



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 2.046, DE 2005

**Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2005, de autoria do Senador Francisco Pereira, que regulamenta o art. 150, § 5º, da Constituição Federal, estabelecendo medidas para esclarecimento aos consumidores acerca dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços.**

Relator: Senador **César Borges**

### I – Relatório

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2005, de autoria do Senador Francisco Pereira, que propõe medidas para o esclarecimento aos consumidores quanto aos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, nos termos do disposto no art. 150, § 5º, da Constituição Federal.

Na justificação da proposição, o autor pondera que, apesar de prevista na Constituição Federal, promulgada em 1988, ainda não se editou a lei que visa concretizar, para o cidadão, “... o direito à informação de quais os impostos incidentes, e qual o percentual tributado, embutido no preço das mercadorias e serviços que consome ...”

Não foram oferecidas emendas ao projeto de lei.

### II – Análise

A proposição sob exame impõe a obrigatoriedade, no momento da oferta dos produtos, da informação quanto aos percentuais relativos aos impostos sobre eles incidentes, pagos à União, aos Estados e aos Municípios.

O projeto cuida, portanto, de matéria relativa ao direito tributário. No tocante à constitucionalidade, o

assunto é da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme preceitua o inciso I, do art. 24 da Constituição Federal. No caso de competência concorrente, a União deve limitar-se a estabelecer normas gerais. Cabe ao Congresso Nacional, com fundamento no art. 48 do texto constitucional, dispor sobre a matéria. A iniciativa parlamentar, no caso, é legítima, segundo estabelece o art. 61 da Lei Maior.

A nosso ver, não há óbices quanto à constitucionalidade e à juridicidade da iniciativa.

Relativamente à composição do projeto, paremos prejudicado o art. 1º da proposta em exame, porquanto a Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004 (dispõe sobre a oferta e as formas de afiação de preços de produtos e serviços para o consumidor), já regula suficientemente o assunto objeto desse dispositivo.

Como se observa, a proposição visa a regulamentar o § 5º do art. 150 da Constituição Federal.

Em 1988, o jurista Ives Gandra da Silva Martins afirmou o seguinte sobre a natureza e a abrangência da aludida disposição constitucional:

O § 5º do art. 150 exige que os impostos sejam discriminados nos produtos para que o contribuinte possa saber o que paga ao Estado e o que paga a empresa e a seus empregados. Embora profilático e justificável, pois objetiva mostrar que o brasileiro compra mais tributos que produtos, é de difícil aplicação, não se sabendo como a lei poderá fazer tal discriminação, em face da variedade de produtos, da inflação que corrói os preços, da proliferação de impostos, inclusive aqueles de difícil quantificação em seu reflexo, como são os impostos diretos.... Mister se faz lembrar que o dispositivo refere-se apenas aos impostos. Todas as outras espécies tributárias estão

fora, muito embora tenham uma repercussão evidente sobre a formação de preços.

... Desta forma, no País a carga tributária é baixa se relacionada ao PIB e altíssima se relacionada ao produto privado bruto ... Esta a razão pela qual o dispositivo do § 5º pretendeu tomar mais cristalino ao contribuinte o custo do Estado para a sociedade, embora exclusivamente no que corresponde aos impostos. E entre os impostos apenas àqueles indiretos, posto que os impostos pessoais, que, à evidência, também repercutem no preço final de todos os bens e serviços, ficaram excluídos da regra profilática e moralizadora. E que o dispositivo faz menção aos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços, ou seja, aqueles que o usuário ou o consumidor pagam ao adquirir o bem ou ao receber o serviço.<sup>1</sup> (grifo nosso)

Assim, aplica-se essa disposição aos impostos indiretos. Relativamente ao imposto indireto, o Prof. De Plácido e Silva salienta que “em verdade, não sente o contribuinte, diretamente, o ônus da tributação... Onera, portanto, a mercadoria a ser consumida e que é posta em circulação, de modo que a incidência efetiva somente se opera quando ocorre a última aquisição ou aquela que a destina ao consumo”.<sup>2</sup>

Embora a proposição, na sua essência, seja meritória, do ponto de vista prático, parece-nos inviável, segundo os comentários acima transcritos, que julgamos de grande valia para o exame da matéria.

