e disponibilizar ao Tribunal de Contas da União, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados; e o PLS nº 135 de 2016, do Senador Aécio Neves, que altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar em sítio público informações sobre as decisões de concessão de seguro de crédito à exportação.



Relator: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

**I – RELATÓRIO**

Em razão da aprovação do Requerimento nº 299 de 2016, do Senador José Pimentel, vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em tramitação conjunta, os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 134 e 135, ambos de 2016 e de autoria do Senador Aécio Neves.

As duas proposições têm por objeto alterar a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, que *cria o Fundo de Garantia à Exportação – FGE, e dá outras providências*, com vistas a dar maior transparência à concessão de seguro de crédito à exportação, para estabelecer que a Câmara de Comércio Exterior (Camex) divulgue informações em sítio público sobre as operações aprovadas no âmbito do FGE.

O art. 1º do PLS nº 134 de 2016 acrescenta os §§ 1º a 4º ao art. 5º da referida lei. O § 1º dispõe que a Camex disponibilizará, para acesso do Tribunal de Contas da União (TCU), arquivo com o valor do custo fiscal da concessão de seguro à exportação para cada operação de crédito. Deverão ser apresentados, no mesmo arquivo, os parâmetros e a metodologia utilizados para o cálculo do custo fiscal.

Os §§ 2º e 3º estabelecem que o custo fiscal do seguro deverá considerar em seu cálculo a diferença entre o valor cobrado à instituição financeira pelo seguro de crédito e o valor justo ou o valor de mercado do seguro, sendo este calculado tendo por base, no mínimo, o risco de crédito do importador e a qualidade das contragarantias oferecidas pelo importador ao FGE.

O § 4º estabelece que o custo fiscal, por cada operação, será disponibilizado, no mínimo semestralmente, em sítio público de fácil acesso ao cidadão, respeitando-se as regras de proteção das informações sigilosas e pessoais previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

O art. 2º do projeto estabelece o início da vigência da futura lei 180 dias após sua publicação.

Por sua vez, o PLS nº 135 de 2016 adiciona parágrafo único ao art. 7º da Lei nº 9.818, de 1999, dispondo que a Camex publicará, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, em até quinze dias, as decisões sobre as operações aprovadas no âmbito do FGE, com informações acerca dos parâmetros e das condições para concessão de seguro de crédito às exportações e de prestação de garantia pela União, respeitando também as regras sobre informações sigilosas e pessoais da Lei de Acesso à Informação. O art. 2º desse projeto prevê o início da vigência da futura lei na data de sua publicação.

O autor justifica as proposições invocando as necessidades de aumentar o grau de transparência e eficiência dos programas de financiamento à exportação, de resguardar o direito dos cidadãos brasileiros ao acesso à informação e do respeito ao princípio da publicidade.

As matérias foram encaminhadas em tramitação conjunta a esta Comissão e seguirão depois para a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), à qual caberá a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental inicial de cinco dias úteis a nenhum dos projetos. Tampouco houve emendas às matérias no âmbito desta Comissão.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 99, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas e também sobre comércio



exterior. Nos termos do § 3º do art. 260 do Regimento, as duas proposições receberão parecer único.

Os projetos se harmonizam com a necessidade de melhoria dos meios de transparência e governança, assim como com o direito ao acesso à informação e o princípio de publicidade. Estabelecer a disponibilização do valor do custo fiscal da concessão de seguro de crédito à exportação, com parâmetros e metodologia claros, traz, tanto para o TCU quanto para o cidadão, mais transparência a essas operações de crédito, pela maior possibilidade de controle e fiscalização.

Não obstante, a metodologia indicada no PLS 134 de 2016 para o cálculo do “custo fiscal” e do “valor justo” deve ter como referência a prática internacional das Agências de Crédito à Exportação, órgãos estatais ou empresas contratadas pelo governo para conceder o Seguro de Crédito à Exportação em outros países. Nesse sentido, desde 1978 foi implantando pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o Arranjo sobre Créditos à Exportação, revisto anualmente. Tal instrumento dita o “valor de mercado” a ser adotado em programas de garantia de crédito à exportação. O arranjo da OCDE preceitua que o valor de mercado deve considerar a cobrança de prêmio em valor suficiente para cobrir as perdas de longo prazo, bem como financiamento com taxas compatíveis ao custo de captação dos Estados e às taxas praticadas internacionalmente.

Além disso, é importante destacar que o Seguro de Crédito à Exportação provido pelo governo tem como finalidade suprir lacunas de mercado ao atuar em setores que as instituições privadas não têm interesse diante do prazo extenso das operações e o consequente custo de carregar esse risco no balanço da empresa; ou do valor pequeno da operação frente ao custo administrativo para conceder o seguro; ou de externalidades políticas que impactam a economia doméstica.

Quanto ao PLS 135 de 2016, cumpre ressaltar que a divulgação das informações em sítio público observa o que estabelece a Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito a proteger a informação sigilosa e a informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso, e a assegurar o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo, conforme o art. 6º, III; e o art. 7º, § 2º, ambos dessa Lei.

Porém, é necessário observar também o disposto no art. 23, II da Lei de Acesso à Informação no tocante às regras atinentes às informações imprescindíveis para a segurança nacional, às negociações e relações internacionais e às informações fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais sob risco de se prejudicar as relações bilaterais.



Em coerência com os argumentos apresentados, propomos um substitutivo que aperfeiçoa o mérito das duas proposições, aprovando formalmente o PLS 134 de 2016, que possui a preferência por ser o mais antigo dos dois, conforme o art. 260, II, *b*, do Regimento Interno do Senado Federal.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 134 de 2016 e pelo arquivamento do Projeto de Lei nº 135 de 2016, nos termos do substitutivo a seguir.

## EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 134 DE 2016

Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para dispor sobre a divulgação pelo Poder Executivo de critérios atuariais de cálculo do prêmio de risco do Seguro de Crédito à Exportação e a descrição das operações concretizadas no âmbito do Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 7º da Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º .....

.....

§ 1º Conforme regulamento, deverá ser disponibilizado ao Tribunal de Contas da União informações atualizadas sobre:

I – o arquivo contendo os limites referidos no inciso II do *caput*;

II – os critérios atuariais empregados para o cálculo de prêmios de risco, que deverão considerar o risco de inadimplência das operações seguradas e a qualidade das contragarantias aceitas;



III – o relatório financeiro do FGE, no qual constarão, no mínimo, as receitas e despesas operacionais, a taxa de inadimplência dos créditos garantidos pelo Fundo e a composição da carteira de ativos e passivos contingentes;

IV – a relação das operações concretizadas no âmbito do FGE, com informações acerca dos parâmetros e das condições para concessão do seguro de crédito às exportações e de prestação de garantia pela União;

§ 2º A relação referida no inciso IV do § 1º conterá o nome da empresa exportadora, breve descrição do objeto do contrato de exportação, o nome da instituição financiadora, o país de destino da exportação e o custo fiscal da operação, quando existente;

§ 3º O cálculo do custo fiscal a que se refere o § 2º será obtido com base em metodologia definida em regulamento para se calcular a diferença entre o valor do prêmio de risco cobrado e o valor de referência do prêmio, o qual, por sua vez, deverá considerar pelo menos o valor praticado no mercado e o valor adequado para cobrir as perdas de longo prazo das operações a que se refere o inciso IV do § 1º;

§ 4º O Tribunal de Contas da União, em posse das informações descritas neste artigo, deverá manter sigilo das informações assim classificadas pela CAMEX, nos termos dos art. 6º, III, do art. 7º, § 2º e do art. 23, II da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

§ 5º As informações descritas neste artigo serão disponibilizadas e atualizadas, pelo menos anualmente, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, respeitado o disposto no art. 6º, III, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e excetuadas as operações que têm por objeto exportações de bens e serviços do setor de defesa, conforme o art. 23, II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. ” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17217.29363-01



**Relatório de Registro de Presença**  
**CAE, 21/11/2017 às 10h - 49ª, Ordinária**  
 Comissão de Assuntos Econômicos

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
KÁTIA ABREU	1. EDUARDO BRAGA <b>PRESENTE</b>
ROBERTO REQUIÃO	2. ROMERO JUCÁ <b>PRESENTE</b>
GARIBALDI ALVES FILHO <b>PRESENTE</b>	3. ELMANO FÉRRER <b>PRESENTE</b>
ROSE DE FREITAS <b>PRESENTE</b>	4. WALDEMIR MOKA
SIMONE TEBET	5. VAGO
VALDIR RAUPP <b>PRESENTE</b>	6. VAGO
FERNANDO BEZERRA COELHO <b>PRESENTE</b>	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
GLEISI HOFFMANN	1. ÂNGELA PORTELA <b>PRESENTE</b>
HUMBERTO COSTA <b>PRESENTE</b>	2. FÁTIMA BEZERRA <b>PRESENTE</b>
JORGE VIANA <b>PRESENTE</b>	3. PAULO PAIM <b>PRESENTE</b>
JOSÉ PIMENTEL <b>PRESENTE</b>	4. REGINA SOUSA <b>PRESENTE</b>
LINDBERGH FARIAS	5. PAULO ROCHA
ACIR GURGACZ <b>PRESENTE</b>	6. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
TASSO JEREISSATI	1. ATAÍDES OLIVEIRA <b>PRESENTE</b>
DALIRIO BEBER <b>PRESENTE</b>	2. VAGO
JOSÉ SERRA	3. FLEXA RIBEIRO <b>PRESENTE</b>
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE <b>PRESENTE</b>
JOSÉ AGRIPINO <b>PRESENTE</b>	5. MARIA DO CARMO ALVES

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
OTTO ALENCAR	1. SÉRGIO PETECÃO
OMAR AZIZ	2. JOSÉ MEDEIROS
CIRO NOGUEIRA	3. BENEDITO DE LIRA

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
LÚCIA VÂNIA <b>PRESENTE</b>	1. VAGO
LÍDICE DA MATA	2. CRISTOVAM BUARQUE <b>PRESENTE</b>
VANESSA GRAZZIOTIN <b>PRESENTE</b>	3. VAGO

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTES
WELLINGTON FAGUNDES	1. PEDRO CHAVES <b>PRESENTE</b>
ARMANDO MONTEIRO <b>PRESENTE</b>	2. VAGO
TELMÁRIO MOTA	3. CIDINHO SANTOS <b>PRESENTE</b>



8

Senado Federal

---

**Relatório de Registro de Presença****Não Membros Presentes**

VICENTINHO ALVES

ROBERTO MUNIZ

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 134/2016)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR CRISTOVAM BUARQUE, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 134/2016, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 1-CAE (SUBSTITUTIVO), E PELO ARQUIVAMENTO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 135/2016.

21 de Novembro de 2017

Senador GARIBALDI ALVES FILHO

Vice-Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



## SENADO FEDERAL PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 134, DE 2016

Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar o custo econômico estimado na concessão de seguro de crédito à exportação, por operação de crédito, em sítio público, e disponibilizar ao Tribunal de Contas da União, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999 passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 5º** .....

.....

§ 1º A CAMEX deverá disponibilizar, para acesso do Tribunal de Contas da União, arquivo com o valor, por operação de crédito, do custo fiscal da concessão de seguro de crédito à exportação; os parâmetros utilizados para o cálculo do custo fiscal e a respectiva metodologia de cálculo.

