

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 2350, de 2021, do Senador Eduardo Braga, que *cria o Programa Gás para os Brasileiros e altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre combustíveis (Cide)*, e sobre o Projeto de Lei nº 1507, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *cria o Auxílio Social do Gás, e dá outras providências*.

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Vem para análise deste Plenário o Projeto de Lei nº 2350, de 2021, do Senador Eduardo Braga, que *cria o Programa Gás para os Brasileiros e altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre combustíveis (Cide)*, e o Projeto de Lei nº 1507, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *cria o Auxílio Social do Gás, e dá outras providências*.

O Projeto de Lei (PL) nº 2350, de 2021, é composto por oito artigos.

O art. 1º, em consonância com o art. 7º da Lei Complementar nº 98, de 26 de fevereiro de 1998, indica o objeto da Lei, no caso, a criação do Programa Gás para os Brasileiros.

O art. 2º estabelece o objetivo do Programa Gás para os Brasileiros, qual seja, subsidiar as famílias de baixa renda na compra de gás liquefeito de petróleo (GLP) envasado em botijões de 13 kg (treze quilogramas), isto é, o chamado botijão de gás de cozinha.

O art. 3º define como fontes de recursos do Programa Gás para os Brasileiros a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico



SF/21360.87532-61

(CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de gasolina e outros recursos que venham a ser previstos no Orçamento Geral da União.

O art. 4º institui como beneficiários do Programa Gás para os Brasileiros as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional, ou que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social.

O art. 5º determina que cada família beneficiária do Programa Gás para os Brasileiros receba, bimestralmente, o equivalente a 40% do preço do botijão de gás de cozinha, considerada a disponibilidade de recursos do Programa.

O art. 6º estabelece que se utilize, no que couber, a estrutura do Programa Bolsa Família para a organização e administração do Programa Gás para os Brasileiros.

O art. 7º insere o art. 14-A na Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que institui a Cide, para determinar que, da alíquota da Cide incidente sobre a gasolina, R\$ 200,00 por metro cúbico (R\$ 0,20 por litro) sejam destinados a custear o Programa Gás para os Brasileiros.

Por fim, o art. 8º determina que o Programa Gás para os Brasileiros vigore por cinco anos, produzindo efeitos a partir da abertura dos créditos orçamentários necessários à sua execução.

Na justificção do PL, o Senador Eduardo Braga explica que o encarecimento do gás de cozinha, ocorrido nos últimos anos, tem impedido as famílias de baixa renda de adquirirem o combustível, obrigando-as a fazer uso de lenha, carvão e, mesmo, etanol para a cocção dos alimentos. Como consequência, ocorre o aumento da incidência de doenças pulmonares, que afligem principalmente as mulheres e as crianças, e de acidentes graves com queimaduras. O ilustre autor afirma, ainda, que os recursos destinados ao Programa Gás para os Brasileiros são suficientes para o atingimento de seus fins.

Foram apresentadas sete emendas ao PL nº 2350, de 2021:

A Emenda de Plenário nº 1, de autoria do Senador Weverton, altera o art. 6º do PL para acrescentar que o Programa Gás para os



Brasileiros utilizará na sua organização, operacionalização e governança, se for o caso, a estrutura de programas que vierem a substituir o Programa Bolsa Família.

A Emenda de Plenário nº 2, também de autoria do Senador Weverton, modifica o art. 7º do PL para reduzir a nova parcela da alíquota da Cide incidente sobre a gasolina de R\$ 200,00 para R\$ 100,00 por metro cúbico.

A Emenda de Plenário nº 3, de autoria do Senador Mecias de Jesus, insere inciso no art. 5º para determinar que beneficiários que morem em localidades atendidas por sistemas isolados (de energia elétrica) recebam um valor percentual maior de auxílio.

A Emenda de Plenário nº 4, de autoria do Senador Fabiano Contarato, insere o § 2º no art. 5º do PL para estabelecer que o preço médio do botijão de gás para cálculo do benefício será diferenciado por estado.

A Emenda de Plenário nº 5, de autoria do Senador Jean Paul Prates, insere artigo no PL para revogar o § 2º do art. 3º da Lei no 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que isenta da cobrança da Cide as exportações de derivados de petróleo e de gás natural e de álcool combustível.

A Emenda de Plenário nº 6, de autoria do Senador Izalci Lucas, insere artigo no PL determinando que a União deverá instituir grupo de trabalho para a implementação da inclusão do gás de cozinha entre os itens da cesta básica.

