

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.479, DE 2007

Dispõe sobre a divulgação obrigatória, pela União, do montante de tributos que deixou de ser recolhido aos cofres públicos a título de benefícios fiscais concedidos às instituições privadas, prestadoras de serviços educacionais, na realização de atividades de ensino.

Autor: Deputado Ivan Valente

Relator: Deputado Tadeu Alencar

I – RELATÓRIO

Examina-se neste documento o Projeto de Lei nº 2.479, de 2007, de autoria do Deputado Ivan Valente, que “Dispõe sobre a divulgação obrigatória, pela União, do montante de tributos que deixou de ser recolhido aos cofres públicos a título de benefícios fiscais concedidos às instituições privadas, prestadoras de serviços educacionais, na realização de atividades de ensino”.

Estabelece a proposição que, por meio da Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, a União publicará na imprensa oficial, semestralmente, o valor do montante que deixou de ser recolhido em decorrência da concessão de benefícios fiscais às instituições privadas de ensino, com ou sem fins lucrativos, que realizam atividades de ensino.

Estabelece também que o orçamento da União conterà o valor total da isenção tributária decorrente da concessão de benefícios às instituições privadas de ensino, discriminando, por órgão da administração direta e por instituição de ensino, conforme sua natureza jurídica - com ou sem fins lucrativos - nas diversas modalidades de ensino e nos programas educacionais.

Estabelece, ademais, que as instituições de ensino, com ou sem fins lucrativos, que deixarem de recolher tributos de competência da União, em face de benefício fiscal recebido pela realização de atividades de ensino, divulguem semestralmente o valor do montante que deixou de recolher e o número de alunos diretamente atendidos, especificando o total de matrículas por curso.

Esclarece o Autor em sua justificação que a medida tem por finalidade dar maior transparência ao uso dos recursos públicos e ampliar as possibilidades de realização do controle social sobre sua gestão, pois que o governo federal vem desenvolvendo e implementando programas educacionais articulados com a iniciativa privada, como é o caso do PROUNI, mediante concessões de isenção tributária às entidades de ensino privadas, os quais, entretanto, não são de conhecimento preciso por parte da sociedade brasileira, especialmente no que se refere aos valores concedidos.

A matéria, que tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (RICD art. 24, II), foi distribuída à Comissão de Educação e Cultura para exame de mérito, à Comissão de Finanças e Tributação para exame do mérito e da adequação financeira ou orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (RICD art. 54)

Em 21.11.2012, a Comissão de Educação e Cultura aprovou, por unanimidade, o Projeto de Lei, na conformidade do Parecer do Relator, Deputado Rubem Santiago, tendo apresentado voto em separado o Deputado João Matos.

Em 19.08.2015, a Comissão de Finanças e Tributação acolheu, à unanimidade, o Parecer do Relator, Deputado Edmilson Rodrigues, pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário, desde que adotada a emenda anexa; e no mérito, pela aprovação.

A emenda proposta, alterou a redação do art. 1º da proposição, nos seguintes termos:

“Art. 1º A União, por meio da Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Seguro Social –

INSS deverá divulgar no respectivo sítio da internet e atualizará semestralmente, o valor do montante que deixou de ser recolhido em decorrência da concessão de benefícios fiscais às instituições privadas de ensino, que realizam atividades de ensino, discriminando os valores por órgão da administração direta e por instituição de ensino, conforme sua natureza jurídica – com ou sem fins lucrativos – nas diversas modalidades de ensino e nos programas educacionais.

Parágrafo Único: O não cumprimento do disposto no caput deste artigo configurará ato de improbidade administrativa, sujeito às penalidades previstas na legislação vigente”.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Determina o Regimento da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “a”, c/c o art. 54, I) que cabe a esta Comissão se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e redação das proposições que tramitam na Casa. Em cumprimento à norma regimental, segue, pois, o pronunciamento deste Relator acerca do Projeto de Lei nº 2.479, de 2007.

Relembre-se que a proposição dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, pela União, do montante de tributos que deixou de ser recolhido aos cofres públicos a título de benefícios fiscais concedidos às instituições privadas, prestadoras de serviços educacionais, na realização de atividades de ensino, bem como sobre a obrigatoriedade de divulgação, pelas instituições de ensino, do montante financeiro que deixaram de recolher e o número de alunos diretamente atendidos.

