

PARECER N^º , 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 SUPILCY

RELATOR AD HOC: Senador WELLINGTON DIAS

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.

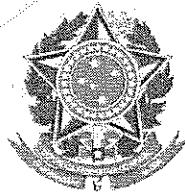
III – VOTO

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.

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2012.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador WELLINGTON DIAS, Relator *Ad Hoc*



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO N° 141, de 2010

TERMINATIVO

ASSINAM O PARECER NA 36ª REUNIÃO, DE 03/07/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)
PRESIDENTE: *Delcídio do Amaral*

RELATOR: *Sen. WELLINGTON DIAS - RELATOR AD INO*

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Zeze Perrella (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Marta Suplicy (PT)
Humberto Costa (PT)	4. Wellington Dias (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Acir Gurgacz (PDT)	6. Cristovam Buarque (PDT)
Lídice da Mata (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PC DO B)	8. Inácio Arruda (PC DO B)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)	
Casildo Maldaner (PMDB)	1. Vital do Rêgo (PMDB)
Eduardo Braga (PMDB)	2. Sérgio Souza (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Ana Amélia (PP)
Eunício Oliveira (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	7. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Ivo Cassol (PP)	9. Ricardo Ferraço (PMDB)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Alvaro Dias (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Aécio Neves (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Clovis Fecury (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Fernando Collor (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Gim Argello (PTB)
Antonio Russo (PR)	3. Blairo Maggi (PR)
João Ribeiro (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)
PSD PSOL	
Kátia Abreu	1. Randolfe Rodrigues

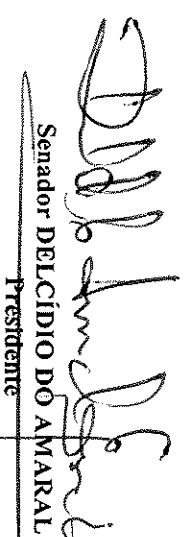
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – PI/S nº 141 de 2010.

TITULARES – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DELCIÓDO DO AMARAL (PT)		X			1-ZEZÉ PERRELA (PDT)				
EDUARDO SUPlicy (PT)		X			2-WALTER PINHEIRO (PT)				
JOSÉ PIMENTEL (PT)					3-MARTA SUPlicy (PT)				
HUMBERTO COSTA (PT)					4-WELLINGTON DIAS (PT)		X		
LINDBERGH FARIAS (PT)					5-JORGE VIANA (PT)				
ACIR GURGACZ (PDT)					6-CRISTOVAM BUARQUE (PDT)				
LÍDICE DA MATA (PSB)					7-ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)		X		
VANESSA GRAZZIOTTIN (PC DO B)					8-INÁCIO ARRUDA (PC DO B)				
TITULARES – Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CASILDO MALDANER (PMDB)	X				1-VITAL DO REGO (PMDB)				
EDUARDO BRAGA (PMDB)					2-SÉRGIO SOUZA (PMDB)				
VALDIR RAUFF (PMDB)					3-ROMERO TUCA (PMDB)				
ROBERTO REQUÍJAO (PMDB)					4-ANA AMELIA (PP)		X		
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)	X				5-WALDEMAR MOKA (PMDB)				
LUIZ HENRIQUE (PMDB)					6-CLÉSIO ANDRADE (PMDB)				
LOBAO FILHO (PMDB)					7-BENEDITO DE LIRA (PP)		X		
FRANCISCO DORNELLES (PP)	X				8-CIRO NOGUEIRA (PP)				
IVO CASSOL (PP)	X				9-RICARDO FERRAZO (PMDB)				
TITULARES – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)	X				1-ALVARO DIAS (PSDB)				
CYRO MIRANDA (PSDB)	X				2-AÉCIO NEVES (PSDB)				
FLEXA RIBEIRO (PSDB)					3-PAULO BAUER (PSDB)				
JOSE AGripino (DEM)					4-LÚCIA VÂNIA (PSDB)				
JAYME CAMPOS (DEM)					5-CLOVIS FECIJRY (DEM)				
TITULARES – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO	X				1-FERNANDO COLLOR				
JOÃO VICENTE CLAUDINO					2-GM ARGELLO				
ANTONIO RUSSO	X				3-BLAIR MAGGI		X		
JOÃO RIBEIRO					4-ALFREDO NASCIMENTO				
TITULAR – PSD PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – PSD PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KÁTIA ABREU (PSD)	X				1-RANDOLFE RODRIGUES (PSOL)				

TOTAL 12 **SIM** 10 **NÃO** 1 **ABS** 1 **AUTOR** 1 **PRESIDENTE** 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 3 / 7 / 12.


Senador DELCÍDIO DO AMARAL
Presidente

OBS: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, RISF)



OF. 212/2012/CAE

Brasília, 3 de julho de 2012.

A Sua Excelência o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão rejeitou, em reunião realizada nesta data, o Projeto de Lei do Senado nº 141 de 2010, 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 destinadas a execução de programas e projetos de construção e/ou reforma de habitação popular”.

Solicito, nos termos do art. 138, II, do R.I.S.F., após despacho de Vossa Excelência, seja encaminhada cópia deste projeto ao Ministro de Estado da Fazenda e ao Ministro de Estado das Cidades, para que possam verificar a viabilidade de sua adoção pelo Poder Executivo.

Atenciosamente,

Senador DELCÍDIO DO AMARAL
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos