



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 591, DE 2002

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2001, tendo como primeiro signatário o Senador Roberto Requião, que “altera e acrescenta parágrafos ao art. 163, revoga o art. 165, § 9º, da Constituição Federal e altera o art. 35, § 2º, caput, do ADCT, dispondo sobre leis gerais de finanças públicas”.

Relator: Senador **José Agripino Maia**
Relator **ad hoc**: Senador **Romeu Tuma**

I – Relatório

1.1. Histórico

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2001, de autoria do Senador Roberto Requião e outros. A Proposição altera e acrescenta parágrafo ao art. 163 e revoga o art. 165, § 9º, da Lei Maior, além de alterar o art. 35, § 2º do **caput** do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Ela versa sobre finanças públicas em três artigos, considerando que o último versa sobre a vigência, estipulada para a data da publicação.

O primeiro artigo da Proposição verte o atual texto do **caput** do art. 163 da Lei Maior, inserido nas normas gerais do capítulo voltado para as finanças públicas, para o plural. Fica alterado, também, o atual inciso I, acrescido dos termos “normas gerais de”. O acréscimo do parágrafo único, inexistente na redação atual do texto da Lei Maior, determina alguns dos conteúdos a serem regulados mediante

leis complementares que disponham sobre normas gerais de finanças públicas.

A revogação do § 9º do art. 165 da Lei Maior, inserido no contexto dos orçamentos públicos, constitui objeto do art. 2º da Proposição. O dispositivo revogado atribui à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, além de condições para a instituição e o funcionamento de fundos.

O art. 3º da Proposição conforme a remissão efetuada no **caput** do § 2º do art. 35 do ADCT à nova redação. Em lugar do vínculo atual, que aponta para o dispositivo revogado pelo art. 2º da Proposição, indica-se o parágrafo único do art. 163 da Lei Maior.

É o relatório.

1.2. Análise

Cumpra à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ pronunciar-se sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição.¹

A Lei Maior atribuiu ao Congresso Nacional o exercício das atribuições de constituinte derivado.² A Proposição não possui eiva de inconstitucionalidade porquanto observou o terço constitucional para sua apresentação. Além disso, a Proposta não fere

qualquer das cláusulas pétreas e encontra-se no foro adequado para sua apreciação.

1 Regimento Interno do Senado Federal – RISF: “Art. 101. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I – opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer Comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de Comissão para o Plenário; ...”

2 CF/88, art. 60.

No tocante ao mérito, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, vem apresentando lacunas que reduzem sua eficácia para disciplinar as finanças públicas no conjunto dos entes federativos. Mas, até o momento, com a exceção da Lei de Responsabilidade Fiscal, praticamente não houve inovações nas normas gerais de direito financeiro.

Assim, é louvável a iniciativa parlamentar em facultar que a disciplina de normas gerais das finanças públicas ocorram por meio de várias leis complementares. Não há novidade nessa iniciativa, uma vez que o Senado Federal já aprovou procedimento similar para a regulamentação do sistema financeiro, objeto do art. 192 da Lei Maior. Note-se que, pela redação atual e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, somente uma única lei complementar poderia regular as matérias elencadas no revogado art. 165, § 9º, da Lei Maior, para não mencionar outros conteúdos gerais de direito financeiro. Atente-se, ademais, que as matérias contidas no dispositivo revogado foram transpostas para o parágrafo único acrescido, não prejudicando qualquer conteúdo constitucional.

II – Voto

Isso posto, propomos a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2001, de autoria do Senador Roberto Requião e outros.

Sala das Comissões, 5 de junho de 2002. – **Bernardo Cabral**, Presidente – **Romeu Tuma**, Relator *ad hoc* – **Pedro Simon** – **Fernando Ribeiro** – **José Fogaça** (sem voto) – **José Eduardo Dutra** – **Jefferson Péres** – **Lúcio Alcântara** – **Antônio**

Carlos Júnior – **Roberto Requião** (autor-1º signatário) – **Roberto Freire** – **Osmar Dias** – **Marluce Pinto** – **Luiz Otávio**.

Voto em separado do Senador Roméro Jucá, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

I – Relatório

Esta Comissão examina parecer de autoria do Senador José Agripino Maia relativo à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 4, de 2001, de autoria do Senador Roberto Requião e outros. A consequência prática da PEC em causa é, em síntese, permitir que Estados e Municípios façam suas próprias leis de responsabilidade fiscal, restringindo a aplicação da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) à União.

O parecer do relator é favorável à aprovação da proposição. Por divergir de sua conclusão, proponho o presente voto em separado.

Em sua justificativa, o Senador Roberto Requião argumenta que, considerando a amplitude e as especificidades do gênero finanças públicas, a normalização por uma só lei complementar figura inconveniente pelo vulto e complexidade que tal texto normativo assumiria.

Por outro lado, prossegue o autor, por se tratarem de temas relacionados às finanças públicas, as matérias de que trata o § 9º do art. 165 – que também devem ser regulamentadas por lei complementar – poderiam ser incluídas no art. 163.

