



PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010, do Senador Sérgio Zambiasi, que altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para autorizar o Poder Executivo a reduzir a zero as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviços da venda de material de construção destinados à execução de programas e projetos de construção e/ou reforma de habitação popular.

RELATOR: Senador **EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Em exame, para deliberação em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 141, de 2010, do Senador Sérgio Zambiasi, que autoriza o Poder Executivo a reduzir e restaurar alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviços e da venda de material de construção destinados à execução de programas e projetos de construção e/ou reforma de habitação popular.

Para tanto, propõe acrescentar o art. 28-A à Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004.

O projeto já mereceu aprovação da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo na reunião de 23 de novembro de 2010.

Não há emendas a apreciar.



II – ANÁLISE

A matéria é de natureza tributária, enquadrando-se entre as que estão afetas à competência desta Comissão, nos termos do art. 99, IV, do Regimento Interno.

No que respeita à juridicidade, à legitimidade de iniciativa e à competência legiferante, nada milita contra a proposição. Relativamente à técnica legislativa, na ementa há a omissão da conjunção aditiva “e” entre as expressões “da prestação de serviços” e “da venda de material de construção”.

Todavia, a proposição enfrenta um problema sério de constitucionalidade ao atribuir ao Presidente da República a manipulação, por decreto, da alíquota de tributo, sem que haja a necessária autorização expressa na Carta Magna.

O art. 150, inciso I, da Constituição Federal enuncia o Princípio da Legalidade, segundo o qual é vedado aos entes políticos instituir ou majorar tributos senão por meio de lei. Isso quer dizer que o Poder Executivo não cria tributos, restringindo-se o mister legiferante concernente à tributação ao âmbito do Poder Legislativo.

Assim, além do Princípio da Legalidade estabelecido genericamente no art. 5º, inciso II, da Carta Magna, em nosso ordenamento jurídico há a estrita legalidade tributária, sendo sobremaneira importante frisar que o verdadeiro conteúdo do Princípio da Legalidade Tributária vai muito além de simples autorização do Legislativo para o Estado cobrar um tributo.

O Princípio da Legalidade Tributária deve ser entendido sob dois prismas: legalidade formal e material. No atinente à legalidade formal, cabe aduzir que toda regra tributária precisa se inserir no ordenamento jurídico de acordo com as regras de processo legislativo e, também, ser formulada por órgão legiferante.

Quanto à legalidade material, é indispensável que sejam estabelecidos, *in abstracto*, todos os aspectos relevantes para que, *in concreto*, se possa determinar quem vai pagar, quanto se vai pagar, a quem se vai pagar e por qual razão se vai pagar. Em outras palavras, não basta a exigência de lei como fonte de produção jurídica específica. Requer-se a fixação, nessa mesma fonte, de todos os critérios de decisão, com o mínimo de margem de liberdade ao administrador.



Desse modo, a legalidade tributária não implica tão somente a simples preeminência da lei, mas sim na reserva absoluta da lei, isto é, como diz Alberto Xavier, “que a lei seja o pressuposto necessário e indispensável de toda atividade administrativa.” (Os Princípios da Legalidade e da Tipicidade da Tributação. São Paulo, RT, 1978).

Não obstante a necessidade de lei em sentido formal e material para a regulamentação de tributos, é certo que há algumas exceções à regra da reserva de lei em sentido formal, nas quais a Constituição Federal se contenta com simples reserva material, ou seja, possibilita a alteração de alíquotas por mero ato do Poder Executivo.

A Constituição Federal previu exceção para os impostos de importação, de exportação, sobre produtos industrializados, sobre operações de crédito, câmbio e seguros, ou relativas a títulos e valores mobiliários (art. 153, § 1º, CF) e, ainda, sobre contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (art. 177, § 4º, I, “b”, CF).

A razão da flexibilidade facultada ao Poder Executivo no tocante à alteração das alíquotas está no fato de que tais tributos têm caráter extrafiscal, ou seja, sua finalidade precípua não é arrecadar fundos para o Estado, e sim estimular ou desestimular certos comportamentos por razões econômicas, sociais, de saúde etc.

Apesar de tal flexibilidade, as exceções previstas nos mencionados arts. 153, § 1º, e 177 § 4º, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal não são hipóteses de atuação discricionária da autoridade administrativa, por ser imprescindível a submissão das referidas autoridades ao cumprimento das condições e limites especificados na lei.

Assim, embora haja essa flexibilidade quanto aos tributos que tenham função extrafiscal, ela deve sempre se submeter ao cumprimento das condições especificadas na lei.

Por outro lado, resta bastante claro que o legislador constituinte consagrou, como regra geral, o princípio da reserva de lei e ele próprio indicou as exceções admissíveis – todas elas calcadas num critério bem visível, qual seja, o da necessidade de dar flexibilidade a impostos regulatórios. Tais exceções têm o caráter de *numerus clausus*, não cabendo ao legislador ordinário criar exceções além daquelas. As contribuições de que



trata o projeto sob exame não foram contempladas, no texto constitucional, como passíveis de flexibilidade por ato executivo.

Vale registrar que não haverá prejuízo sensível para o enfrentamento do problema habitacional, considerando os programas para a área que são desenvolvidos pelo Poder Executivo, em especial o denominado “Minha Casa, Minha Vida” o qual, aliás, comprehende vários outros aspectos além do tributário.

Assim, não se nega o mérito do projeto, entretanto, considerando as ponderações acima listadas avalio importante encaminharmos essa proposição ao Ministro da Fazenda e ao Ministro das Cidades a título de sugestão.

III – VOTO

Considerando o exposto, voto nos termos do art. 133, inciso V, item d, do Regimento Interno do Senado Federal, pelo encaminhamento de cópia da presente proposição ao Ministro da Fazenda e ao Ministro das Cidades para verificarem a viabilidade de sua adoção pelo Poder Executivo e pelo posterior arquivamento dessa proposição.

, Presidente

, Relator