

## **PARECER N° , DE 2009**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 191, de 2006, de autoria do Senador JOSÉ SARNEY, que concede *isenção tributária à Academia Brasileira de Letras, à Associação Brasileira de Imprensa e ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, e cancela os débitos fiscais dessas instituições.*

**RELATOR: Senador ALOIZIO MERCADANTE**

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 191, de 2006, caracterizado na ementa, de autoria do Senador JOSÉ SARNEY, o qual depende de apreciação em caráter terminativo pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Por requerimento da própria Relatora da matéria naquela Comissão, Senadora IDELI SALVATTI, foi solicitada a manifestação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) quanto aos aspectos constitucionais e legais da proposição.

Mediante o acréscimo dos dispositivos abaixo relacionados, o projeto objetiva desonerar de diversos tributos a Academia Brasileira de Letras (ABL), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB):

- 1) inciso IV ao art. 6º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, para instituir isenção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- 2) inciso VII ao art. 3º da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, para determinar a não-incidência da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) nas operações efetuadas pelas mencionadas instituições;

- 3) § 5º ao art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para isentar do imposto de renda as aplicações financeiras;
- 4) art. 6º-A à Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, para instituir isenção do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF);
- 5) art. 13-A à Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, para instituir isenção da contribuição para o PIS/PASEP.

No art. 6º, é previsto o cancelamento (anistia e remissão) de todos os débitos fiscais daquelas mesmas entidades, relativamente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores tenham ocorrido até a publicação da lei resultante do projeto, inscritos ou não em dívida ativa, cobrados judicialmente ou não, com exigibilidade suspensa ou não.

Para cumprimento das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), o art. 7º do PLS determina ao Poder Executivo estimar a perda de receita decorrente da aprovação do projeto e sua consequente consideração no próximo projeto de lei orçamentária. Somente após essas providências, produzirão efeito as desonerações propostas.

Na CAE, após a apresentação do parecer (ainda não apreciado), pela ilustre Relatora, Senadora IDELI SALVATTI, pela aprovação com a Emenda nº 01 – CAE, com o objetivo de alterar a redação do nome da Secretaria da Receita Federal do Brasil, sobreveio a Emenda nº 02 – CAE, da Senadora SERYS SLHESSARENKO, para acrescentar ao projeto novo art. 7º. Esse dispositivo objetiva o cancelamento das multas e juros aplicados sobre débitos fiscais das instituições sem fins lucrativos, parcelados em programa do governo federal, desde que elas façam a adesão ao parcelamento previsto no § 13 do art. 4º da Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, cujo prazo de adesão fica reaberto por mais trinta dias a partir da publicação da lei que se originar da proposição.

Em 9 de junho de 2009, a Senadora IDELI SALVATTI apresentou à CAE, que o aprovou, o Requerimento nº 38, de 2009 – CAE, no sentido de que a proposição fosse submetida ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, *quanto aos aspectos constitucionais e legais.*

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno, *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas (...) por consulta de qualquer comissão (...).*

No caso concreto, trata-se de consulta da Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do requerimento que lhe foi apresentado, para exame dos *aspectos constitucionais e legais* do PLS 191, de 2006.

A matéria contida na proposição enquadra-se na competência legislativa concorrente da União, nos termos do disposto no art. 24, I, da Constituição Federal e, segundo o art. 48, na competência do Congresso Nacional. Não há qualquer restrição de iniciativa, sendo admissível projeto apresentado por qualquer membro do Congresso Nacional.

Tratando de desoneração tributária, cumpre ressaltar que o PLS nº 191, de 2006, observa a norma constante do art. 150, § 6º, da Carta Magna, que traduz a exigência de lei específica e exclusiva para a concessão de *qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições*.

Quanto à juridicidade, o projeto observa os aspectos de inovação, efetividade, adequação da espécie normativa, coercitividade e generalidade. Tendo em vista a fluência do prazo previsto no art. 90 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sem prorrogação, com a consequente perda de vigência da Lei nº 9.311, de 1996, e o fim da CPMF, fica sem objeto a alteração prevista no art. 2º do PLS, razão pela qual propomos a sua supressão por meio de emenda. Superado esse aspecto, não há vício de juridicidade, nem de regimentalidade.

Por oportuno, convém esclarecer que não há qualquer impropriedade no que se contém no art. 1º da proposição, embora possa parecer estranho pretender-se alterar lei complementar por via de lei ordinária.

Sucede que, conforme pacificamente assentado pela doutrina e pela jurisprudência, apenas é matéria de lei complementar aquela específica e expressamente nomeada pela Constituição Federal. Ainda que formalmente veiculada em lei denominada complementar, qualquer

disposição não tem essa natureza jurídica, a não ser por exigência expressa da Carta Política. Por isso, matéria de lei ordinária, embora veiculada formalmente em lei complementar, pode ser livremente alterada por lei ordinária. A contrário senso, matéria eventualmente contida em lei ordinária que, por alteração constitucional, sofra mudança de *status*, é imediatamente recepcionada na ordem jurídica como complementar e somente por lei dessa natureza poderá ser alterada.

