



PARECER N° , DE 2018

SF/18012/24186-32

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 17, de 2018, do Senador José Serra, que *altera os arts. 99, 99-A e 393-D do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970), para dispor sobre o exercício da competência da Comissão de Assuntos Econômicos na avaliação do impacto fiscal das proposições que indica.*

Relator: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 17, de 2018, do Senador José Serra, que *altera os arts. 99, 99-A e 393-D do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970), para dispor sobre o exercício da competência da Comissão de Assuntos Econômicos na avaliação do impacto fiscal das proposições que indica.*

O PRS objetiva fazer com que a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) passe a divulgar, quadrimensalmente, relatórios contendo o impacto fiscal das proposições que acarretem a concessão, prorrogação ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, a serem utilizados na avaliação periódica de funcionalidade do Sistema Tributário Nacional. Para cumprir esse desiderato, alteram-se os arts. 99, 99-A e 393-D do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A cláusula de vigência prevista é imediata: no dia da publicação oficial da resolução.

A matéria não tramitará por outras comissões.



Foi apresentada apenas uma emenda no prazo regimental, de natureza substitutiva, pelo Senador Romero Jucá, que altera fundamentalmente o projeto original. Analisaremos a emenda em conjunto com a proposição apresentada.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, *caput*, do RISF, deve esta Comissão se manifestar sobre a constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e, também, sobre o mérito da proposição.

No tocante à constitucionalidade, cumpre registrar que compete ao Senado Federal elaborar o seu Regimento Interno (art. 52, XII, da Constituição Federal). Este regimento prevê a apresentação de projetos de resolução com o intuito de alterá-lo (art. 213, III, do RISF).

Não há conflito do PRS com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado. Ademais, o projeto se afigura irretocável juridicamente, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (alteração do RISF) é o adequado; (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Assim sendo, o projeto atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Quanto à técnica legislativa, a proposição atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Abordemos o mérito do PRS, analisando as alterações que busca operar e, simultaneamente, avaliemos a emenda substitutiva oferecida, que julgamos mais adequada à aprovação.

O PRS apresentado pelo Senador José Serra altera os arts. 99, 99-A e 393-D do Regimento Interno do Senado Federal. Os dois primeiros

SF/18012/24186-32



artigos tratam exclusivamente de competências da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Por sua vez, a Emenda nº 1 – PLEN do Senador Romero Jucá, modifica também os arts. 91 e 408.

Há mínimos equívocos redacionais cometidos no substitutivo, mas que serão sanados no texto da subemenda que propomos em nosso Voto. Por conseguinte, é desnecessário apontá-los nesse momento.

Anexo a este Parecer, apresentamos, lado a lado, a redação atual e as propostas de alteração nos dispositivos do Regimento da Casa, apresentadas pelos Senadores Serra e Jucá.

A alteração no art. 91 feita pelo substitutivo exclui a possibilidade de que comissões apreciem terminativamente projeto de lei de autoria de Senador do qual decorram efeitos sobre as necessidades de financiamento do setor público.

Tanto o PRS original quanto a emenda substitutiva alteram o art. 99 do RISF. O primeiro, pela inclusão do § 4º, cria um relatório sobre o impacto fiscal das proposições que acarretem a concessão, prorrogação ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, a ser divulgado quadrimensalmente pela CAE.

A mudança sugerida pelo substitutivo no art. 99 é muito mais ampla e ambiciosa. Por ele, a cada quadriestre a CAE deverá emitir parecer contendo avaliação de impacto potencial, sobre a política econômica, decorrente das proposições em tramitação no Senado Federal – todas elas, portanto, em princípio, de acordo com a leitura conjunta dos §§ 4º e 6º, como veremos.

Cumpre aqui anotarmos o entendimento de que, para os fins em que estão sendo empregados, não há diferença essencial entre os significados das expressões relatório e parecer.

O também novo § 5º define o conteúdo mínimo do parecer, mas, paradoxalmente, o § 6º permite que a CAE faça “adequação” desse conteúdo, ampliando ou restringindo-o, bem assim permite que o parecer seja delimitado a um conjunto específico de matérias a serem analisadas

SF/1801224186-32



(mitigando o comando geral do § 4º, claramente denotador de que o parecer abrangerá todas as proposições – o que pode ser virtualmente impraticável).

As perguntas que se impõem são:

1) É necessário, útil e viável o parecer analisar todas as proposições em tramitação na Casa (propostas de emendas à Constituição, projetos de lei, projetos de resolução, projetos de decretos legislativos etc)?

2) Por qual motivo definir um conteúdo mínimo e permitir sua redução?

Nossa resposta para a primeira indagação é não. Com certeza, não seria necessário, útil ou viável o parecer analisar todas as proposições em curso no Senado.

Em relação à segunda questão, avaliamos ser completamente incongruente estabelecer um conteúdo mínimo, mas aceitar que pareceres não o atendam. Melhor seria que o parágrafo contivesse uma lista exemplificativa de matérias a serem tratadas no parecer. Só isso já permitiria ampliação ou redução de seu escopo, sem um ato concreto da Comissão para decidir sobre uma eventual desobediência ao disposto no parágrafo.

Para adequar a emenda, nossa recomendação é uma subemenda promovendo mudança na topologia do artigo, trazendo o atual § 6º, com redação modificada, para frente do § 5º, renumerando-os, além de conferir a este uma nova configuração e reescrever o § 4º, utilizando “de” no lugar de “das”, conforme consta em nosso Voto.

