



SENADO FEDERAL

PARECERES Nºs 935 E 936, DE 2012

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010, do Senador Sérgio Zambiase, 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.*

PARECER Nº 935, DE 2012 (Da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo)

RELATOR: Senador PAPALEÓ PAES

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010, de autoria do Senador Sérgio Zambiasi, que visa a alterar 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.

A proposição consiste de dois artigos: o primeiro acrescenta o artigo 28-A à Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; o segundo artigo traz a cláusula de vigência.

Na Justificação do projeto, o autor enfatiza o problema da urbanização desordenada, tanto nas grandes como nas pequenas e médias cidades, e do déficit de moradias ainda existente no País. Como contribuição à política habitacional, propõe a isenção do PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a venda de material de construção destinado à execução de programas e projetos de construção ou reforma de habitação popular.

A proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 104-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre matérias pertinentes a programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional.

O PLS nº 141, de 2010, está de acordo com os parâmetros constitucionais aplicáveis, seja no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da Constituição Federal – CF), ou quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre a matéria (arts. 24, inciso I; 48, *caput* e inciso I; 195, I; 239, da CF).

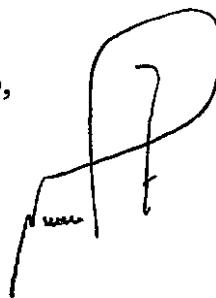
Ainda sob o ponto de vista da constitucionalidade, o projeto atende à exigência de lei federal específica para a concessão de benefício fiscal, prevista no § 6º do art. 150 da Constituição Federal.

Quanto ao mérito, é de amplo conhecimento o déficit habitacional ainda existente no nosso País. Diante disso, a possibilidade de reduzir os custos associados à construção de moradias para a população mais carente por meio de benefícios fiscais é plenamente justificável e vai ao encontro da política de ampliação do acesso à casa própria.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010.

Sala da Comissão,



, Presidente

 , Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 141, DE 2010

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 23/11/2010 OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: Senador Neuto de Conto

RELATOR: Reletor Pepeleó Paes

TITULARES	SUPLENTES
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
CÉSAR BORGES (PR)	1-DELcíDIO AMARAL (PT)
SIRYS SLHESSARENKO (PT)	2-ROBERTO CAVALCANTI (PRB) <i>Roberto Cavalcanti</i>
ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)	3-TIÃO VIANA (PT)
JOSÉ NERY (PSOL) <i>Nery</i>	4-VAGO
MAIORIA (PMDB/PP)	
NEUTO DE CONTO (PMDB) <i>Neuto</i>	1-VAGO
VALTER PEREIRA (PMDB) <i>Valter</i>	2-PEDRO SIMON (PMDB)
ROMERO JUCÁ (PMDB) <i>Romero</i>	3-VALDIR RAUPP (PMDB)
ALMEIDA LIMA (PMDB) <i>Almeida Lima</i>	4-GERSON CAMATA (PMDB)
BLOCO DA MINORIA (DEM/PSDB)	
JOSÉ AGRIPIINO (DEM)	1-GILBERTO GOELLNER (DEM) <i>Gilberto Goellner</i>
ARCO MACIEL (DEM)	2-JAYME CAMPOS (DEM)
ROSALBA CIARLINI (DEM) <i>Rosalba Ciarlini</i>	3-DEMÓSTENES TORRES (DEM)
ADELMIR SANTANA (DEM) <i>Ade米尔 Santana</i>	4-KÁTIA ABREU (DEM)
LÚCIA VÂNIA (PSDB) <i>Lúcia Vânia</i>	5-CÍCERO LUCENA (PSDB) <i>Cícero Lucena</i>
MARCONI PERILLO (PSDB)	6-PAPALEÓ PAES (PSDB) <i>Pepeleó Paes</i>
SÉRGIO GUERRA (PSDB)	7-TASSO JEREISSATI (PSDB)
PTB	
GIM ARGELLO	1-MOZARILDO CAVALCANTI
PDT	
JEFFERSON PRAIA <i>Jefferson Praia</i>	1-JOÃO DURVAL

PARECER N° 936, DE 2012
(Da Comissão de Assuntos Econômicos)

RELATOR: Senador EDUARDO SUPLICY

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.

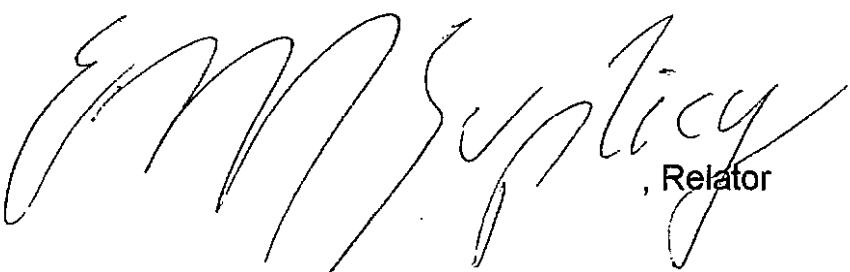
Assim, não se nega o mérito do projeto, entretanto, considerando as ponderações acima listadas avalio importante encaminharmos essa proposição ao Ministro da Fazenda e ao Ministro das Cidades a título de sugestão.