§ 2º O custo fiscal do seguro de crédito à exportação deverá considerar em seu cálculo a diferença entre o valor cobrado à instituição financeira pelo seguro de crédito e o valor justo ou o valor de mercado do seguro.

§ 3º O valor justo do seguro de crédito deverá considerar, no seu cálculo, no mínimo, o risco de crédito do importador, e a qualidade das contragarantias oferecidas ao Fundo Garantidor de Exportação, pelo importador.

§ 4º O custo fiscal, por operação de crédito, deverá ser disponibilizado em sítio público de fácil acesso ao cidadão, no mínimo semestralmente, respeitado o disposto no art. 6º, III, e o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. ” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

As instituições financeiras públicas federais têm tido um inegável papel no desenvolvimento econômico e social do Brasil. As experiências do Banco do Brasil no crédito agrícola, da Caixa Econômica Federal no crédito imobiliário e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) no apoio à ampliação da infraestrutura são exemplos de sucesso no uso dos recursos públicos.

Contudo, é preciso aumentar o grau de transparência e de eficiência dos programas de financiamento. Para isso, o cálculo do custo fiscal das operações de crédito é fundamental para se chegar a relação custo-benefício dos incentivos creditícios.

Uma linha de iniciativa é obrigar as instituições financeiras que se utilizam de tais recursos a publicar o custo econômico, por operação de crédito. Contudo, parte do custo fiscal não pode ser obtido a partir desse expediente, mais especificamente, aquela que diz respeito ao risco de crédito em operações de instituições financeiras com importadores estrangeiros, a título de promoção de exportações, em especial quando o importador estrangeiro é um governo soberano. Nesses casos, o incentivo fiscal à operação se dá na forma de garantia direta, pelo Tesouro Nacional, através do Fundo Garantidor à Exportação.

Exemplos dessas operações de crédito são aquelas que financiaram as exportações de serviços de engenharia realizadas por empresas nacionais a governos com elevado risco de crédito, como Angola e Cuba. Naqueles casos, o BNDES emprestou a uma taxa equivalente a um empréstimo ao Tesouro Nacional, quando esses são classificados pelas agências de risco com ratings extremamente baixos.

Ocorre que o Tesouro Nacional utiliza os recursos do Fundo Garantidor de Exportação para garantir o crédito da instituição financeira contra riscos políticos, cobrando do BNDES um preço pela aquisição do seguro, e cobrando do governo importador, eventualmente, uma garantia real.

Muito pouco se sabe sobre a estrutura de precificação desse seguro, e o custo fiscal embutido no mesmo. No caso de Cuba, por exemplo, a contra-garantia dada pelo tesouro cubano se localiza em Cuba, e assim, a probabilidade ser acessada em caso de default é muito baixa. No caso de Angola, a garantia é dada como percentual das exportações de Petróleo, depositada pelo governo em banco fora do país, o que funciona como um mitigador.

3

Assim, através desse projeto de lei, proponho que a CAMEX seja responsável pelo cálculo e publicação do custo das garantias das operações de crédito à exportação.

Se pretendemos instituir uma governança adequada que oriente as decisões sobre políticas públicas no Brasil, não há outro curso de ação nem atalhos a serem explorados.

Dessa forma, solicitamos aos nossos ilustres pares apoio ao presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **AÉCIO NEVES**

### **LEGISLAÇÃO CITADA**

[Lei nº 9.818, de 23 de Agosto de 1999 - 9818/99](#)

[Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 - LEI GERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA - LAI - 12527/11](#)

[parágrafo 2º do artigo 7º](#)

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Transparência e Governança Pública, cabendo à última decisão terminativa)*



## **SENADO FEDERAL**

### **PARECER (SF) Nº 117, DE 2017**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº134, de 2016, do Senador Aécio Neves, que Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar o custo econômico estimado na concessão de seguro de crédito à exportação, por operação de crédito, em sítio público, e disponibilizar ao Tribunal de Contas da União, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados, e sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº135, de 2016, do Senador Aécio Neves, que Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar em sítio público informações sobre as decisões de concessão de seguro de crédito à exportação.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Garibaldi Alves Filho

**RELATOR:** Senador Cristovam Buarque

21 de Novembro de 2017

**PARECER Nº DE 2017**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 134 de 2016, do Senador Aécio Neves, que altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar o custo econômico estimado na concessão de seguro de crédito à exportação, por operação de crédito, em sítio público, e disponibilizar ao Tribunal de Contas da União, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados; e o PLS nº 135 de 2016, do Senador Aécio Neves, que altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar em sítio público informações sobre as decisões de concessão de seguro de crédito à exportação.



SF/17217.29363-01

Relator: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

**I – RELATÓRIO**

Em razão da aprovação do Requerimento nº 299 de 2016, do Senador José Pimentel, vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em tramitação conjunta, os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 134 e 135, ambos de 2016 e de autoria do Senador Aécio Neves.

As duas proposições têm por objeto alterar a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, que *cria o Fundo de Garantia à Exportação – FGE, e dá outras providências*, com vistas a dar maior transparência à concessão de seguro de crédito à exportação, para estabelecer que a Câmara de Comércio Exterior (Camex) divulgue informações em sítio público sobre as operações aprovadas no âmbito do FGE.

O art. 1º do PLS nº 134 de 2016 acrescenta os §§ 1º a 4º ao art. 5º da referida lei. O § 1º dispõe que a Camex disponibilizará, para acesso do Tribunal de Contas da União (TCU), arquivo com o valor do custo fiscal da concessão de seguro à exportação para cada operação de crédito. Deverão ser apresentados, no mesmo arquivo, os parâmetros e a metodologia utilizados para o cálculo do custo fiscal.