A Emenda de Plenário nº 7, de autoria do Senador José Aníbal, determina que a parcela do bônus de assinatura do leilão dos excedentes da cessão onerosa destinada aos estados e aos municípios não será utilizada para custear o Programa Gás para os Brasileiros.

Em atendimento ao Requerimento nº 1.882, de 2021, tramita em conjunto o PL nº 1507, de 2021, de autoria do Senador Paulo Paim, que *cria o Auxílio Social do Gás, e dá outras providências*.

O PL nº 1507, de 2021, é composto por seis artigos.

O art. 1º institui o Auxílio Social do Gás, destinado a assegurar às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza o acesso ao GLP para uso doméstico.



O art. 2º define o valor do Auxílio como sendo preço de venda médio do botijão de gás, a ser pago bimestralmente.

O art. 3º determina os critérios para recebimento do Auxílio, como a inscrição no CadÚnico.

O art. 4º assevera que cabe ao Poder Executivo estabelecer o órgão responsável pela coordenação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades necessárias à execução do Auxílio Social do Gás, bem como o seu agente operador.

O art. 5º estabelece que a origem dos recursos para custear o Auxílio serão os dividendos da Petrobras pagos ao Tesouro Nacional e a imposição de alíquota da Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.

Por fim, o art. 6º determina o início da vigência da lei a partir da data de sua publicação.

Na Justificação do PL, o Senador Paulo Paim chama a atenção para o aumento da pobreza no Brasil e a dificuldade encontrada pelas famílias de baixa renda de arcarem com os custos crescentes para a aquisição de alimentos e do gás de cozinha.

Não foram apresentadas emendas ao PL nº 1507, de 2021.

II – ANÁLISE

O constituinte originário instituiu como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF) bem como escolheu a erradicação da pobreza como um dos objetivos fundamentais a serem alcançados por nosso País (art. 3º, III da CF). Portanto, avaliamos que o propósito do Programa Gás para os Brasileiros está em perfeita sintonia com os mais nobres ditames de nossa Carta Magna. Também ressaltamos que a Cide, tributo de que o PL nº 2350, de 2021, lança mão para custear o Programa, tem previsão constitucional (art. 177, § 4º da CF). Em suma, não vemos qualquer óbice, formal ou material, à constitucionalidade do PL nº 2350, de 2021.



Quanto à juridicidade, avaliamos que o PL nº 2350, de 2021, não apresenta nenhuma mácula. A proposição obedece aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois determina a origem dos recursos para custear a despesa criada. Além disso, condiciona o pagamento do benefício à dotação orçamentária, o que pressupõe o cumprimento das Leis Orçamentárias, de acordo com a estrita disciplina fiscal estipulada legal e constitucionalmente. Por fim, seguindo disposição usual da Lei de Diretrizes Orçamentárias para as proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, a vigência da Lei é limitada a cinco anos.

Também não temos objeções quanto à regimentalidade e à boa técnica legislativa do PL nº 2350, de 2021.

Com relação às emendas de Plenário apresentadas, todas, com exceção da Emenda de Plenário nº 6, atendem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. A nosso ver, a Emenda nº 6, em que pese a justeza de seu objetivo, está eivada de vício de iniciativa por interferir na organização administrativa do Poder Executivo, em violação ao art. 61, § 1º, II, e c/c art. 84, VI da CF.

Quanto ao mérito do PL nº 2350, de 2021, cremos que não há brasileiro conhecedor da condição social e econômica aflitiva das parcelas mais desfavorecidas de nossa população que se oponha a essa proposição. O ilustre autor, na justificção do PL nº 2350, de 2021, explicou de forma minudente as razões para sua apresentação. O empobrecimento da população, fruto amargo de anos seguidos de baixo ou nenhum crescimento econômico, agravado pelas consequências danosas da epidemia de covid-19 no mercado de trabalho, tanto formal quanto informal, é uma realidade inegável. Ela é vista nas ruas de nossas cidades e também é captada pelos diversos relatórios e índices produzidos pelos centros de pesquisa econômica. Ao mesmo tempo, a subida do preço do petróleo, associada à desvalorização do real, gerou, mês a mês, o brutal aumento do custo do botijão de gás de cozinha, cujo preço já superou os R\$ 100,00 em muitas cidades brasileiras. O gás de cozinha, de item de primeira necessidade, transformou-se em artigo de luxo, inacessível a grande parte de nossa população.

