

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2008, que *altera o art. 52 da Constituição Federal, a fim de outorgar competência ao Senado Federal para estabelecer limites à carga tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

RELATOR: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12, de 2008, cujo primeiro signatário foi o então Senador Adelmir Santana, modifica o texto constitucional (acrescenta o § 2º ao art. 52) para fixar a competência do Senado Federal no acompanhamento da evolução da carga tributária nacional e na elaboração de estudos e diagnósticos com medidas para a sua redução, que servirão de diretriz para a elaboração dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Justificou-se a medida pela necessidade de discussão da carga tributária brasileira, cujo patamar elevado dificulta o crescimento econômico. Seria essencial, no entender dos autores, que o Senado Federal concebesse mecanismos adequados para reduzir os encargos tributários e que esses estudos e diagnósticos direcionassem a confecção dos orçamentos de todos os entes políticos.

Por força da aprovação, pelo Plenário, em 16 de março de 2012, do Requerimento nº 28, de 2012, houve o desapensamento das PECs nºs 9 e 77, de 2007; 8, 9, 11 e 12, de 2008, para que tramitassem autonomamente em relação às Propostas de nºs 62, 63 e 71, de 2007. Com a tramitação autônoma, a presente proposta encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e



Cidadania (CCJ) para emissão de parecer. Em seguida, será encaminhada ao Plenário.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

Em relação ao limites procedimentais, a proposta atende ao ditame constitucional (art. 60, inciso I), contando com a adesão de mais de um terço dos senadores, e não versa sobre matéria já rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (art. 60, § 5º, da Constituição Federal – CF).

No que concerne aos limites circunstanciais, não está em vigor intervenção federal, estado de defesa ou de sítio (art. 60, § 1º, da CF). Portanto, é possível emendar a Constituição.

A proposição visa a alterar atribuições do Senado Federal relativamente ao sistema tributário nacional, o que necessita de modificação do texto constitucional, em virtude de as competências dessa Casa Legislativa estarem expressas no art. 52. Por isso, sob o ponto de vista formal, a espécie normativa (PEC) é adequada.

Superados os requisitos formais de admissibilidade da proposta, passa-se ao exame do mérito. Seguindo essa análise, há óbices à tramitação e à apreciação desta PEC.

Não há dúvida da elevada carga a que estão submetidos os contribuintes brasileiros. No entanto, em atenção ao federalismo e à legalidade, a redução dos tributos não pode ocorrer do modo proposto. Materialmente a proposição é incompatível com a Constituição Federal, na medida em que ofende cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso I, da CF) ao comprometer o equilíbrio federativo.

A Federação implica o reconhecimento de corpos territoriais autônomos, que no caso brasileiro abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Em função da autonomia conferida às unidades da



Federação, dentro do círculo de competência traçado pelo constituinte, é legítima a incidência de duas ou mais ordens legais sobre o mesmo indivíduo.

Especificamente em matéria tributária houve, no texto constitucional, uma divisão concorrente de poderes entre os diversos entes políticos. Justifica-se essa repartição de competência haja vista a federação somente se sustentar financeiramente em decorrência de estar possibilitada ao ente político a obtenção de renda própria.

No processo de obtenção de receitas, o orçamento público exerce papel relevante, sendo utilizado pelos governos para organizar seus recursos financeiros. Não é por outro motivo que as leis orçamentárias estão previstas expressamente na Constituição Federal (art. 165) e devem conter as estimativas de todas as receitas, bem como a autorização para todas as despesas. Na previsão de receitas, o ente público adotará como referência os tributos de sua competência e que foram devidamente instituídos por meio de suas leis.

Uma vez que a arrecadação tributária decorre de ato legal, cabe ao Poder Executivo torná-la efetiva, sob pena de responsabilidade. Conforme expressamente previsto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional da entidade federativa.

Em função dos dispositivos constitucionais e da previsão contida na LRF, os estudos e os diagnósticos elaborados pelo Senado não podem ter efeito cogente no exercício da competência tributária de qualquer ente político. Primeiramente, porque os tributos que podem ser instituídos no Brasil estão expressamente fixados na Constituição Federal. Se a carga é elevada, grande parte decorre do próprio texto constitucional, de modo que somente a alteração do texto por emenda à Constituição poderia suprimir determinado tributo. Ademais, se determinado ente da federação instituiu o imposto ou a contribuição, somente lei específica poderia dispensá-los.

Entre as competências constitucionais do Senado encontra-se a de avaliar a funcionalidade do sistema tributário, o que significa conhecer sua estrutura e seus componentes e reconhecer a intensidade dos tributos que incidem sobre os cidadãos. Dessa forma, parte da redação sugerida pela PEC não modifica efetivamente a atual Constituição, pois o acompanhamento da



evolução da carga tributária brasileira já decorre da atribuição prevista no inciso XV do art. 52 da CF. A tarefa do Senado é a partir do acompanhamento do sistema sugerir ou propor alterações legislativas, mas não impor ou suspender, ainda que indiretamente, a aplicação de leis federais, estaduais ou municipais. Ao contrário da previsão expressa na ementa da presente proposta, o Senado não pode estabelecer limites à carga tributária das unidades da Federação.

Caso seja aprovada a PEC, surgirão questões de difícil, senão impossível, solução. Uma vez fixado o limite para a carga tributária e devendo o ente da federação observá-lo, qual tributo deixará de ser arrecadado e quais contribuintes estarão dispensados da cobrança? Em qualquer caso, haverá ofensa, entre outros, aos princípios da isonomia e da uniformidade tributária (arts. 150, inciso II, e 151, inciso I, da CF).

Além de todas as considerações – que são suficientes para rejeitar a proposta –, a medida é inócua, pois se os entes da Federação não seguirem a diretriz apontada pelo Senado, não estarão sujeitos a qualquer sanção.

III – VOTO

Diante do exposto, é inconstitucional qualquer medida que fixe exclusivamente ao Senado Federal a atribuição de suspender a aplicação das leis tributárias editadas pelas unidades da Federação, razão pela qual o voto é pela rejeição da PEC nº 12, de 2008.

Sala da Comissão, de fevereiro de 2014.

, Presidente

, Relator