Os §§ 2º e 3º estabelecem que o custo fiscal do seguro deverá considerar em seu cálculo a diferença entre o valor cobrado à instituição financeira pelo seguro de crédito e o valor justo ou o valor de mercado do seguro, sendo este calculado tendo por base, no mínimo, o risco de crédito do importador e a qualidade das contragarantias oferecidas pelo importador ao FGE.

O § 4º estabelece que o custo fiscal, por cada operação, será disponibilizado, no mínimo semestralmente, em sítio público de fácil acesso ao cidadão, respeitando-se as regras de proteção das informações sigilosas e pessoais previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

O art. 2º do projeto estabelece o início da vigência da futura lei 180 dias após sua publicação.

Por sua vez, o PLS nº 135 de 2016 adiciona parágrafo único ao art. 7º da Lei nº 9.818, de 1999, dispondo que a Camex publicará, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, em até quinze dias, as decisões sobre as operações aprovadas no âmbito do FGE, com informações acerca dos parâmetros e das condições para concessão de seguro de crédito às exportações e de prestação de garantia pela União, respeitando também as regras sobre informações sigilosas e pessoais da Lei de Acesso à Informação. O art. 2º desse projeto prevê o início da vigência da futura lei na data de sua publicação.

O autor justifica as proposições invocando as necessidades de aumentar o grau de transparência e eficiência dos programas de financiamento à exportação, de resguardar o direito dos cidadãos brasileiros ao acesso à informação e do respeito ao princípio da publicidade.

As matérias foram encaminhadas em tramitação conjunta a esta Comissão e seguirão depois para a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), à qual caberá a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental inicial de cinco dias úteis a nenhum dos projetos. Tampouco houve emendas às matérias no âmbito desta Comissão.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 99, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas e também sobre comércio



exterior. Nos termos do § 3º do art. 260 do Regimento, as duas proposições receberão parecer único.

Os projetos se harmonizam com a necessidade de melhoria dos meios de transparência e governança, assim como com o direito ao acesso à informação e o princípio de publicidade. Estabelecer a disponibilização do valor do custo fiscal da concessão de seguro de crédito à exportação, com parâmetros e metodologia claros, traz, tanto para o TCU quanto para o cidadão, mais transparência a essas operações de crédito, pela maior possibilidade de controle e fiscalização.

Não obstante, a metodologia indicada no PLS 134 de 2016 para o cálculo do “custo fiscal” e do “valor justo” deve ter como referência a prática internacional das Agências de Crédito à Exportação, órgãos estatais ou empresas contratadas pelo governo para conceder o Seguro de Crédito à Exportação em outros países. Nesse sentido, desde 1978 foi implantando pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o Arranjo sobre Créditos à Exportação, revisto anualmente. Tal instrumento dita o “valor de mercado” a ser adotado em programas de garantia de crédito à exportação. O arranjo da OCDE preceitua que o valor de mercado deve considerar a cobrança de prêmio em valor suficiente para cobrir as perdas de longo prazo, bem como financiamento com taxas compatíveis ao custo de captação dos Estados e às taxas praticadas internacionalmente.

Além disso, é importante destacar que o Seguro de Crédito à Exportação provido pelo governo tem como finalidade suprir lacunas de mercado ao atuar em setores que as instituições privadas não têm interesse diante do prazo extenso das operações e o consequente custo de carregar esse risco no balanço da empresa; ou do valor pequeno da operação frente ao custo administrativo para conceder o seguro; ou de externalidades políticas que impactam a economia doméstica.

Quanto ao PLS 135 de 2016, cumpre ressaltar que a divulgação das informações em sítio público observa o que estabelece a Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito a proteger a informação sigilosa e a informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso, e a assegurar o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo, conforme o art. 6º, III; e o art. 7º, § 2º, ambos dessa Lei.

Porém, é necessário observar também o disposto no art. 23, II da Lei de Acesso à Informação no tocante às regras atinentes às informações imprescindíveis para a segurança nacional, às negociações e relações internacionais e às informações fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais sob risco de se prejudicar as relações bilaterais.



Em coerência com os argumentos apresentados, propomos um substitutivo que aperfeiçoa o mérito das duas proposições, aprovando formalmente o PLS 134 de 2016, que possui a preferência por ser o mais antigo dos dois, conforme o art. 260, II, *b*, do Regimento Interno do Senado Federal.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 134 de 2016 e pelo arquivamento do Projeto de Lei nº 135 de 2016, nos termos do substitutivo a seguir.

## EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 134 DE 2016

Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para dispor sobre a divulgação pelo Poder Executivo de critérios atuariais de cálculo do prêmio de risco do Seguro de Crédito à Exportação e a descrição das operações concretizadas no âmbito do Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 7º da Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º .....

.....

§ 1º Conforme regulamento, deverá ser disponibilizado ao Tribunal de Contas da União informações atualizadas sobre:

I – o arquivo contendo os limites referidos no inciso II do *caput*;

II – os critérios atuariais empregados para o cálculo de prêmios de risco, que deverão considerar o risco de inadimplência das operações seguradas e a qualidade das contragarantias aceitas;



III – o relatório financeiro do FGE, no qual constarão, no mínimo, as receitas e despesas operacionais, a taxa de inadimplência dos créditos garantidos pelo Fundo e a composição da carteira de ativos e passivos contingentes;

IV – a relação das operações concretizadas no âmbito do FGE, com informações acerca dos parâmetros e das condições para concessão do seguro de crédito às exportações e de prestação de garantia pela União;

§ 2º A relação referida no inciso IV do § 1º conterá o nome da empresa exportadora, breve descrição do objeto do contrato de exportação, o nome da instituição financiadora, o país de destino da exportação e o custo fiscal da operação, quando existente;

§ 3º O cálculo do custo fiscal a que se refere o § 2º será obtido com base em metodologia definida em regulamento para se calcular a diferença entre o valor do prêmio de risco cobrado e o valor de referência do prêmio, o qual, por sua vez, deverá considerar pelo menos o valor praticado no mercado e o valor adequado para cobrir as perdas de longo prazo das operações a que se refere o inciso IV do § 1º;

§ 4º O Tribunal de Contas da União, em posse das informações descritas neste artigo, deverá manter sigilo das informações assim classificadas pela CAMEX, nos termos dos art. 6º, III, do art. 7º, § 2º e do art. 23, II da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

§ 5º As informações descritas neste artigo serão disponibilizadas e atualizadas, pelo menos anualmente, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, respeitado o disposto no art. 6º, III, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e excetuadas as operações que têm por objeto exportações de bens e serviços do setor de defesa, conforme o art. 23, II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. ” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**Relatório de Registro de Presença**  
**CAE, 21/11/2017 às 10h - 49ª, Ordinária**  
 Comissão de Assuntos Econômicos

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
KÁTIA ABREU	1. EDUARDO BRAGA <b>PRESENTE</b>
ROBERTO REQUIÃO	2. ROMERO JUCÁ <b>PRESENTE</b>
GARIBALDI ALVES FILHO <b>PRESENTE</b>	3. ELMANO FÉRRER <b>PRESENTE</b>
ROSE DE FREITAS <b>PRESENTE</b>	4. WALDEMIR MOKA
SIMONE TEBET	5. VAGO
VALDIR RAUPP <b>PRESENTE</b>	6. VAGO
FERNANDO BEZERRA COELHO <b>PRESENTE</b>	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
GLEISI HOFFMANN	1. ÂNGELA PORTELA <b>PRESENTE</b>
HUMBERTO COSTA <b>PRESENTE</b>	2. FÁTIMA BEZERRA <b>PRESENTE</b>
JORGE VIANA <b>PRESENTE</b>	3. PAULO PAIM <b>PRESENTE</b>
JOSÉ PIMENTEL <b>PRESENTE</b>	4. REGINA SOUSA <b>PRESENTE</b>
LINDBERGH FARIAS	5. PAULO ROCHA
ACIR GURGACZ <b>PRESENTE</b>	6. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
TASSO JEREISSATI	1. ATAÍDES OLIVEIRA <b>PRESENTE</b>
DALIRIO BEBER <b>PRESENTE</b>	2. VAGO
JOSÉ SERRA	3. FLEXA RIBEIRO <b>PRESENTE</b>
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE <b>PRESENTE</b>
JOSÉ AGRIPINO <b>PRESENTE</b>	5. MARIA DO CARMO ALVES

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
OTTO ALENCAR	1. SÉRGIO PETECÃO
OMAR AZIZ	2. JOSÉ MEDEIROS
CIRO NOGUEIRA	3. BENEDITO DE LIRA

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
LÚCIA VÂNIA <b>PRESENTE</b>	1. VAGO
LÍDICE DA MATA	2. CRISTOVAM BUARQUE <b>PRESENTE</b>
VANESSA GRAZZIOTIN <b>PRESENTE</b>	3. VAGO

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTES
WELLINGTON FAGUNDES	1. PEDRO CHAVES <b>PRESENTE</b>
ARMANDO MONTEIRO <b>PRESENTE</b>	2. VAGO
TELMÁRIO MOTA	3. CIDINHO SANTOS <b>PRESENTE</b>



8

Senado Federal

---

**Relatório de Registro de Presença****Não Membros Presentes**

VICENTINHO ALVES

ROBERTO MUNIZ

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 134/2016)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR CRISTOVAM BUARQUE, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 134/2016, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 1-CAE (SUBSTITUTIVO), E PELO ARQUIVAMENTO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 135/2016.

21 de Novembro de 2017

Senador GARIBALDI ALVES FILHO

Vice-Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



## SENADO FEDERAL PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 135, DE 2016

Altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para obrigar a CAMEX a publicar em sítio público informações sobre as decisões de concessão de seguro de crédito à exportação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999 passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 7º** .....

.....”

Parágrafo único. A CAMEX deverá publicar, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, em até 15 dias, as decisões sobre as operações aprovadas no âmbito do FGE, com informações acerca dos parâmetros e das condições para concessão de seguro de crédito às exportações e de prestação de garantia pela União, respeitado o disposto no art. 6º, III, e o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. ”  
(NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

## 2

Conforme o art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União deverá obedecer, entre outros, o princípio da publicidade. Em outras palavras, não é facultado à União o cometimento de atos obscuros, sendo imperativo a divulgação de suas ações – bem como da motivação delas – de forma ética, democrática e transparente.

Esse princípio, contudo, não vem sendo respeitado no âmbito das operações realizadas pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O FGE é, sem dúvidas, um importante instrumento de promoção das exportações brasileiras, particularmente daquelas direcionadas a países menos desenvolvidos. Isso não exime, contudo, o Governo Federal de prestar contas à sociedade a respeito das operações realizadas no âmbito do Fundo.

Um exemplo muito claro ocorreu recentemente, em 2012, quando do empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o governo de Cuba, que teria sido tanto fundamental para que o Brasil ganhasse a concorrência para a expansão do Porto de Mariel, a ser realizada por subsidiária da Odebrecht em Cuba, quanto para que o governo brasileiro estreitasse as relações com a ditadura cubana. Na ocasião, o BNDES emprestou àquele governo com uma taxa preferencial, graças a garantia do FGE.