Os substitutos utilizados para cozinhar por quem não pode arcar com preço do botijão de gás, como lenha, carvão e combustíveis líquidos, são danosos à saúde, seja pela poluição do ar do ambiente doméstico, seja pelas queimaduras provocadas por acidentes,



principalmente com o etanol. Essa situação dramática e desumana deve cessar imediatamente.

Reconhecemos o esforço do Governo Federal, que zerou as alíquotas de PIS e de COFINS que incidem sobre o botijão de gás. Ainda que benéfica, a medida foi claramente insuficiente. Sabemos de todas as dificuldades fiscais para encaixar mais uma despesa no orçamento, mas não se trata aqui de uma despesa qualquer, supérflua, que pode esperar por tempos melhores para ser contemplada. Por isso, apoiamos a criação do Programa Gás para os Brasileiros.

Apresentamos, contudo, uma emenda ao art. 5º. Em vez de estabelecer que o subsídio seja equivalente à parcela de 40% (quarenta por cento) do preço médio de revenda do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de GLP, consideramos mais efetivo estipular a faixa de 40% até 100%, conforme a disponibilidade orçamentária. Tomando como base o número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, 14,2 milhões, e o preço médio do botijão de gás de cozinha, R\$ 100,00, a despesa anual do Programa Gás para os Brasileiros será na faixa entre R\$ 3,4 bilhões a R\$ 8,5 bilhões, a depender do percentual de subsídio concedido. Dessa forma, o Governo Federal terá certa flexibilidade para ajustar o valor do benefício aos recursos disponíveis.

Ainda no art. 5º, atendemos à sugestão da Senadora Rose de Freitas para que o pagamento do benefício seja feito preferencialmente à mulher responsável pela família, pois bem sabemos que, na maioria das situações, a mulher é o estio da família, principalmente quando há crianças.

Quanto às emendas de Plenário, acatamos integralmente a Emenda nº 1, que leva em consideração a possibilidade de alteração do Programa Bolsa Família. Afinal, esse propósito é repetidamente manifestado pelo Governo Federal. Acatamos também a Emenda nº 4, porém com nova redação. Ao acatarmos a Emenda nº 4, atendemos parcialmente os objetivos da Emenda nº 3 porque os levantamentos efetuados periodicamente pela ANP mostram que estados com sistemas isolados usualmente apresentam preço médio do botijão mais elevado. Assim, como o benefício será proporcional ao preço médio de cada estado, os moradores de localidades atendidas por sistemas isolados de energia elétrica terão benefício maior que a média nacional. A Emenda nº 5, ao tratar da incidência da Cide na exportação de derivados de petróleo e gás natural e de etanol, extrapola os objetivos do PL, que é criar um programa



social. Já a Emenda nº 6 é meritória, porém, como discutido anteriormente, padece de vício de iniciativa.

Com relação à Emenda nº 2, compartilhamos a preocupação de seu autor com a excessiva oneração do preço da gasolina, principalmente neste momento em que alcança valores recordes. Junto com o Senador Eduardo Braga, chegamos à conclusão de que as condições atuais são diversas daquelas vigentes quando o PL nº 2350, de 2021, foi proposto. Realmente, considerando todos os aumentos do preço da gasolina ocorridos nos últimos meses, não seria justo com a população impor um aumento adicional da alíquota da Cide incidente sobre esse combustível. Assim, em comum acordo com o Senador Eduardo Braga, fomos além do que propunha a Emenda nº 2 e apresentamos mais duas emendas: uma para excluir totalmente o aumento da alíquota da Cide e a outra para ajustar a redação da ementa do PL nº 2350, de 2021, à alteração efetuada.

Em paralelo, para garantir o custeio do Programa Gás para os Brasileiros, propomos duas novas fontes de recursos: os dividendos pagos pela Petrobras para a União e o bônus de assinatura das rodadas de licitação de blocos para a exploração e produção de petróleo e de gás natural.

A ideia do uso dos dividendos da Petrobras é aproveitada do PL nº 1507, de 2021, do Senador Paulo Paim. A política de paridade internacional dos preços dos combustíveis tem permitido que a Petrobras amealhe lucros fabulosos. De fato, no segundo trimestre deste ano, a empresa apresentou lucro líquido acima de R\$ 42 bilhões. Ou seja, em apenas um trimestre, a estatal apresentou lucro líquido superior ao orçamento total do Programa Bolsa Família para o ano de 2021, que é de cerca de R\$ 35 bilhões. Nada mais justo, portanto, que parte desse ganho retorne para a parcela mais necessitada de nossa população, que tanto sofre com essa política de preços dos combustíveis. Acrescente-se que os dividendos da Petrobras recebidos pela União são bastante polpudos, estando garantidos mais de R\$ 15 bilhões em 2021.