No que concerne à constitucionalidade formal, não há obstáculo à proposição examinada. Primeiramente, nos termos do art. 24, I da Constituição Federal, compete à União, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, **legislar sobre direito tributário, financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico. Doutra parte, incumbe à União dispor sobre todos os tributos de sua competência, nos termos dos arts. 145 e seguintes da

Constituição Federal, inclusive no que concerne às obrigações acessórias e à transparência acerca de eventual renúncia de recursos financeiros deles decorrentes. Por conseguinte, a competência legislativa também é atribuída ao Congresso Nacional, nos termos do *caput* do art. 48, segundo o qual lhe cabe dispor sobre todas as matérias de competência da União. Ademais, não estando gravada com cláusula de exclusividade de iniciativa, a matéria admite a deflagração do seu processo legislativo por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados. Por essas razões, repita-se, não há objeção formal ao Projeto de Lei ora examinado.

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposição também não encontra obstáculo no ordenamento jurídico brasileiro, seja em decorrência das regras e princípios que impõem à Administração Pública o dever de transparência e de publicidade (art. 5º, XXXIII, art. 37, *caput*), seja em virtude das regras e princípios que estabelecem limitações ao poder de tributar (art. 150 e ss).

Constituindo parte importante do regime jurídico administrativo, os princípios da transparência e da publicidade denotam que a vontade administrativa decorre do dever e não da autonomia privada e é extraída da lei como expressão da vontade geral dos cidadãos e não da vontade pessoal do administrador. Nesse lineamento, os princípios da transparência e da publicidade estabelecem uma regra geral de conduta para os administradores públicos, que pode ser sistematizada do seguinte modo: quem se incumbe da gestão dos negócios públicos não pode fazê-lo na surdina ou na clandestinidade.

Faz sentido, portanto, que os Poderes, órgãos e entidades do Estado sejam pautados pelo dever de informar na maior extensão possível, pois que se desempenham de funções e competências destinadas à realização de finalidades essencialmente públicas e tendentes, ao menos em tese, à promoção do bem comum. Nesse lineamento, cabe reiterar, a proposição encontra fundamento nos dispositivos constitucionais que estabelecem a publicidade e a transparência como princípios orientadores da Administração Pública.

Doutra parte, a proposição encontra fundamento de validade em dispositivos que estabelecem os contornos da ordem constitucional tributária, especialmente os que veiculam os princípios gerais e as limitações ao poder de tributar. Dentre estas limitações destaca-se a exigência de lei para criação ou

aumento de tributo, definição dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, concessão de benefícios fiscais, e imposição de obrigações acessórias, dentre outros (arts. 145 c/c 150).

Vale destacar que a legalidade tributária possui conteúdo específico, segundo o traçado da própria Constituição, não bastando a existência de lei. Impõe-se que ela seja suficientemente clara em ordem a não se converter em armadilha para a parte mais frágil da relação tributária, que é sempre o contribuinte. Nesses termos, a objetividade e a clareza são conteúdos necessários do princípio da legalidade tributária, podendo ser invocadas para, em ordem constitucional, sustentar a proposição examinada, na medida em que ela tem por objeto disciplinar determinada obrigação acessória para as instituições de ensino beneficiadas com a isenção fiscal.

Quanto à juridicidade, a proposição está em consonância com os ditames da Lei Complementar n. 101, de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Referida responsabilidade tem como pressuposto a ação planejada e transparente (art. 1º, § 1º), devendo-se assegurar a transparência, dentre outros mecanismos, por meio da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, parágrafo único, III). Ademais, a proposição está de acordo com a Lei nº 12.527, de 2011, que regulamenta o acesso a informação, especialmente com o inciso I do art. 3º, que estabelece a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

Por fim, quanto à técnica legislativa, cabe assinalar que o Projeto de Lei respeitou as normas previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Em face do exposto, concluímos o voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação do Projeto de Lei nº 2.479, de 2007, bem como da Emenda Modificativa aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

DEPUTADO Tadeu Alencar
Relator

2016_10251