



Senado Federal

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 158, de 2019, do Senador Antonio Anastasia, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para dar nova redação ao seu art. 11, que trata da previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.



SF/19008.52990-33

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 158, de 2019.

A proposição possui dois artigos. O primeiro altera o art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). O segundo contém a cláusula de vigência e estabelece que a norma resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

O art. 11 da LRF discrimina quais são os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, quais sejam: a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. O atual parágrafo único, por sua vez, veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe esses requisitos no que se refere aos impostos.

A modificação pretendida envolve a inserção de novo § 1º e a renumeração do atual parágrafo único como § 2º. O novo parágrafo detalha o exato alcance dos requisitos enumerados no *caput*. Passa a ser obrigatório o cumprimento das seguintes medidas pelo ente federado:

- a) instituir, mediante lei, todos os tributos de sua competência constitucional;
- b) estimar a receita tributária na lei orçamentária anual de forma factível, considerando especialmente o histórico de arrecadação e o contexto econômico vigente;
- c) manter em seu quadro de pessoal profissional capacitado para o exercício da fiscalização tributária, destacado exclusivamente para essa função;
- d) prever recursos orçamentários específicos para a área de administração tributária;
- e) dotar a administração tributária de ferramenta informatizada que possibilite o controle da fiscalização, arrecadação e gestão dos tributos;
- f) instituir, anualmente, cronograma de fiscalização tributária, que contemple ações para atingimento das metas de arrecadação e de combate à evasão e sonegação fiscal;
- g) estabelecer rotina de monitoramento e controle para aferição do cumprimento do cronograma de fiscalização tributária;
- h) regulamentar mecanismos de cobrança extrajudicial do crédito tributário, notadamente por meio da inscrição em cadastro de devedores e do protesto da certidão de dívida ativa;
- i) regulamentar rotina de envio de créditos tributários inscritos em dívida ativa para cobrança judicial, que considere os prazos processuais e prescricionais previstos em lei e estabeleça valor de alçada compatível com a natureza do crédito e o porte do ente da Federação.

Na Justificação, o autor argumenta o seguinte:

Um dos meios para a melhoria das contas públicas é, sem dúvida, o estímulo e a orientação no sentido de que os entes se voltem para a adoção da plena competência tributária. Em decorrência disso, apresento esta proposição legislativa. O intuito é conferir nova redação ao art. 11 da LRF para detalhar os princípios e as ações pertinentes ao exercício integral dessa competência. O texto proposto segue a linha do que hoje já é consagrado pelos órgãos de controle do país, notadamente com as diretrizes da Resolução ATRICON [Associação dos Membros do Tribunais de Contas do Brasil] nº 02, de 30 de novembro de 2018, por meio da qual os



Tribunais de Contas adotaram diretrizes na fiscalização da gestão fiscal.

A proposição, de autoria do Senador Antonio Anastasia, foi apresentada em 25 de junho de 2019 e será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a mim relatá-la. Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 97 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.

O PLP nº 158, de 2019, preenche os requisitos de juridicidade, tais como inovação, coercibilidade, generalidade, abstratividade e imperatividade, bem como apresenta tramitação regular, nos termos regimentais.

O projeto versa sobre “arrecadação de rendas”. Trata-se, portanto, de matéria incluída na competência do Congresso Nacional, conforme o art. 48, inciso I, da Constituição Federal. Ademais, a iniciativa é legítima, uma vez que não se insere entre aquelas que competem privativamente ao Presidente da República, conforme o § 1º do art. 61 da Lei Maior.

Destaque-se que a espécie legislativa adotada condiz com o disposto no inciso I do art. 163 da Carta Magna, que estabelece que o tema “finanças públicas” deve ser disciplinado por lei complementar. Convém ainda frisar que a técnica legislativa empregada observa os ditames das Leis Complementares nºs 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação ao mérito, cumpre frisar que as disposições constitucionais sobre competências tributárias tratam somente das diretrizes básicas de todos os tributos, autorizando *in abstracto* os legislativos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a criá-los, bem como estabelecendo o modo de lançá-los e arrecadá-los, além de discriminar vários princípios que garantem os direitos dos contribuintes.

Assim, a competência tributária é exercida pelo Poder Legislativo, repartido entre os vários entes políticos. Desse modo, cada um tem competência para impor prestações tributárias, dentro da esfera que lhe foi consignada pela Constituição. Portanto, nos limites constitucionais, o exercício dessa competência é facultativo.

O art. 11 da LRF determina quais são os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, a saber, a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos. Aparentemente, essa imposição legal conflita com a natureza facultativa que a Constituição assegura ao exercício da competência tributária.

No entanto, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238 – embora em medida cautelar, portanto ainda em sede liminar –, já se posicionou sobre o possível conflito do artigo em questão com a natureza facultativa do exercício da competência tributária. Concluiu-se que o art. 11 é válido. Ao mesmo tempo, porém, também ficou assente que esse dispositivo não cria ao ente a obrigação de instituição do tributo, pois a Constituição não o exige. A Lei Maior confere ao ente o poder e não o dever de instituição do tributo.

O STF compreendeu que a função do dispositivo da LRF foi apenas a de veicular uma sanção no que concerne às transferências voluntárias, matéria que não guarda reserva constitucional. Consequentemente, o ente federativo que não exerça a sua competência tributária plena (porque a isso não é obrigado) não receberá recursos (transferência voluntárias) de outro ente.

Em outras palavras, o não exercício da plena competência tributária significa, tão somente, que o ente renuncia a determinada e possível receita, que a ele poderia ser destinada voluntariamente, por razões de equidade e justiça fiscal, por outros entes.

Nesse sentido, a redação proposta pela Atricon não possui, como não poderia deixar de ser, natureza impositiva quanto ao exercício da plena competência tributária pelos entes federados, mantendo, dessa forma, consonância com a interpretação constitucional sobre a matéria. A única e exclusiva diferença diz respeito à enumeração de um conjunto de ações que dão significado ao que venha ser o exercício da plena competência tributária, ou seja, *a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação*.

À luz das dificuldades financeiras ora enfrentadas pelos governos estaduais e municipais, trata-se de detalhamento mais do que oportuno, que merece ser acatado por esta Casa.

Por fim, acerca do seu impacto financeiro e orçamentário, o projeto não gera ônus para a União, não implicando qualquer violação do Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, bem como não contraria disposições da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) ou da Lei nº 13.707, de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO para 2019).

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 158, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19008.52990-33