III – VOTO

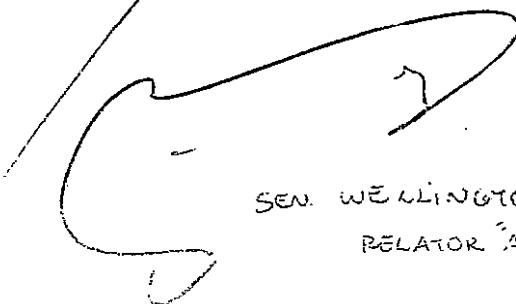
Considerando o exposto, voto nos termos do art. 133, inciso V, item d, do Regimento Interno do Senado Federal, pelo encaminhamento de cópia da presente proposição ao Ministro da Fazenda e ao Ministro das Cidades para verificarem a viabilidade de sua adoção pelo Poder Executivo e pelo posterior arquivamento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

Sala da Comissão, 3 de julho de 2012.

SENADOR DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente



Delcídio do Amaral, Relator



SEN. WELLINGTON DIAS
RELATOR "AD HOC"

SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 141, de 2010

TERMINATIVO

ASSINAM O RARECER NA 36ª REUNIÃO, DE 03/07/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)
PRESIDENTE: *Djalma*
RELATOR: *WELLINGTON DIAS* - RELATOR AD HOC

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) <i>Caru</i>
Eunício Oliveira (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	7. Benedito de Lira (PP) <i>Flávio</i>
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)
Jose 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) <i>Blairo</i>
João Ribeiro (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)
PSD PSOL	
Kátia Abreu	1. Randolfe Rodrigues

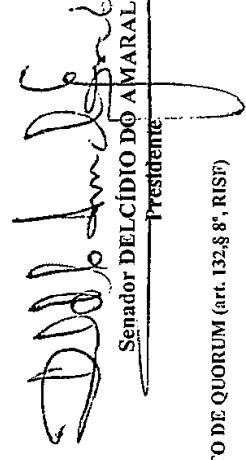
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – PLS nº 141 de 2010.

TITULARES – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DELCIODIO DO AMARAL (PT)	X				1-ZEZE PERRELLA (PDT)				
EDUARDO SUPlicy (PT)	X				2-WALTER PINHEIRO (PT)				
JOSE PIMENTEL (PT)	X				3-MARTA SUPlicy (PT)				
HUMBERTO COSTA (PTD)					4-WELLINGTON DIAS (PTD)	X			
LINDBERGH FARIAS (PT)					5-JORGE VIANA (PT)				
ACIR GURGACZ (PDT)					6-CRISTOVAM BUARQUE (PDT)	X			
LIDICE DA MATA (PSB)					7-ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)				
VANESSA GRAZZIOTIN (PC DO B)					8-INACIO ARRUDA (PC DO B)				
TITULARES – Bloco Parlamentar da Maioría (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar da Maioría (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CASILDO MALDANER (PMDB)	X				1-VITAL DO REGO (PMDB)				
EDUARDO BRAGA (PMDB)					2-SERGIO SOUZA (PMDB)				
VALDIR RAUAPP (PMDB)					3-ROMERO JUCA (PMDB)				
ROBERTO REQUIÃO (PMDB)					4-ANA AMÉLIA (PP)	X			
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)					5-WALDEMIRO MOKA (PMDB)				
LUIZ HENRIQUE (PMDB)					6-CLESIO ANDRADE (PMDB)				
LOBAO FILHO (PMDB)					7-BENEDITO DE LIRA (PP)	X			
FRANCISCO DORNELLES (PP)					8-CIRO NOGUEIRA (PP)				
IVOCASSOL (PP)					9-RICARDO FERRAZO (PMDB)				
TITULARES – Bloco Parlamentar Minoría (PSDB, DEM)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar Minoría (PSDB, DEM)	SIM	NAO	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 VIANA (PSDB)				
JAYMÉ CAMPOS (DEM)					5-CLOVIS FECURI (DEM)				
TITULARES – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO	X				1-FERNANDO COLLOR				
JOÃO VICENTE CLAUDINO					2-GIM ARGELLO				
ANTONIO RUSSO					3-BLAIRO MAGGI	X			
JOAO RIBEIRO					4-ALFREDO NASCIMENTO				
TITULAR – PSD PSOL	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – PSD PSOL	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KATIA ABREU (PSD)	X				1-RANDOLFE RODRIGUES (PSOL)				

TOTAL: 2 **SIM** — **NAO** 16 **ABS** — **AUTOR** — **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)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

.....

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

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

.....

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;

.....

Art. 61. As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

.....

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

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

.....

§ 6º Qualquer anistia ou remissão, que envolva matéria tributária ou previdenciária, só poderá ser concedida através de lei específica, federal, estadual ou municipal.

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

.....
Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

.....
§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

.....
Art. 177. Constituem monopólio da União:

.....
§ 4º A lei que instituir 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 deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - a alíquota da contribuição poderá ser: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

.....
derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

.....
|.....

.....
b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150,III, b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

.....
Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

.....
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

.....
I - universalidade da cobertura e do atendimento;

.....
Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento)

.....
LEI N° 10.865, DE 30 DE ABRIL DE 2004.

.....
Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências.

.....
Art. 28. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de: (Vide Lei nº 11.727, de 2008) (Vigência)

OF. 212/2012/CAE

Brasília, 3 de julho de 2012.

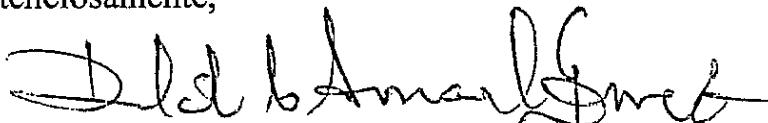
A Sua Excelência o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

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

*DOCUMENTOS ANXADOS NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO
DO REGIMENTO INTERNO.*

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **VICENTINHO ALVES**

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 traduz o objetivo de autorizar 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”, que será suprida por meio de emenda apresentada ao final.

construção”, que será suprida por meio de emenda apresentada ao final.

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 impostos têm caráter extrafiscal, ou seja, sua função 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.

Todavia, o mérito do processo é inegável. A questão habitacional, no Brasil, está tisnada vergonhosamente pelo absoluto caos, irracionalidade, precariedade, insegurança e insalubridade com que se apresenta na maioria das metrópoles e mesmo cidades de porte médio. As cidades brasileiras não conseguiram, até agora, absorver as levas de migrantes trazidas pelo êxodo rural. O fenômeno da favelização mostra uma face do Brasil absolutamente incompatível com sua condição de nona economia mundial.

Os estudos acadêmicos e oficiais, tal como mencionado pelo autor em sua justificação, aludem a déficit habitacional, cujos números variam entre 5,8 milhões (dados divulgados pelo Ministro das Cidades) e 6,3 milhões de domicílios, segundo estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro referido ao ano de 2008.

Entretanto, se os critérios de tais estimativas considerassem com o devido peso parâmetros de precariedade e de insalubridade dos domicílios da população pobre das periferias urbanas, certamente o déficit seria, no mínimo, triplicado.

Portanto, é necessário reduzir o custo dos serviços e materiais de construção, sendo que, para tanto, a variável tributária é extremamente importante. Para tanto, propomos reduzir a zero a alíquota da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviços e da venda de material de construção destinadas a execução de programas e projetos de construção e/ou reforma de habitação popular.

Ao final, apresentamos as emendas pertinentes à conformação do projeto à Constituição Federal, bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

III – VOTO

Considerando o exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010, com as seguintes emendas:

EMENDA N° 1 – CAE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para 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 e da venda de material de construção destinadas a execução de programas e projetos de construção e/ou reforma de habitação popular.

EMENDA N° 2 – CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 28 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, passa a vigorar acrescido do inciso XXI, com a seguinte redação:

“Art. 28.

.....
XXI – serviços e material de construção destinados à execução de programas e projetos de construção e/ou reforma de habitação popular, nos termos do regulamento.

.....” (NR)

EMENDA N° 3 – CAE

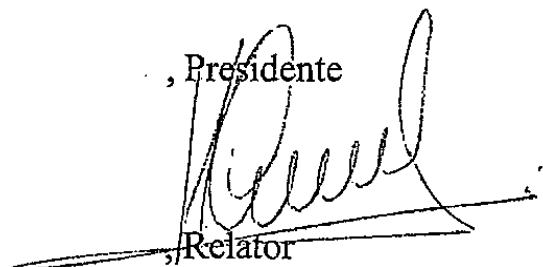
Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2010, a seguinte redação e acrescente-se-lhe o art. 3º com a seguinte redação:

Art. 2º O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 5º, II, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, o qual acompanhará o projeto de-lei orçamentária, cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação desta, bem como incluirá a renúncia mencionada nas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. A redução de que trata esta Lei só produzirá efeito a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 2º.

Sala da Comissão,



A handwritten signature consisting of two parts. The upper part is labeled ', Presidente' and the lower part is labeled ', Relator'.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador EDUARDO MATARAZZO SUPILCY

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

Publicado no DSF, de 12/07/2012.