

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 225, DE 2016

Altera o artigo 11 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 acrescendo a observância das reservas constitucionais e legais para recebimento das transferências voluntárias.

Autor: Deputado ROGÉRIO ROSSO

Relator: Deputado CARLOS HENRIQUE GAGUIM

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar em epígrafe acrescenta parágrafo ao art. 11 da LC nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, renumerando o atual parágrafo único do citado art. 11, para que seja também vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que, no que se refere aos impostos, não os tenha instituído, previsto e arrecadado efetivamente, nos termos da respectiva competência.

Em termos práticos, o novo parágrafo pretende reforçar o alcance da vedação a que se refere o atual parágrafo único do art. 11 da LRF para que seja vedada a realização de transferência voluntária para os casos de concessão de exonerações tributárias em desacordo com os preceitos constitucionais e legais.

A ampliação do alcance da vedação às transferências intergovernamentais à conta do Orçamento Geral da União é justificada pelo proponente em razão da característica abusiva das exonerações tributárias feitas quase sempre à revelia da exigência de convênio intergovernamental, como no caso do ICMS. Para o autor, a edição de leis estaduais (ICMS) ou

municipais (ISS) que fomentam a guerra fiscal precisa ser freada, de forma a preservar o equilíbrio das competências tributárias no contexto do pacto federativo consagrado na Constituição.

A matéria, com prioridade no regime de tramitação, está sujeita à apreciação do Plenário. A proposição foi aprovada preliminarmente na Comissão de Finanças e Tributação, tratando dos aspectos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, e de mérito. Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 32, IV, 'a'), compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 225, de 2019.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Como é de notório conhecimento, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, dispõe sobre finanças públicas, amparada no disposto nos arts. 163 e 169 da Constituição Federal, que requerem a edição de ato com a hierarquia de lei complementar. Por outro lado, embora seja da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito financeiro, o estabelecimento de normas gerais compete à União (art. 24, inc. I e § 1º).

Ao contrário do regime constitucional anterior¹, não é mais reservado privativamente ao Chefe do Poder Executivo, no regime vigente, a iniciativa de leis referentes à matéria financeira. Assim, por se tratar de alteração de uma lei complementar que versa sobre matéria financeira (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal), poder-se-ia cogitar, *prima facie*, da ausência de vício formal de iniciativa.

Entre as atribuições do Congresso Nacional, cabe-lhe, com a sanção do Presidente da República, dispor, entre outros, sobre matéria orçamentária e financeira (CF, art. 48, incisos II e XIII). No mesmo sentido, qualquer membro desta Casa goza da prerrogativa de iniciativa das leis complementares e ordinárias (CF, art. 61, *caput*).

¹ CF/1967/EC nº 1/1969, art. 57, I – “Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: I - disponham sobre matéria financeira;”.

Neste escopo insere-se o Projeto de Lei Complementar nº 225, de 2016, que, como vimos, impõe exigência adicional (a nosso ver desproporcional) ao disposto no art. 11 da LRF para a realização de transferência voluntária para os Estados, Distrito Federal e Municípios, entendendo como desrespeito ao disposto no recém citado artigo a concessão de desonerações de natureza tributária.

Em síntese, a proposição altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, norma superior às leis ordinárias do ciclo orçamentário, e nela são fixados critérios e procedimentos ainda mais rigorosos para a realização de transferências voluntárias tanto pela União, como pelos Estados.

Isto posto, observando detidamente o teor da presente proposição somos inclinados a deduzir que ela não trata apenas de matéria financeira ou orçamentária, restrita ao campo temático da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que a intenção do autor nos induza neste sentido ao querer impor restrições mais severas aos Estados e Municípios para o recebimento de transferências voluntárias à conta do Orçamento Geral da União (OGU).

Os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam das transferências voluntárias têm evidente natureza orçamentária, ao contrário da inovação trazida pela proposição que pretende extrapolar em relação a esta matéria, invadindo arriscadamente a autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios, na qual se destaca a liberdade para a criação, o lançamento, a cobrança e a arrecadação dos tributos das respectivas competências, um dos pontos nucleares do equilíbrio federativo consagrado na Constituição. Enfim, não haverá federalismo se não se reconhecer a autonomia financeira e normativa dos Estados e Municípios para que eles possam definir nas respectivas normas legais o alcance de seus tributos.

De certa forma, embora tenha votado pela aprovação da proposição, o relator da matéria na CFT acabou, a nosso juízo, reforçando nossa tese sobre o amplo e arriscado alcance da vedação às transferências voluntárias pretendido pela proposição, ao reforçar seu emprego nos casos da concessão de desonerações tributárias, o que, em última análise, percorre caminhos tortuosos que desrespeitam os princípios mais caros do equilíbrio

federativo, colocando não só em cheque, como destacamos acima, a autonomia dos Estados e Municípios em relação às respectivas competências tributárias, como criando embaraços desnecessários a estes repasses que se materializam em milhares de convênios de cooperação na prestação de serviços públicos de interesse comum entre as partes.

Diante disto, no que concerne à competência regimental desta Comissão, há que obstar o prosseguimento do projeto de lei complementar em sua tramitação legislativa, de vez que ele ofende o pacto federativo em fragrante desrespeito à Constituição Federal.

Não bastassem as considerações acima, o projeto de lei complementar aqui examinado não observa ainda propriedades intrínsecas à juridicidade das proposições, quais sejam, a sua adequação aos princípios que informam o ordenamento jurídico e, via de consequência, à própria Constituição, e sua razoabilidade, coerência lógica e possibilidade de conformação com o direito positivo posto.

Pelas precedentes razões, votamos pela injuridicidade da matéria, e, especialmente, pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 225, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado CARLOS HENRIQUE GAGUIM
Relator

2017-8985