



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

**PARECER N° , DE 2014**

SF/14201.76505-67

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 176, de 2007, do Senador Sérgio Zambiasi, que *cria o Fundo Nacional de proteção aos trabalhadores da Fumicultura (FNF), com a finalidade de proteger os trabalhadores do setor e estimular a diversificação de atividades econômicas nas áreas cultivadas com tabaco, e institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de sucedâneos manufaturados do fumo (Cide-Fumo) e dá outras providências*; nº 314, de 2008, do Senador Tião Viana, que *altera a Lei nº 11.196, de 18 de agosto de 2005, para elevar a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre cigarros*; e nº 233, de 2010, do Senador Jorge Yanai, que *altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para aumentar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido incidente sobre as pessoas jurídicas industriais produtoras de cigarros, cigarrilhas e charutos de tabaco ou de seus sucedâneos, apensados*.

**RELATOR: Senador ACIR GURGACZ**

**I – RELATÓRIO**

Vêm ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) três proposições, tramitando em conjunto, que tratam de assuntos relacionados à indústria do tabaco:



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

- Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 176, de 2007, do Senador SÉRGIO ZAMBIASI, que cria o Fundo Nacional da Fumicultura (FNF), com a finalidade de proteger os trabalhadores do setor e estimular a diversificação de atividades econômicas nas áreas cultivadas com tabaco;
- PLS nº 314, de 2008, do Senador TIÃO VIANA, que eleva a incidência da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre cigarros.
- PLS nº 233, de 2010, do Senador JORGE YANAI, que eleva a incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre a produção de cigarros.

O PLS nº 176, de 2007, dispõe sobre a criação do Fundo Nacional da Fumicultura (FNF), destinado a proteger os trabalhadores desse setor, e institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a importação e a comercialização de sucedâneos manufaturados do fumo (Cide-Fumo), que financiará o Fundo. A contribuição proposta passará a incidir à alíquota de 15% sobre o valor das vendas efetuadas pelo fabricante, na comercialização no mercado interno e à alíquota de 100% sobre o valor das importações. A venda destinada à exportação é isenta.

Na justificação da proposta, o Senador SÉRGIO ZAMBIASI informa que o Decreto Legislativo nº 1.012, de 27 de outubro de 2005, que aprovou a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, pretende reduzir de forma significativa o tabagismo no País, seguindo tendência mundial. Aponta, em seguida, para a necessidade de que sejam empenhados “esforços no sentido de estabelecer mecanismos apropriados para enfrentar as consequências sociais e econômicas que, em longo prazo, surgirão com o êxito das estratégias de redução da demanda de tabaco”.

Ressalta, ainda, que a sua iniciativa reforça diretriz constante da referida Convenção-Quadro, que propugna a necessidade de que o Estado auxilie os agricultores na migração para outras culturas rentáveis e viáveis social e economicamente.

SF/14201.76505-67



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Já o PLS nº 314, de 2008, altera a Lei nº 11.196, de 18 de agosto de 2005, para elevar a incidência da Contribuição para PIS/Pasep e da Cofins sobre cigarros.

SF/14201.76505-67

As modificações propostas objetivam, conforme a justificação do então Senador TIÃO VIANA, promover um acréscimo da ordem de 10% no preço de venda a varejo dos cigarros, medida que é justificada como mecanismo indutor de redução do consumo daqueles produtos, com repercussões positivas sobre a prevenção de doenças e de mortes associadas ao consumo do tabaco.

O PLS nº 233, de 2010, por sua vez, onera os fabricantes de cigarros por meio da elevação da incidência da CSLL sobre a produção de cigarros, de 9% para 18%, visando, com essa medida, reduzir o consumo do produto.

Seu autor, o Senador JORGE YANAI, afirma, na justificação, que tornar ainda mais gravosa a política fiscal sobre a produção de cigarros irá contribuir, entre outros efeitos, para a elevação de recursos destinados às áreas da Saúde, Assistência e Previdência Social, vinculadas constitucionalmente à arrecadação da CSLL, reduzindo o ônus sobre o Estado no socorro àqueles que sofrem pelos malefícios oriundos do vício em tabaco.

O Requerimento nº 315, de 2011, aprovado em 7 de abril de 2011, impôs a tramitação conjunta dos três projetos, por versarem sobre temas semelhantes.

A autuação inicialmente estabelecida para cada uma das proposições foi alterada, de maneira que, além da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), em que já foram apreciadas, sejam também examinadas pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), de Assuntos Sociais (CAS) e, por fim, em decisão terminativa, pela de Assuntos Econômicos (CAE).

Durante a tramitação das proposições em separado, foi apresentado requerimento para que esta CCJ se pronunciasse sobre a matéria constante do PLS nº 176, de 2007, fundamentado por dúvidas sobre a constitucionalidade da matéria. Tal solicitação está contemplada pela designação das comissões que irão se pronunciar sobre o tema.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Nesta Comissão não foram apresentadas emendas.