O FGE se protege contra o risco do exercício da garantia pelo BNDES de duas maneiras: primeiro, exigindo a prestação de contra-garantia pelo governo cubano. E segundo, cobrando do BNDES um prêmio pelo seguro de crédito.

Com efeito, no dia 4 de setembro de 2015, em reportagem a respeito das viagens internacionais do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Revista Época menciona a enorme pressão feita para que a operação do Porto de Mariel fosse aprovada. Segundo a reportagem, a garantia da primeira tranche teria sido feita com as exportações de fumo de Cuba, negociado diretamente entre Cuba e Lula nessas viagens feitas a título de palestras.

O fato concreto é que não é possível saber se as informações levantadas pela revista são ou não verdadeiras. Em outras palavras, um fundo com recursos públicos é utilizado para oferecimento de garantias para operações brasileiras no exterior e a sociedade não tem acesso a informações básicas sobre as condições em que essa operação foi realizada. Trata-se, assim, de um desrespeito frontal a uma regra básica de qualquer sociedade democrática: a transparência.

É justamente para resguardar o direito dos cidadãos brasileiros ao acesso à informação e o respeito ao princípio da publicidade que apresentamos esse projeto de lei, obrigando o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), colegiado integrante da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), a publicar, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, todas as decisões sobre as operações aprovadas no âmbito do FGE, com informações acerca dos parâmetros e das condições para concessão de seguro de crédito às exportações e de prestação de garantia pela União, respeitado o disposto no art. 6º, III, e o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, qual seja, as condições de sigilo prescrevidas pelo Lei de Acesso à Informação.

Dada a relevância do tema, peço apoio dos meus ilustres pares para aprovação deste projeto.

3

Sala da Comissão,

Senador **AÉCIO NEVES****LEGISLAÇÃO CITADA**[Constituição de 1988 - 1988/88](#)[artigo 37](#)[Lei nº 9.818, de 23 de Agosto de 1999 - 9818/99](#)[Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 - LEI GERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA - LAI - 12527/11](#)[parágrafo 2º do artigo 7º](#)

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Transparência e Governança Pública, cabendo à última decisão terminativa)*

10



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador RENAN CALHEIROS

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2017, da Senadora Kátia Abreu, que *Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.*



RELATOR: Senador **RENAN CALHEIROS**

### I – RELATÓRIO

É submetido à deliberação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 374, de 2017, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.*

O PLS contém dois artigos.

O art. 1º acrescenta o inciso XVII ao art. 51 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), para estabelecer que é nula a cláusula contratual que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

O art. 2º é a cláusula de vigência, segundo a qual a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação oficial.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador RENAN CALHEIROS

Na justificação, a Senadora Kátia Abreu argumenta que *o consumidor deve ter o direito de pagar a fatura emitida pelo meio que lhe for mais conveniente*. Para a autora, o consumidor deve poder pagar a fatura não só no estabelecimento do fornecedor, mas também no banco, na loja lotérica ou por qualquer outra modalidade.

O PLS foi distribuído a esta Comissão para apreciação em decisão terminativa e não recebeu emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CTFC, “estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores”. Esta Comissão examina, ainda, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto, em razão do caráter terminativo da decisão.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de direito do consumidor, a teor do art. 24, inciso V, da Constituição Federal (CF) e do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o adequado; *ii*) a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da generalidade; *iv*) se afigura dotada de potencial coercitividade; e *v*) é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.



SF/19588.67527-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador RENAN CALHEIROS

Não há ressalvas a fazer no tocante à técnica legislativa empregada.

No mérito, entendemos que a proposição protege o consumidor e demonstra ser ponderada. Longe de imputar obrigações excessivas ao fornecedor, apenas proíbe cláusula que impõe uma obrigação descabida ao consumidor, que não está adequada ao mundo moderno.

Trata-se de proposição branda e equilibrada, que não prejudicará a atividade econômica. O mínimo que deve ser exigido do fornecedor é não dificultar a vida do consumidor. A proposição, ressalte-se, não está impondo qualquer medida desproporcional ou de difícil cumprimento.

No que se refere à cláusula de vigência, dada a pequena repercussão da matéria, entendemos que não há problema em se estabelecer que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

### III – VOTO

Assim, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 374, DE 2017

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

**AUTORIA:** Senadora Kátia Abreu (PMDB/TO)

**DESPACHO:** À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Kátia Abreu

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº                   , DE 2017**

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O *caput* do art. 51 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:

“**Art. 51**.....

.....

XVII – obriguem o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Este projeto de lei tem por objetivo inibir a imposição, pelas lojas de departamentos, do pagamento da fatura de cartões de sua própria emissão unicamente em guichê situado dentro do estabelecimento comercial.

As lojas de departamento costumam conceder descontos diferenciados ou outras vantagens para consumidores que optam por comprar produtos por meio de cartão emitido pelo próprio fornecedor. Em contrapartida à vantagem oferecida, o pagamento das faturas do cartão deve ser realizado dentro



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Kátia Abreu

do estabelecimento comercial, obrigando, assim, o consumidor a retornar, algumas vezes, à loja para efetuar o pagamento da parcela e, conseqüentemente, fazer novas compras.