Nos termos da Emenda nº 1 – PLEN, o parecer da CAE deverá ser divulgado e juntado ao processado de todas as matérias a que se referir, bem como servirá de subsídio para as atividades da Comissão (§ 7º).

O § 8º, também adicionado ao art. 99 pelo substitutivo, nos parece desnecessário. Ele diz que “a Comissão apresentará, de ofício e nos termos do art. 216 deste Regimento Interno, requerimento de informações que sejam indispensáveis à instrução do parecer de que trata o § 4º”. A CAE já detém essa competência. O comando carece de utilidade, e a norma

SF/18012/24186-32



somente deve conter comandos úteis. Entendemos que o parágrafo não deve ser aproveitado.

A ideia do § 9º, outro acrescido ao art. 99 pela Emenda nº 1 – PLEN, é determinar que a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado elaborarem estudos técnicos para subsidiar a elaboração do parecer da CAE. Contudo, a redação não foi muito feliz ao se referir a “trabalhos de que trata o § 4º deste artigo”. Não há dúvida de que a elaboração de pareceres demandará trabalhos, mas o parágrafo não faz referência a “trabalhos” em nenhuma passagem. Mais adequado seria: “A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos técnicos que subsidiarão o parecer de que trata o § 4º deste artigo”.

Tanto o PRS quanto sua Emenda transformam o art. 99-A. O primeiro cria determinação de que os relatórios de impacto fiscal emitidos pela CAE serão utilizados na avaliação periódica de funcionalidade do Sistema Tributário Nacional. O substitutivo define que os pareceres de lavra da CAE acerca do impacto potencial, sobre a política econômica, de proposições em curso na Casa, quando emitidos no período intercorrente, sejam utilizados na avaliação periódica de funcionalidade do Sistema Tributário Nacional. São comandos equivalentes.

Os acréscimos de § 2º no art. 393-D promovidos pela proposição original e pelo substitutivo são também ontologicamente iguais.

No texto proposto pelo Senador Serra, os estudos e pareceres que as Consultorias do Senado Federal elaborarão para subsidiar os trabalhos de avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional deverão levar em consideração, na sua confecção, as informações contidas nos relatórios de impacto fiscal confeccionados quadrimensalmente pela CAE.

Enquanto isso, a Emenda do Senador Jucá define que o parecer confeccionado pela CAE subsidie os estudos e pareceres que as Consultorias do Senado Federal elaborarão para auxiliar nos trabalhos de avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional.

Uma última modificação feita pelo substitutivo é no art. 408. A redação atual do *caput* do artigo prevê que, se houver recurso para o Plenário,

SF/1801224186-32



SF/18012/24186-32



sobre decisão da Presidência em questão de ordem, é lícito a esta solicitar a audiência da CCJ sobre a matéria, quando se tratar de interpretação de texto constitucional. Pela emenda, seria criada uma nova hipótese de oitiva de comissão por iniciativa da Presidência, mas agora a manifestação seria da CAE: no caso em que houvesse recurso para o Plenário, sobre decisão dela própria Presidência em questão de ordem envolvendo projeto de que decorram efeitos sobre as necessidades de financiamento do setor público.

Cotejadas as alterações do projeto original e da emenda, percebe-se a amplitude muito maior da segunda. Na forma proposta pelo Senador Serra, haveria avaliação quadrimestral – por meio de relatório da CAE – do impacto fiscal apenas das proposições que acarretassem a concessão, prorrogação ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorresse renúncia de receita.

A ideia do Senador Jucá é outra: a CAE deveria publicar pareceres quadrimestrais avaliando o impacto potencial, sobre a política econômica, decorrente, em princípio, de **todas** as proposições em tramitação no Senado Federal. Conforme já alertado, para que assim não seja, considerando que entendemos que o PRS deve ser aprovado na forma da Emenda nº 1 – PLEN, apresentamos subemenda.

Ao fim, afirmamos não termos dúvida de que o projeto é oportuno, necessário e conveniente ao momento e ao futuro do Brasil, merecendo encômios a iniciativa do Senador José Serra e a disposição do Senador Romero Jucá em aprimorar a proposição.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Resolução do Senado nº 17, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma da Emenda nº 1 – PLEN, com a seguinte Subemenda:

SUBEMENDA À EMENDA Nº 1 – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 99 da Resolução nº 93, de 1970, na forma da Emenda nº 1 – PLEN:



“Art. 99.

§ 4º A Comissão emitirá, quadrimestralmente, parecer que conterá avaliação de impacto potencial, sobre a política econômica, decorrente de proposições em tramitação no Senado Federal.

§ 5º A Comissão definirá quais proposições serão analisadas no parecer de que trata o § 4º.

§ 6º O parecer de que trata o § 4º conterá avaliação de aspectos julgados relevantes pela Comissão, tais como:

I – concessão, prorrogação, alteração ou extinção de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra efeitos sobre a renúncia de receitas;

II – aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, bem como de alienações e de outras receitas extraordinárias;

III – criação, prorrogação, alteração ou extinção de obrigação de que decorra efeitos sobre a fixação ou a execução de despesas;

IV – impacto econômico potencial, especialmente sobre as necessidades de financiamento do setor público, decorrente da aprovação das proposições analisadas.

§ 7º O parecer aprovado nos termos dos §§ 4º a 6º deste artigo será divulgado e juntado ao processado de todas as matérias a que se referir, bem como servirá de subsídio para as atividades da Comissão.

§ 8º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos técnicos que subsidiarão o parecer de que trata o § 4º deste artigo. (NR)”

Sala da Comissão, de de 2018.

, Presidente

Relator