O projeto foi aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, na forma de Substitutivo que fundiu a matéria constante dos três projetos apensados.

No Substitutivo, foram retirados do articulado do original PLS nº 176, de 2007, todos os dispositivos que diziam respeito à atribuição de competência a órgãos do Poder Executivo, com as devidas adaptações aos outros dispositivos a eles relacionados, por considerações de possível inconstitucionalidade.

As propostas constantes do PLS nº 314, de 2008, e do PLS nº 233, de 2010, foram absorvidas *ipsis literis* no Substitutivo.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno, incumbe a esta Comissão opinar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, não estando a apreciação de mérito da matéria entre as demais competências discriminadas no mesmo artigo.

Nas três proposições que tramitam em conjunto não se vislumbra qualquer vício de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, exceto quanto à diferença de tratamento tributário entre produto importado e nacional (arts. 6º e 7º do PLS nº 176, de 2007) que será objeto de sub-emenda ao final.

Com efeito, elas se enquadram na competência legiferante da União e do Congresso Nacional, bem como não enfrentam qualquer restrição de iniciativa. A espécie normativa eleita (lei ordinária) é adequada. As proposições inovam no mundo jurídico e estão vazadas em técnica legislativa adequada.

Alguns aspectos polêmicos requerem abordagem específica, inclusive em razão do Requerimento nº 1.370, de 2009, do Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR, aprovado em Plenário, que demanda audiência desta Comissão. Em resumo, o ilustre requerente invoca inconstitucionalidade formal e material do PLS nº 176, de 2007, aos seguintes fundamentos:

SF/14201.76505-67



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

**I – inconstitucionalidade formal** em razão da escolha de lei ordinária em lugar de lei complementar, como modalidade para veicular a criação de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, em razão do que dispõe o art. 146, III, *a*, da Constituição Federal. Diz ele:

Isto porque o projeto ora em comento visa instituir tributo, da espécie contribuição de intervenção no domínio econômico, de competência da União, nos termos do art. 149 da CF, que, por seu turno, estipula que seja observado o disposto no art. 146, III, transscrito a seguir:

**“Art. 146 - Cabe à lei complementar:**

...

**III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária,**

especialmente sobre:

a) **definição de tributos e suas espécies**, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;”

**II – inconstitucionalidade material** em razão da orientação doutrinária no sentido de que a CIDE deve ter como um de suas características básicas destinar o produto de sua arrecadação **em benefício** do próprio setor econômico sobre o qual ela incide. Argumenta o requerente:

Em síntese, a CIDE é constitucionalmente prevista para custear atividade promovida pelo Estado que resulte em benefício do setor econômico sobre cujos integrantes incida.

Isto posto, vale perguntar: quem são os contribuintes da contribuição pretendida?

Os fabricantes e importadores de cigarros de fumo, charutos, cigarrilhas e seus sucedâneos. Que atuação estatal específica prevê a proposição relativamente ao aspecto material da hipótese de incidência, ou seja, a comercialização de tais produtos, fabricados no país ou importados? Na prática, nenhuma. Aliás, as hipóteses de incidência previstas - venda e importação dos produtos - são realizadas inteiramente pelos contribuintes, não havendo qualquer fato vinculado à atuação do Estado. Menos ainda, atuação estatal que traga ao contribuinte (produtor

SF/14201.76505-67



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

e importador dos produtos) qualquer benefício, direto (ex.: incentivo à pesquisa, às exportações, à modernização industrial, etc.) ou indireto (ex.: repressão à dominação do mercado, preservação da livre concorrência, etc.), na forma que constitucionalmente justificam as contribuições de intervenção no domínio econômico. Ao contrário, o que pretende a legislação proposta é criar obstáculo à atividade de tais contribuintes, agravando o preço dos produtos por eles fabricados, e, supõe-se, dificultando a obtenção de matéria-prima, confessadamente pretendendo dificultar sua produção e venda.

SF/14201.76505-67

As preocupações do ilustre requerente não procedem. Como se verá em seguida, o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou essas questões. Primeiro, no sentido de que o enunciado da alínea *a* do art. 146, III, da Constituição não impede a criação da espécie tributária por lei ordinária e, segundo, de que é irrelevante a noção de benefício do setor econômico contribuinte da CIDE.

Realmente, os precedentes históricos da CIDE, que remontam a épocas pré-constituição de 1988 — quando, na verdade, nem se usava essa terminologia e as exações do tipo sequer eram consideradas espécies tributárias (no máximo, eram denominadas “parafiscais”) — são praticamente todos no sentido de que a arrecadação não entrava no Tesouro e, via um fundo especial, era empregada no desenvolvimento do próprio setor econômico contribuinte, ou seja, em seu benefício. São exemplos mais notáveis o confisco cambial do café, a contribuição do açúcar e do álcool, a contribuição sobre a exportação de cacau, o adicional sobre o frete marítimo.