O autor ainda destaca que, por se encontrar a matéria “direito financeiro” dentre aquelas de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24. I da Constituição), a União pode estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados (art. 24. § 2º, da Constituição). As alterações propostas para o art. 163. I explicitariam esse entendimento.

É o Relatório.

II – Análise

A consequência prática da PEC nº 4, de 2001, de permitir que Estados e Municípios façam suas próprias leis de responsabilidade fiscal, não contribui para que o Brasil alcance equilíbrio nas contas públicas. Pelo contrário, prejudica o processo de sua implementação, já em estágio avançado. Há mais: o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade dos pontos mais importantes da LRF (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238 – **Medida Liminar. Relator o eminente Ministro Ilmar Galvão**).

É certo que a LRF já é uma lei de normas gerais sobre finanças públicas (vale dizer, aplicáveis a todos os entes federados). No entanto, a redação proposta para o art. 163. I, da Constituição, possibilitaria aos entes federados elaborar – cada qual, num total superior a 5.550 entes – suas próprias leis de responsabilidade fiscal, com normas gerais próprias, independentes e diversas daquelas aplicáveis à União...

Desse modo, com a PEC em causa, a LRF seria como que recepcionada apenas e tão-somente no que aplicável à União, e somente à União.

Assim, a manutenção do equilíbrio fiscal nas diversas esferas de poder estaria comprometida. Abrir-se-ia, com a aprovação da PEC em exame, espaço para que ocorresse, no Brasil, fenômeno similar ao que hoje se dá na Argentina, onde o Governo Federal é impotente na busca do equilíbrio das contas públicas. Isso porque as províncias argentinas não se integram em um esforço comum para aquele fim.

Dos diversos dispositivos da LRF que ficariam com aplicabilidade restrita à União, destaco – pela importância de ambos – o art. 14 (que disciplina a renúncia de receita tributária) e o art. 20 (que limita os gastos de pessoal dos Poderes de todos os entes federados).

O art. 14 da LRF, por sua natureza, em muito tem contribuído para a minoração dos nefastos efeitos da guerra fiscal entre os Estados. O art. 14 encerra normas que inviabilizam a concessão de benefícios fiscais irresponsáveis que comprometem as finanças estaduais. Restringir o art. 14 à União seria migrar de um salutar federalismo de solidariedade entre os entes federados brasileiros

para um nocivo federalismo de competição entre Estados que devem, isso sim, estar irmanados.

¹ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia da 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:

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 de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou condições, 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.

2 Art. 19. Para os fins do disposto no **caput** do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50% (cinquenta por cento);

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguinte percentuais:

I – na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõe os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à medida das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União:

II – na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo:

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I – o Ministério Público;

II – no Poder Legislativo;

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III – no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver;

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas **a** e **c** do inciso II do **caput** serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (Vetado)

Por sua vez, o art. 20 2 é um dos dispositivos mais importantes para o equilíbrio global dos gastos na federação pátria. Sem ele, retorna-se-ia ao caminho da irresponsabilidade no trato dos recursos públicos, em especial na proximidade de eleições. Esse dispositivo já foi, inclusive, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal que não concedeu, no particular, liminar no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238.

Por sua vez, o parágrafo único que se propõe introduzir no art. 163 da Constituição, em substituição ao § 9º do art. 165, suprimindo a referência à “administração direta e indireta”, pode desnaturar o atual inciso II do § 9º referido, deixando de contemplar as entidades da administração indireta como sujeitas à lei complementar sobre gestão financeira e patrimonial, o que não seria condizente com o interesse público. Ademais, o dispositivo proposto

deixa de mencionar “gestão financeira”, o que prejudicaria a completude de um controle que não deve ser feito somente sob a ótica patrimonial.

Registre-se, ainda, que, durante os debates relativos ao julgamento da já referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, os Ministros do Supremo Tribunal Federal entenderam não ser necessária uma única lei complementar para a regulamentação do art. 163 da Constituição. A esse propósito, a LRF, que não esgota o art. 163 da Constituição, teve sua constitucionalidade expressamente reconhecida no particular. Portanto, é desnecessário modificar o art. 163 da Constituição para colocar no plural a referência à “lei complementar” ali constante.

Enfim, espero que esta Comissão não abandone os princípios da responsabilidade fiscal e não homologue o retorno aos tempos de irresponsabilidade nas contas públicas.

III – Voto

Em face do exposto, voto contrariamente ao entendimento do eminente Relator, opinando pela rejeição da PEC nº 4, de 2001, de autoria do Senador Roberto Requião e outros.

Sala da Comissão, Senador **Romero Jucá**.

*LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA-GERAL DA MESA
CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988*

SEÇÃO VIII Do Processo Legislativo SUBSEÇÃO I Disposição Geral

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

LEI COMPLEMENTAR Nº 95,
DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 15 - 06 - 2002