A nosso ver, o consumidor deve ter o direito de pagar a fatura pelo meio que lhe for mais conveniente, podendo fazê-lo no estabelecimento do fornecedor, no banco, na loja lotérica ou por qualquer outra modalidade.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos dignos Pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senadora **KÁTIA ABREU**

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
- artigo 51

11

**PARECER Nº      , DE 2019**

Da                    COMISSÃO                    DE  
TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,  
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E  
DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o  
Projeto de Lei nº 990, de 2019, do  
Senador Randolfe Rodrigues, que  
*inclui parágrafo único no art. 31 da  
Lei nº 8.078, de 11 de setembro de  
1990, para dispor que a oferta e  
apresentação de produtos ou  
serviços devem incluir o seu preço  
sem o valor do imposto sobre  
circulação de mercadorias e  
serviços e dos demais tributos  
sobre eles incidentes.*



RELATOR: Senador **DÁRIO BERGER**

**I – RELATÓRIO**

À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), foi distribuído o Projeto de Lei nº 990, de 2019, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que *inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para*

*dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.*

A proposição está estruturada em dois artigos.

O art. 1º determina que a oferta e apresentação de produtos ou serviços ao consumidor incluirá, necessariamente, seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos, inclusive contribuições sociais, sobre eles incidentes.

O art. 2º exclui a *vacatio legis*, com vigência prevista para a data de sua publicação.

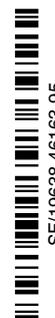
Em sua justificação, o autor alega que a mudança proposta visa a conscientizar o consumidor sobre o real peso da carga tributária brasileira sobre o preço final de produtos ou serviços.

A proposição foi distribuída unicamente à CTFC, em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

O projeto cuida de produção e consumo, matéria inserida na competência legislativa concorrente da União,



SF/19638.46163-95

dos Estados e do Distrito Federal, conforme o disposto no art. 24, inciso V, da Constituição.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria. É legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior.

Não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida.

Quanto à regimentalidade, vale destacar que seu trâmite observou o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor opinar sobre defesa do consumidor.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* se afigura dotado de potencial *coercitividade*; e *v)* é compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há



inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se apropriada.

Sobre o mérito, o projeto merece ser acolhido.

Isso porque o consumidor merece ser informado com precisão a respeito da carga de impostos indiretos incidentes sobre o consumo.

Trata-se de informação essencial para que se saiba quanto, de fato, é pago de imposto sobre os produtos adquiridos no comércio.

Na maior parte dos países mais desenvolvidos, isso já se faz há décadas.

No caso brasileiro, o preço final dos produtos e serviços oferecidos ao consumidor sofre substanciais acréscimos no momento da aquisição, em especial pelo peso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, do PIS/Pasep e da Cofins.

E a informação ostensiva sobre os tributos suportados pelo consumidor proporciona a este saber quanto de imposto poderá ser sonegado caso não seja solicitada a nota fiscal de venda do produto e, por conseguinte, parece-nos que o contribuinte passará a solicitar com maior frequência a emissão do documento fiscal, o que contribuirá para reduzir o elevado grau de sonegação fiscal atualmente observado no País.



O usuário final, agora alçado à posição de consumidor final de tais serviços, poderá se valer do arcabouço de direitos e prerrogativas que o código consumerista oferece, a fim de exigir um acréscimo de qualidade a ser outorgado pelos fornecedores.

### III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 990, de 2019, e, no mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI Nº 990, DE 2019

Inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.

**AUTORIA:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador RANDOLFE RODRIGUES

**PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_, 2019**

Inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º.** Acrescente-se ao art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o seguinte parágrafo único:

“**Art.31**.....”

Parágrafo único – A oferta e apresentação de produtos ou serviços a que se refere o caput deste artigo incluirá, necessariamente, seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos, inclusive contribuições sociais, sobre eles incidentes”.(NR)

**Art. 2º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SF/19666.12163-35

## JUSTIFICAÇÃO

Acertadamente, a Constituição Federal de 1988 prevê, no § 5º do art. 150, que a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. O Código de Defesa do Consumidor, editado em 1990, no entanto, não inclui, entre as informações que devem constar na oferta de produtos e serviços, o dever de o fornecedor informar sobre o valor dos tributos incidentes sobre os produtos e serviços e repassados ao consumidor. Propomos, com este projeto de lei, corrigir essa omissão, para determinar que a oferta e apresentação de produtos ou serviços não só devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre os bens oferecidos, como devem informar com precisão a respeito da carga de impostos indiretos incidentes sobre o consumo.

Trata-se de informação essencial para que os consumidores saibam quanto de fato se paga de imposto sobre os bens adquiridos no comércio e, conseqüentemente, para tornar mais transparente a relação entre o governo, que frequentemente apresenta propostas de aumento de carga tributária, e os contribuintes, que muitas vezes reclamam da grande quantidade de impostos incidentes sobre os produtos e serviços. Na maior parte dos países mais desenvolvidos isso se faz há décadas.

No caso brasileiro, o preço final dos bens e serviços oferecidos ao consumidor sofre substanciais acréscimos no momento da aquisição, em especial pelo peso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, do PIS/Pasep e da Cofins.

Na verdade, a informação que interessa mais diretamente ao consumidor sequer é o valor do imposto incidente sobre o bem ou serviço que está adquirindo, mas qual seria seu preço sem esse peso adicional. Em



outras palavras, qual o custo real do produto – mesmo levando em conta que esse custo já se encontra inflado por outros tributos.

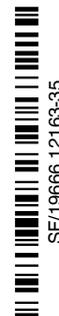
Além disso, a informação ostensiva sobre os tributos suportados pelo consumidor proporciona a este saber quanto de imposto poderá ser sonegado caso não seja solicitada a nota fiscal de venda do produto e, por conseguinte, o contribuinte, a nosso ver, passará a solicitar com maior frequência a emissão do documento fiscal, o que contribuirá para reduzir o elevado grau de sonegação fiscal atualmente observado no País.

Alertamos, ainda, que a informação sobre os tributos, tal como se prevê no caput do artigo a que se acrescentaria o parágrafo único proposto, deverá ser correta (verdadeira), clara (de fácil entendimento), precisa (reduzida subjetividade), ostensiva (de fácil percepção) e em língua portuguesa, e que a fiscalização ficará a cargo do Poder Executivo, com a colaboração dos órgãos de defesa do consumidor.

Pela relevância do tema, contamos com o apoio dos ilustres Pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **RANDOLFE RODRIGUES**



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>

- artigo 31

- parágrafo 1º do artigo 31

12

**PARECER N° , DE 2020**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.614, de 2019, do Senador Rodrigo Cunha, que *acrescenta o art. 31-A à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para determinar que as concessionárias de serviços públicos ofereçam aos seus usuários a opção de inclusão, nas faturas para cobrança, de nome de cônjuge, companheiro ou outra pessoa, para efeito de comprovação de residência.*



RELATOR: Senador **STYVENSON VALENTIM**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 3.614, de 2019, de autoria do Senador Rodrigo Cunha, que tem por objetivo determinar que as concessionárias de serviços públicos ofereçam aos seus usuários a opção de inclusão, nas faturas para cobrança, de nome de cônjuge, companheiro ou outra pessoa, para efeito de comprovação de residência.

A proposta é estruturada em dois artigos.

O art. 1º da proposição acrescenta art. 31-A à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. O *caput* do art. 31-A prevê que as concessionárias de serviços de telefonia e de fornecimento de água, gás e energia elétrica deverão oferecer ao seu usuário a opção de incluir, nas faturas para cobrança de seus serviços, o nome de cônjuge, companheiro ou outra pessoa maior de 18 anos que resida no seu domicílio. O parágrafo único do dispositivo determina que a inclusão a que se refere o *caput* terá efeito somente para fins de comprovação de residência e será processada mediante requerimento do usuário e anuência expressa da pessoa cujo nome se pretenda incluir.

O art. 2º da proposição prescreve que a lei que resultar da aprovação do projeto de lei entrará em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Na justificção, o autor da proposição alega que “um número muito grande de brasileiros passa por grandes dificuldades para fazer comprovação de residência”.

O projeto de lei foi distribuído a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao PL nº 3.614, de 2019.

## II – ANÁLISE

Conforme o disposto no inciso III do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CTFC opinar sobre assuntos referentes à defesa do consumidor. Por ser o único colegiado a apreciar a matéria, serão analisados também os aspectos formais de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Quanto à constitucionalidade, a matéria é da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do inciso V do art. 24 da Constituição. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos dos arts. 48 e 61 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à regimentalidade, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita, tudo em consonância com os arts. 236 a 238 do RISF, além de haver sido distribuída à Comissão competente, como citado.



A respeito da técnica legislativa, o projeto de lei observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No mérito, a proposição aperfeiçoa a legislação consumerista e de prestação de serviços públicos, assegurando mais direitos ao consumidor, razão pela qual merece ser aprovada.

O projeto facilitará a comprovação de residência por elevado número de consumidores que habitam no mesmo domicílio do usuário sem que os seus nomes figurem como contratantes dos serviços públicos de água, gás, energia elétrica e telefone, entre outros. Em diversas situações, é necessária a apresentação de comprovação de residência para a elaboração de cadastros profissionais e empresariais, além de ser requerida a prova do endereço informado no relacionamento do consumidor com órgãos públicos.

A medida beneficiará o cônjuge ou companheiro do usuário do serviço público ou outra pessoa maior de dezoito anos que com ele resida, colaborando para a simplificação da comprovação da residência dessas pessoas.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.614, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI Nº 3614, DE 2019

Acrescenta o art. 31-A à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para determinar que as concessionárias de serviços públicos ofereçam aos seus usuários a opção de inclusão, nas faturas para cobrança, de nome de cônjuge, companheiro ou outra pessoa, para efeito de comprovação de residência.

**AUTORIA:** Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Rodrigo Cunha  
**PROJETO DE LEI Nº       , DE 2019**

Acrescenta o art. 31-A à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para determinar que as concessionárias de serviços públicos ofereçam aos seus usuários a opção de inclusão, nas faturas para cobrança, de nome de cônjuge, companheiro ou outra pessoa, para efeito de comprovação de residência.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 31-A:

**Art. 31-A.** As concessionárias de serviços de telefonia e de fornecimento de água, gás e energia elétrica deverão oferecer ao seu usuário a opção de incluir, nas faturas para cobrança de seus serviços, o nome de cônjuge, companheiro ou outra pessoa maior de 18 anos que com ele resida.

*Parágrafo único.* A inclusão a que se refere o *caput* terá efeito somente para fins de comprovação de residência e será processada mediante requerimento do usuário e anuência expressa da pessoa cujo nome se pretenda incluir.

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Rodrigo Cunha

## JUSTIFICAÇÃO

Um número muito grande de brasileiros passa por grandes dificuldades para fazer comprovação de residência. Como as contas de água, gás, energia elétrica e telefone são emitidas no nome de apenas uma pessoa, os demais moradores de uma casa se vêm privados de um meio de comprovar sua residência.

O problema enfrentado por esses cidadãos é muito sério, tendo em vista que o comprovante de residência é um documento requerido para o acesso a diversos serviços de utilidade pública e em situações relevantes, como a confecção de cadastros comerciais e profissionais, bem assim para a obtenção de crédito. O projeto que apresentamos amplia o alcance das faturas de serviços de água, gás, energia elétrica e telefone como comprovantes de residência, trazendo benefícios aos cidadãos.

Por essas razões solicitamos aos Senhores Senadores o apoio para a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões,

Senador RODRIGO CUNHA



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995 - Lei das Concessões de Serviços Públicos; Lei de Concessões; Lei Geral das Concessões - 8987/95  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1995:8987>