Todavia, ao albergar a contribuição no art. 146, constante do Capítulo Tributário (tirando-a do limbo da parafiscalidade para torná-la uma espécie tributária), a Constituição de 1988 não transcreveu aquelas características antigamente observadas. Persistiu o entendimento doutrinário sobre tais características, mas, em rigor, não há parâmetros constitucionais explícitos para a matéria.

A seguir, algumas manifestações do Supremo Tribunal Federal:

RE 396266 / SC - SANTA CATARINA  
CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO:  
SEBRAE: CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

SF/14201.76505-67

ECONÔMICO. Lei 8.029, de 12.4.1990, art. 8º, § 3º. Lei 8.154, de 28.12.1990. Lei 10.668, de 14.5.2003. C.F., art. 146, III; art. 149; art. 154, I; art. 195, § 4º. I. - As contribuições do art. 149, C.F. - contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas - posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, C.F., isto não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, C.F., decorrente de "outras fontes", é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União: C.F., art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º. A contribuição não é imposto. Por isso, não se exige que a lei complementar defina a sua hipótese de incidência, a base imponível e contribuintes: C.F., art. 146, III, a. Precedentes: RE 138.284/CE, Ministro Carlos Velloso, RTJ 143/313; RE 146.733/SP, Ministro Moreira Alves, RTJ 143/684. II. - A contribuição do SEBRAE - Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003 - é contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318/86, Sesi, Senai, Sesc, Senac. Não se inclui, portanto, a contribuição do SEBRAE, no rol do art. 240, C.F. III. - Constitucionalidade da contribuição do SEBRAE. Constitucionalidade, portanto, do § 3º, do art. 8º, da Lei 8.029/90, com a redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003. IV. - R.E. conhecido, mas improvido.

RE 564901 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. DESNECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR PARA CRIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE E DE VINCULAÇÃO DIRETA ENTRE O CONTRIBUINTE E O BENEFÍCIO PROPORCIONADO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Outros acórdãos no mesmo sentido: RE 468077 ED e RE 545187 AgR.

Outro ponto que poderia suscitar dúvida, qual seja a atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo para gerir o FNF, foi retirado na formulação do substitutivo aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Em rigor, essa exclusão seria desnecessária, pois o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Inconstitucionalidade nº 3.112 (Lei do Desarmamento) considerou que a prática não viola o disposto no art. 61, § 1º, II, *a* e *e* da Constituição Federal.

Entretanto, merece reparos o disposto nos arts. 6º e 7º do PLS nº 176, de 2007, numeração que permanece no Substitutivo aprovado na CDH. Tais dispositivos fixaram as alíquotas para a incidência da Cide-fumo em 15% (quinze por cento) nas operações de mercado interno, e em 100% (cem por cento) nas operações de importação.

Sucede que essa disposição contraria o princípio de não-discriminação previsto na Cláusula III do Acordo do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), do qual o Brasil é signatário.

O princípio do tratamento nacional (artigo III do GATT) é uma regra de não-discriminação, que prevê a equivalência de tratamento entre o produto importado, quando este ingressa no território nacional, e o produto similar. Condena a discriminação entre o nacional e o estrangeiro no que diz respeito ao comércio de bens, serviços (artigo XVII do GATS) e propriedade intelectual (artigo III do Acordo TRIPs).

Uma vez que um produto estrangeiro entre no país, deverá receber o mesmo tratamento que o similar nacional no que concerne às leis, regulamentos ou requerimentos que afetem sua venda interna, oferta, aquisição, transporte, distribuição e uso. Taxas, impostos, regulamentos técnicos, exigências de embalagem, selos ou etiquetas e requerimentos relativos à proteção da saúde são fatores que podem causar discriminação entre produtos similares.

Assim, será necessária uma emenda para igualar as duas alíquotas.

### III – VOTO

Em razão do exposto, o VOTO é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 314, de 2008, do Projeto de Lei nº 233, de 2010, e aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 176, de 2007, na forma da Emenda nº 1 – CDH (Substitutivo), com a seguinte sub-emenda:



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

**SUBEMENDA N° – CCJ  
(à Emenda nº 1 – CDH (Substitutivo))**

Dê-se ao art. 7º do Projeto de Lei do Senado nº 176, de 2007, nos termos da Emenda nº 1 – CDH (Substitutivo), a seguinte redação:

“Art. 7º Na hipótese de importação, a Cide-Fumo tem alíquota de 15% (quinze por cento) a ser aplicada sobre o valor da guia de importação e o seu pagamento deverá ser efetuado na data do registro da Declaração de Importação.”

Sala da Comissão, 12 de março de 2014

, Presidente

**Senador Acir Gurgacz  
PDT/RO  
Relator**

SF/14201.76505-67



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

SF/14201.76505-67

Sala das comissões, 25 de fevereiro de 2014

Senador Acir Gurgacz  
PDT/RO