

PARECER N° , DE 2011

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 **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.

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 Nº - 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° - 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° - 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,

, Presidente

, Relator