Com o advento da Constituição de 1988, alguns parlamentares apresentaram projetos de lei com vistas à regulamentação do § 5º do art. 150. Entretanto,

tais iniciativas foram infrutíferas, dada a dificuldade prática de cálculo dos referidos impostos, que vão se sobrepondo em cada produto (ou serviço) nas várias etapas de sua circulação (ou elaboração) até a venda final ao consumidor.

1 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988. v.V.6, p.207-209.

2 SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico, 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 877 p. P.414

É de realçar que o mencionado dispositivo da Lei Maior aborda matéria de grande alcance social – esclarecimento aos consumidores quanto aos impostos que incidem sobre um produto ou serviço. No entanto, a variedade de produtos e serviços e, principalmente, a multiplicidade de tributos incidentes sobre uma mesma espécie de mercadoria tomam inexecutável o cálculo da carga tributária que recai sobre cada uma delas, inviabilizando, dessa forma, qualquer proposição legislativa destinada a regulamentar a aludida norma constitucional. Além desses óbices, é de considerar ainda o custo que adviria do seu cumprimento, custo esse que passaria também a integrar o preço do produto ou serviço, onerando-o ainda mais, prejudicando, assim, o próprio consumidor.

### III – Voto

Diante dos argumentos expendidos, nosso parecer é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2005.

Sala da Comissão, 26 de outubro de 2005.

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 129 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 26/10/2005, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>L. Quintanilha</i> (Senador Leomar Quintanilha)	
RELATOR: <i>César Borges</i> (Senador César Borges)	
<b>BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)</b>	
HERÁCLITO FORTES – PFL	1-JORGE BORNHAUSEN - PFL
CÉSAR BORGES – PFL	2-JOSÉ JORGE – PFL
GILBERTO GOELLNER – PFL	3- VAGO
TEOTÔNIO VILELA FILHO – PSDB	4- ALMEIDA LIMA – PSDB
ARTHUR VIRGÍLIO – PSDB	5-LEONEL PAVAN – PSDB
FLEXA RIBEIRO – PSDB	6-ÁLVARO DIAS – PSDB
<b>PMDB</b>	
NEY SUASSUNA	1-VAGO
LUIZ OTAVIO	2-ROMERO JUCÁ
GERSON CAMATA	3-SÉRGIO CABRAL
VALDIR RAUPP	4-AMIR LANDO
LEOMAR QUINTANILHA	5-MÃO SANTA
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB, PL e PPS)</b>	
AELTON FREITAS – PL	1-MOZARILDO CAVALCANTI – <del>PTB</del>
ANA JÚLIA CAREPA – PT	2-FÁTIMA CLEIDE – PT
SIBÁ MACHADO – PT <i>Sibá Machado</i>	3-ANTONIO CARLOS VALADARES - PSB
JOÃO RIBEIRO – PL	4-IDELI SALVATTI – PT
SERYS SLHESSARENKO – PT	5-FLÁVIO ARNS - PT
<b>PDT</b>	
AUGUSTO BOTELHO	1-OSMAR DIAS

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

#### Seção II DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;  
.....

#### Seção II DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;

~~X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;~~  
~~XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;~~

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XII - telecomunicações e radiodifusão;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

~~XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)~~

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

### Subseção III Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

~~c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;~~

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

~~e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.~~

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Seção II  
DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

**LEI Nº 10.962, DE 11 DE OUTUBRO DE 2004.**

Dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor.

OF. Nº 135/2005 – CMA

Brasília, 9 de novembro de 2005

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º do artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão, em reunião no dia 26 de outubro de 2005, rejeitou, em decisão terminativa, o

Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2005, que “regulamenta o § 5º, do art. 150 da Constituição Federal, estabelecendo medidas para esclarecimento aos consumidores acerca dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços”, de autoria do Senador Francisco Pereira.

Atenciosamente, – Senador **Leomar Quintanilha**, Presidente.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 29 - 11 - 2005