A segunda fonte de recursos apresentada é o bônus de assinatura das rodadas de licitação de blocos para a exploração e produção de petróleo e de gás natural. A União tem obtido recursos substanciais com o bônus de assinatura e continuará assim por um bom tempo ainda. Por exemplo, na Segunda Rodada de Licitações dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, marcada para 17 de dezembro de 2021, o bônus de assinatura estipulado supera R\$ 11 bilhões. Isso, sem falar das demais



rodadas de licitações, tanto no regime de concessão quanto no de partilha de produção, previstos para ocorrer nos anos vindouros.

Essas modificações foram adotadas na forma da Emenda nº 7, que acatamos integralmente. A Emenda nº 7 toma por base uma emenda de relator apresentada no Parecer anterior e faz um ajuste para não vincular ao Programa Gás para os Brasileiros os recursos do bônus de assinatura destinados aos estados e aos municípios. Concordamos com o Senador José Aníbal. De fato, os entes federados subnacionais possuem recursos limitados e já custeiam inúmeras iniciativas de cunho social.

Com as novas fontes de custeio propostas, estamos convictos de que haverá recursos suficientes para implementar e manter o Programa Gás para os Brasileiros.

Quanto ao PL nº 1507, de 2021, consideramos que atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. Quanto ao mérito, nota-se a plena coincidência de objetivos com o PL nº 2350, de 2021. Entre os dispositivos do PL nº 1507, de 2021, gostaríamos de destacar positivamente a proposta de utilização dos dividendos da Petrobras pagos para a União como fonte de recursos para o subsídio do gás de cozinha, a qual aproveitamos na forma de emenda. Entretanto, julgamos que o PL nº 1507, de 2021, detalha em excesso questões operacionais. Avaliamos ser mais apropriado que o Poder Executivo, que conta com a experiência do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, defina essas questões, haja vista que possui as informações e as ferramentas para encontrar as soluções que darão maior efetividade ao Programa Gás para os Brasileiros. Daí nossa preferência pela aprovação do PL nº 2350, de 2021, em relação ao PL nº 1507, de 2021. De qualquer forma, estamos certos de que os bons propósitos almejados pelo Senador Paulo Paim ao propor o PL nº 1507, de 2021, serão alcançados com a aprovação do PL nº 2350, de 2021.

Para concluir, esperamos que a aprovação do PL nº 2350, de 2021, garanta que, num futuro próximo, o botijão de cozinha esteja ao alcance de todas as famílias brasileiras, mesmo as mais humildes.

III – VOTO

Ante o exposto, nos pronunciamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa**: i) do Projeto de Lei nº 1507, de 2021; ii) do Projeto de Lei nº 2350, de 2021; e iii) de todas



as Emendas de Plenário apresentadas a este último Projeto de Lei, com **exceção** da Emenda nº 6, que padece de inconstitucionalidade por vício de iniciativa. **No mérito**, votamos pela **rejeição**: i) do Projeto de Lei nº 1507, de 2021; e ii) da Emenda de Plenário nº 5; e pela **aprovação**: i) do Projeto de Lei nº 2350, de 2021; ii) das Emendas de Plenário nºs 1 e 7; iii) da Emenda de Plenário nº 4, segundo emenda de Relator; iv) parcial das Emendas de Plenário nºs 2 e 3, segundo emendas de Relator; e v) das seguintes emendas de Relator:

EMENDA nº – Plenário

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 2350, de 2021, a seguinte redação:

“Cria o Programa Gás para os Brasileiros e dá outras providências.”

EMENDA nº – Plenário

Exclua-se o art. 7º do Projeto de Lei nº 2350, de 2021, renumerando-se o atual art. 8º como art. 7º.

EMENDA nº – Plenário

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei nº 2350, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 5º** As famílias beneficiadas pelo Programa Gás para os Brasileiros terão direito, a cada bimestre, a um valor monetário correspondente a uma parcela de 40% (quarenta por cento) a 100% (cem por cento) do preço médio de revenda do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de GLP no estado em que residem, calculado na forma do regulamento.

§ 1º

§ 2º O pagamento do benefício previsto nesta Lei será feito preferencialmente à mulher responsável pela família, na forma do regulamento. ”



Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/21360.87532-61