Bastante elucidativo é o excerto do voto que a seguir se transcreve, do Ministro Relator no Acórdão relativo à Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1-1, em que se discutiu, no Supremo Tribunal Federal, justamente, a constitucionalidade da COFINS:

Sucede, porém, que a contribuição social em causa, incidente sobre o faturamento dos empregadores, é admitida expressamente pelo inciso I do art. 195 da Carta Magna, não se podendo pretender, portanto, que a Lei Complementar nº 70/91 tenha criado outra fonte de renda destinada a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social.

**Por isso mesmo, essa contribuição poderia ser instituída por Lei ordinária.** A circunstância de ter sido instituída por lei formalmente complementar – a Lei Complementar nº 70/91 – não lhe dá, evidentemente, a natureza de contribuição social nova, a que se aplicaria o disposto no § 4º do art. 195 da Constituição, porquanto essa lei, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída – que são o objeto desta ação – é **materialmente ordinária, por não tratar, nesse particular, de matéria reservada, por texto expresso na Constituição, à lei complementar.** A jurisprudência desta Corte, sob o império da Emenda Constitucional nº 1/69 – e a Constituição atual não alterou esse sistema –, se firmou no sentido de que só se exige lei complementar para as matérias para cuja disciplina a Constituição expressamente faz tal exigência, e, se porventura a matéria, disciplinada por lei cujo processo legislativo observado tenha sido o da lei complementar, **não seja daquelas para que a Carta Magna exige essa modalidade legislativa, os dispositivos que tratam dela se têm como dispositivos de lei ordinária.** (Grifamos)

Veja-se, também, o Acórdão nº 451.988-7, no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário, cujo Relator, no Pleno do Supremo Tribunal Federal, foi o Ministro Sepúlveda Pertence:

Ementa: Contribuição Social (CF, art. 195, I): legitimidade da revogação pela L. 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pela Lei Complementar 70/91,

dado que essa lei, formalmente complementar, é, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída, materialmente ordinária; ausência de violação ao princípio da hierarquia das leis, cujo respeito exige seja observado o âmbito material reservado às espécies normativas previstas na Constituição Federal.

No que respeita à adequação orçamentária e financeira, a proposição, por meio de seus arts. 7º e 8º, observou a determinação contida no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

Na elaboração do PLS, foram respeitadas as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, relacionadas à técnica legislativa.

O art. 6º do PLS nº 191, de 2006, dispõe sobre a remissão total e anistia de débitos das três entidades culturais já mencionadas. Por sua vez, a Emenda nº 2 – CAE tem o objetivo de cancelar débitos fiscais e de reabrir o prazo de adesão ao parcelamento previsto na Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, a todas as instituições sem fim lucrativo reconhecidas como de utilidade pública e portadoras do certificado de Entidade Filantrópica Beneficente, do Conselho Nacional de Assistência Social.

Não obstante os nobres propósitos que justificam tanto o art. 6º do projeto como a Emenda nº 2 – CAE, somos pela rejeição de ambos, por considerar que a remissão e anistia totais constituem precedente não recomendável, em face de todas as facilidades que o Governo Federal, por meio de diversas leis aprovadas no Congresso Nacional, desde o início da década, tem proporcionado para que os contribuintes possam regularizar sua situação fiscal. Sob o aspecto jurídico, o cancelamento de débitos na forma pretendida encontra óbice no princípio da isonomia tributária.

Quanto às três entidades de que trata o PLS nº 191, de 2006, propomos, em emenda a seguir explicitada, que sejam beneficiadas pela reabertura de prazo para adesão ao pagamento à vista ou parcelamento de débitos na forma prevista na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009 (o chamado “REFIS da crise”), passando-se a considerar, ainda, os débitos vencidos até a data de publicação da lei. Assim, poder-se-á proporcionar razoável benefício às três entidades, sem quebra da isonomia.

### **III – VOTO**

Considerando todo o exposto, o VOTO é pela rejeição da Emenda nº 2 – CAE e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 191, de 2006, com a Emenda nº 1 – CAE e com as seguintes Emendas:

**EMENDA Nº - CCJ**

Suprime-se o art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 191, de 2006, renumerando-se os demais.

**EMENDA Nº - CCJ**

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 191, de 2006, a seguinte redação:

**Art. 6º** A Academia Brasileira de Letras, a Associação Brasileira de Imprensa e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro poderão exercer opção pelo pagamento à vista ou pelos parcelamentos de débitos de que trata a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, até o último dia útil do 6º (sexto) mês subsequente ao da publicação desta Lei.

*Parágrafo único.* Para os efeitos do disposto no *caput* deste artigo, poderão ser considerados os débitos vencidos até a data de publicação desta Lei.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator