

PARECER N° , DE 2005

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2004 –
Complementar, que *dispõe sobre a criação de conselhos tripartites, com representantes do governo, empregados e empregadores, para fiscalizar a concessão de incentivos fiscais.*

RELATOR: Senador **GILBERTO GOELLNER**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 248, de 2004 – Complementar, de autoria do Senador PAULO PAIM, o qual *dispõe sobre a criação de conselhos tripartites, com representantes do governo, empregados e empregadores, para fiscalizar a concessão de incentivos fiscais.*

A proposição compõe-se de dois artigos. O art. 1º obriga a lei que conceda subsídio ou isenção a prever a criação de conselhos tripartites, compostos de representantes do governo, empregados e empregadores vinculados à área de incentivo, com poderes para verificação dos pressupostos dos benefícios fiscais e do cumprimento das obrigações impostas aos beneficiados.

O § 1º do art. 1º do PLS outorga aos conselhos tripartites competência para o cancelamento dos incentivos aprovados. O § 2º ressalva a atual competência dos órgãos responsáveis pela arrecadação dos tributos objeto dos benefícios concedidos.

Comissão de Assuntos Econômicos
PLS nº 248 de 11/2004
08

O art. 2º do projeto estipula que a lei na qual for convertido o projeto entrará em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

Na justificativa da matéria, o Senador PAULO PAIM aduz que a concessão de incentivos fiscais caracteriza tratamento diferenciado entre contribuintes, razão para afirmar que os incentivos devem ser usados exatamente nas finalidades para as quais foram criados. Continua, justificando a criação de conselhos tripartites fiscalizadores sob o argumento de que serão compostos pelos segmentos que mais diretamente podem avaliar as condições e os resultados almejados com a concessão dos incentivos – governo, empregados e empregadores da região e das atividades abrangidas.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre proposições pertinentes a normas gerais de direito tributário. É esse o caso do PLS nº 248, de 2004 - Complementar, que estabelece a obrigatoriedade de a lei concessória de subsídio ou isenção, emanada de qualquer ente federativo, prever a criação de conselhos tripartites fiscalizatórios.

A matéria é de competência do Congresso Nacional, consoante os arts. 24, I e 48, I, da Constituição Federal. É atendido o disposto no inciso III do art. 146 da Constituição, que exige lei complementar para veicular norma geral em matéria de legislação tributária. A iniciativa da proposição está respaldada no art. 61, *caput*, da Carta de 1988.

O PLS sob exame não respeita o princípio enunciado no inciso IV do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo o qual “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei”. O princípio determina que as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, como é o caso em comento, sejam reunidas no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), recepcionado pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar. Logo, a norma veiculada no PLS, em vez de constar de lei extravagante, deveria ser acrescida ao Código Tributário Nacional.

A proposição está igualmente em dissintonia com o que estabelece a alínea *g* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. Relativamente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o dispositivo constitucional incumbe à lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

O texto constitucional exige a deliberação dos Estados e do Distrito Federal tanto na concessão quanto na revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais. O § 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, também recepcionada pela Constituição, é mais específico: a concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados e sua revogação total ou parcial dependerá de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

Logo, é inconstitucional o § 1º do art. 1º do PLS sob análise, que confere competência aos conselhos tripartites para revogar incentivos aprovados. A proposição outorga aos conselhos tripartites atribuição reservada pela Constituição aos Estados e ao Distrito Federal, atualmente reunidos para deliberação no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Também em respeito à Constituição, a lei referida no art. 1º do PLS sob apreciação deverá obrigatoriamente ser de iniciativa de chefe de poder executivo (no caso dos governadores, relativamente ao ICMS, após a celebração de convênio, por unanimidade, no âmbito do Confaz). É que o inciso II do § 1º do art. 61 da Lei Maior determina que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e sobre a criação e extinção de órgãos da administração pública. Trata-se de concretização do princípio da separação dos poderes, que o Supremo Tribunal Federal reiteradas vezes decidiu ser de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas dos Municípios. Assim, há vício de iniciativa na proposição. Não pode lei de iniciativa de parlamentar obrigar chefe do poder executivo a criar os pretendidos conselhos tripartites.

Lembramos, ainda, que é de estatura constitucional a determinação de 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, é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Exige-se a reprodução dessa regra nas constituições estaduais e leis orgânicas dos Municípios, por força do *caput* do art. 75 da Constituição Federal, que determina a aplicabilidade das normas estabelecidas na seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Como se vê, a instituição dos *checks and balances* no Brasil, tendo em foco o controle da Administração Pública, foi delegada ao Poder Legislativo, erguendo-se ao seu lado um órgão de natureza técnica que lhe presta auxílio: o tribunal de contas.

Como ensina Gilmar Ferreira Mendes (na monografia intitulada *Os Limites da Revisão Constitucional*), citando Bryde, as chamadas “cláusulas de imutabilidade” contêm uma “proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais”. Vedaçāo que atinge, inclusive, as “emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de erosão da própria Constituição”.

Socorremo-nos da lição de Gilmar Ferreira Mendes para dizer que a vedação atinge a “própria apresentação de proposta tendente a abolir, isto é, a mitigar, a atenuar, a reduzir o significado e a eficácia da forma federativa do Estado (...) a separação de Poderes e os direitos e garantias individuais”.

Seguindo ainda as colocações do renomado jurista, o controle externo poderia ser chamado de um “princípio sensível” e tem presença necessária para a concretização da cláusula pétreia da separação de Poderes.

A redução da competência do Poder Legislativo para fiscalizar a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, embutida no PLS, é inadmissível.

Embora louvável a preocupação do Autor da proposição no sentido de estabelecer melhor controle sobre incentivos fiscais, a criação de conselhos tripartites com poderes de revogar os benefícios revela-se, ante as razões acima expendidas, inadequada para o fim almejado. A fiscalização dos incentivos fiscais continuará sendo feita pelo fisco de cada ente federativo e pelas respectivas casas legislativas, com o auxílio dos tribunais de contas, bem como pelo controle interno de cada Poder.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição do PLS nº 248, de 2004 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator