

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº           , DE 2013**  
**(Do Sr. Bernardo Santana de Vasconcellos)**

Altera dispositivo da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, para tratar da disponibilidade de caixa de receita não auferida em razão de exoneração tributária.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, fica acrescido do seguinte §2º, renumerando-se o parágrafo único como §1º:

“Art. 42. ....

§ 1º Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

§ 2º Para os fins do disposto neste artigo, a receita pertencente aos entes públicos por força dos arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, que deixar de ser auferida em razão de exoneração tributária concedida pelo ente competente para instituir o tributo, poderá ser considerada na determinação da disponibilidade de caixa no ano da concessão da respectiva exoneração.”.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICATIVA**

A presente proposição foi embasada em estudo criterioso apresentado pela Associação Mineira de Municípios - AMM por meio do Ofício nº 093/2013, expedido pelo seu ilustre Presidente, Sr. Ângelo José Roncalli de Freitas.

Cumprе informar que a AMM foi criada com o objetivo de reunir e representar os municípios do Estado de Minas Gerais. Desta feita, ao buscar mecanismos para o fortalecimento de cada município mineiro, considerando suas potencialidades e individualidades, contribui efetivamente para o desenvolvimento do Estado como um todo.

Conforme se extrai do estudo apresentado, conjugo com o entendimento firmado quanto à necessidade premente de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal nos termos propostos.

Isso porque, ainda que os municípios pautem sua conduta em uma gestão fiscal responsável, estes, em regra, são surpreendidos com medidas de exoneração tributária adotadas, de forma não anunciada pela União, no exercício de sua gestão fiscal, as quais refletem diretamente no quinhão a ser repartido com os entes municipais. Essas exonerações tributárias acabam por afetar, de forma significativa, a disponibilidade de caixa dos municípios, acarretando o descumprimento dos compromissos financeiros previamente assumidos. Desta feita, passam os municípios a ser injustamente responsabilizados pela impossibilidade de honrar os compromissos assumidos.

Para tanto, o estudo realizado pela AMM demonstra, com clareza e objetividade, o quadro crítico vivenciado, destacando a relevância dos municípios, enquanto entes autônomos da Federação, bem como os entraves por eles vivenciados em decorrência das denominadas exonerações tributárias, inclusive no que concerne à aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Oportuno transcrever trechos extraídos do citado estudo:

*“Com efeito, “o indivíduo descobre-se na cidade, faz-se nela e é, em parte, resultado dela. O ambiente que deixa o seu sinal mais profundo no homem é aquele que se configura em sua cidade. Nela o indivíduo descobre o seu “eu” político.”<sup>1</sup>*

*Não obstante, o atual sistema de repartição de competências tributárias, e de repartição de receitas, preconizado na Constituição de República revela uma realidade cruel para os Municípios, na qual estes são reféns da União, haja vista sua inexpressiva capacidade de levantar recursos próprios, aptos a financiar suas diretrizes de políticas públicas.*

*Deveras, grande parte dos Municípios obtém, do Fundo de Participação dos Municípios, sua mais expressiva fonte de receita pública, fato que representa realidade financeira preocupante, na qual os entes municipais encontram-se carentes de recursos para honrar seus compromissos. O resultado óbvio disto é um engessamento político inevitável dos entes municipais, que se vêem submetidos às diretrizes políticas traçadas pela União.*

*O desenho deste quadro, quase vinte anos após a promulgação de uma Constituição que se dizia promotora do federalismo de equilíbrio, deixa a*

---

<sup>1</sup> ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 261

*inquietante dúvida em relação à verdadeira extensão da autonomia dos entes federados, mais especialmente os Municípios.*

*Lembrando-se, novamente, que “o constitucionalismo brasileiro tem tido, desde os seus primeiros passos, uma permanente vinculação com o municipalismo, pelo que a análise do sistema fundamental, especialmente no que concerne à forma federativa de Estado, deve ser sempre engajado nessa condição histórica”,<sup>2</sup> é difícil precisar a que distância o Brasil se encontra de um verdadeiro sistema de federação.*

*Como já esclarecido, “é inerente ao Estado Federal a repartição de competências, bem como a autonomia dos entes políticos, especialmente a autonomia financeira, a qual, na estrutura traçada pela Constituição de 1988 deve ser efetivada pelo uso da competência tributária repartida pelo constituinte de forma privativa a cada ente da federação.”<sup>3</sup> (grifos acrescidos).*

*Assim, cada Ente Federado, para exercitar as competências que lhe foram outorgadas pela Constituição, deverá possuir autonomia financeira, que, para SACHA CALMON NAVARRO COÊLHO<sup>4</sup>, é garantidora do livre exercício das outras espécies de autonomia dos entes federados. Nesse sentido também é a posição de ANTÔNIO ROBERTO SAMPAIO DÓRIA, para quem “a autonomia política das unidades que compõe a federação é alicerçada em correspondente autonomia financeira.”<sup>5</sup>*

*Dentre as formas que a Constituição utiliza para garantir a autonomia financeira dos entes federados, as principais consistem na repartição das fontes de receita e na repartição do produto da arrecadação.*

*No que toca à repartição das fontes de receita, vale lembrar que a competência tributária da União é sobremaneira ampliada pela chamada “competência residual”, disciplinada pela Constituição no art. 154, I<sup>6</sup>, bem como pelo direito exclusivo de instituir, arrecadar e usufruir das receitas relativas às contribuições sociais.*

---

<sup>2</sup> ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 264

<sup>3</sup> REIS, Elcio Fonseca. Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 205

<sup>4</sup>COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010

<sup>5</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. Discriminação de rendas tributárias. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972. p. 14

<sup>6</sup> Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

*Neste sentido, se comparado à União, a atividade tributária dos Municípios de pequeno porte resulta em uma arrecadação inexpressiva, considerando-se as despesas que precisam ser financiadas pelo ente público, cabendo, a todos eles, fazer uso das receitas auferidas a título de repartição do produto da arrecadação.*

*Este é o mecanismo por meio do qual a Constituição, a fim de garantir a autonomia dos entes federativos, buscou instituir a cooperação vertical, cooperação essa que consiste no repasse, por pessoas federativas que possuem maior pujança arrecadatória aos demais entes federados.*

*O objetivo do constituinte, ao fixar de forma rígida a repartição de receitas em seus artigos 157, 158 e 159, foi impedir que os Entes Federados obrigados a fazê-lo deixem de repassar parte do montante arrecadado, sendo “a cláusula que assegura a entrega obrigatória e imediata dos recursos transferidos é fundamental para o funcionamento do sistema federativo”.<sup>7</sup>*

*Ocorre que a União, constitucionalmente compelida a repassar aos Municípios parcela do produto de arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre os produtos industrializados, em especial por meio do Fundo de Participações<sup>8</sup>, vem concedendo, de forma reiterada e não anunciada, exonerações tributárias justamente destes impostos.*

*Especialmente no que toca ao imposto sobre produtos industrializados, cuja alíquota pode ser alterada a qualquer tempo pelo Poder Executivo, pode-se constatar uma sucessão de Decretos editados pela União com concessões consideráveis de exonerações tributárias.*

---

<sup>7</sup> CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. p. 126.

<sup>8</sup> Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo

*Este fato representa um entrave à gestão dos Municípios, notadamente porque, ao realizarem seu planejamento financeiro, os agentes públicos contam com um montante de receita, estimada com base na média do que se auferia a título de FPM, e repentinamente são surpreendidos com uma arrecadação efetiva muito abaixo do que se previu.*

*Na prática, estes agentes se vêem impossibilitados de dar continuidade à sua gestão, especialmente ao final de seu mandato, porque, em razão da queda de arrecadação, não encontram recursos disponíveis para cobrir as despesas assumidas nos oito meses de mandato, transformando este período em fase de penúria para os Municípios.*

*(...)*

*A LC 101/00 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Em última análise, as condutas prescritas na lei, bem como as formalidades de observância obrigatória na execução dos gastos públicos resumem-se no objetivo final de obrigar ao planejamento, para promover, como consta em sua exposição de motivos “a drástica e veloz redução do déficit público”.*

*O art. 42<sup>9</sup> da LC 101/00 é corolário desta anunciada intenção do legislador, na medida em que veda ao agente público a assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, caso estas não possam ser cumpridas integralmente dentro dele ou sem que seja destinada disponibilidade de caixa para este fim.*

*A proposta do presente anteprojeto de lei é, considerando as premissas já apresentadas, permitir que no cálculo da disponibilidade de caixa sejam incluídos os valores que o Município deixou de receber como repasse do FPM, exclusivamente na proporção do que foi concedido a título de exoneração tributária pela União.*

*Uma leitura superficial da proposição que se apresenta poderia conduzir à conclusão equivocada de que a alteração iria de encontro ao objetivo de se promover uma gestão fiscal responsável, na medida em que representaria um subsídio fictício para a assunção de despesas, sem que haja recursos efetivos para cobri-las.*

---

<sup>9</sup> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

*Ocorre que o fundamento da proposta de alteração do art. 42 deve ser lido de forma contextualizada e, ainda, sistemática com as demais disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Se o objetivo da lei é obrigar ao planejamento, deve-se considerar que o agente público que atua de forma atender todos os ditames legislativos foi bem sucedido no objetivo de promover uma gestão fiscal responsável.*

*Ocorre que este mesmo agente público, ainda que tenha proposto lei orçamentária regular, projetando de forma adequada suas receitas e despesas, dentro de um planejamento maior de programas de políticas públicas, é surpreendido com uma drástica queda de suas receitas, restando, ao final de seu mandato, impossibilitado de dar continuidade a inúmeras ações, justamente em razão da vedação contida no art. 42.*

*Com efeito, a Lei Orçamentária Anual, a qual veicula previsão de receita e fixação das despesas, é proposta e aprovada antes do encerramento do exercício financeiro que precede sua vigência. Neste momento, a receita é estimada com base nas arrecadações anteriores, observando-se as normas vigentes.*

*Noutro giro, de se ressaltar que o §6º do art. 165 da Constituição<sup>10</sup> é expreso ao determinar que o projeto de lei orçamentária da União seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de quaisquer benefícios de natureza financeira e tributária.*

*Ocorre que o atributo extrafiscal do IPI Ihe permite a alteração de alíquotas sem nenhuma destas garantias e, na prática, é possível verificar que a União vem concedendo de forma reiterada benefícios que representam queda considerável da realização das receitas relativas à arrecadação deste tributo.*

*Por conseguinte, o administrador público, que previu suas receitas e projetou aquilo que receberia por meio do FPM, com base em uma média daquilo que sempre Ihe foi repassado, encontra-se, no exercício em que a União concede benefícios daquela natureza, com um déficit de arrecadação vultoso, sem mais ter meios financeiros de subsidiar todas as despesas que fixou com o intuito de executar suas ações de política pública. Assim, e tendo em vista a atual redação do art. 42, muitos negócios jurídicos e outras formas de assunção de despesas são forçadamente deixados de ser realizados, para que o agente público não seja responsabilizado pessoalmente (em razão de uma situação que não Ihe pode ser imputada), deixando a população desamparada.*

---

<sup>10</sup> § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

*Por outro lado, exatamente em razão do planejamento obrigatório que impõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, se a alteração que se sugere do art. 42 fosse promovida, o próximo orçamento já seria realizado levando-se em consideração este déficit de arrecadação e a despesa que será consignada para o próximo exercício.*

*Por conseguinte, o agente público do exercício financeiro que foi surpreendido com a realização de receitas muito abaixo do previsto, em razão de exonerações concedidas pela União, não seria penalizado com a impossibilidade de dar continuidade ao que planejou. Na mesma medida, o futuro gestor também não será surpreendido com um caixa deficitário que lhe impeça de governar, notadamente porque as despesas que serão inscritas em restos a pagar, tendo como subsídio a proporção das exonerações, já poderão ser previstas e encontram limite bem delineado.”*

Assim, não restam dúvidas de que a presente proposta “traduz em linguagem jurídica a solução para um obstáculo real enfrentado por grande parte dos Chefes dos Executivos Municipais, que se vê surpreendida com uma queda considerável nos repasses feitos pela União através do FPM, e, assim, impossibilitados de dar continuidade à sua gestão, em razão do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Face ao exposto, apresento a presente proposta, pelo qual, conto com o apoio dos nobres colegas, para sua aprovação.

Sala de Sessões, em

de abril de 2013.

**BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS**  
Deputado Federal - PR/MG