



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador CID GOMES

**PARECER Nº , DE 2024**

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 13, de 2022, do Senador Zequinha Marinho e outros, que *estabelece a alíquota máxima para cobrança do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente nas operações internas com energia elétrica ou prestação de serviços de comunicação.*

Relator: Senador **CID GOMES**

**I – RELATÓRIO**

Vem para análise desta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 13, de 2022, de autoria do Zequinha Marinho e outros, que “*estabelece a alíquota máxima para cobrança do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente nas operações internas com energia elétrica ou prestação de serviços de comunicação*”.

O PRS nº 13, de 2022, é composto por dois artigos.

O art. 1º estabelece que a alíquota máxima incidente sobre as operações internas com energia elétrica ou prestação de serviços de comunicação, para unidade da federação que adotar a técnica da seletividade em relação ao ICMS, será igual à aplicável às operações em geral.

O art. 2º contém a cláusula de vigência e estabelece que a resolução passa a vigorar a partir de sua publicação e que produziria efeitos a partir de 1º de janeiro de 2023.

Na Justificação, o autor do PRS nº 13, de 2022, destaca que a Constituição Federal (CF), no inciso III do § 2º do art. 155, permite que o ICMS cobrado pelos Estados “*poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços*”, mas que isso vinha sendo ignorado, sobretudo em relação aos serviços de telecomunicações e energia elétrica, essenciais para a população. Em vista dessa situação, o Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário (RE) nº 714.139/SC, com repercussão geral (Tema nº 745), em que se fixou a tese de que “*discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços*”.

Em linha com a decisão do STF acima mencionada, o autor apresentou o PRS nº 13, de 2022, com o intuito de adiantar para 2023 e estender a todos os estados da federação a decisão daquele órgão judicial, a qual era restrita às ações ajuizadas até a data do início do julgamento do mérito e teria efeitos apenas a partir de 2024.

A matéria foi encaminhada à CI, onde fui designado Relator, e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Não foram apresentadas emendas até o momento.

## II – ANÁLISE

Conforme o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CI opinar sobre questões relacionadas a *transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes e outros assuntos correlatos*. Portanto, há pertinência do objeto da proposição aos temas de competência desta Comissão. Isso posto, passamos à análise da adequação orçamentária e financeira, técnica legislativa, constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito do PL.

Em relação à adequação orçamentária e financeira, não obstante análise posterior da Comissão de Assuntos Econômicas, entendemos que a proposição não cria despesa pública, nem gera renúncia ou perda de receitas

para a União. Em termos de técnica legislativa, avalia-se que o PRS está adequado, conforme preceitua a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto à constitucionalidade da matéria, de acordo com a alínea “b” do inciso V do § 2º do art. 155 da CF, é facultado ao Senado Federal “*fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros*”.

A fixação de alíquota máxima relativamente ao ICMS é justamente o objeto do PRS nº 13, de 2022. No entanto, não se identifica na justificação o “*conflito específico que envolva interesse de Estados*”. Como os Estados têm autonomia para fixar suas alíquotas internas, a CF faculta ao Senado intervir para mediar conflito específico causado pelos Estados no exercício daquela prerrogativa.

Além desse aspecto, a alínea “b” do inciso V do § 2º do art. 155 da CF, bem como o inciso IV do Parágrafo único do art. 394 do RISF, dispõem que eventual resolução do Senado Federal seria de “*iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros*”. No caso do PRS nº 13, de 2022, segundo a página da matéria no sítio eletrônico do Senado Federal<sup>1</sup>, a proposição teria apoio de 30 Senadores, além do autor, totalizando menos de 41, número que caracterizaria a maioria absoluta.

Os dois aspectos mencionados, portanto, eivam a proposição de inconstitucionalidade formal.

Quanto ao mérito da matéria tratada no PRS nº 13, de 2022, opinamos pela sua prejudicialidade, nos termos do art. 334, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. Vejamos.

A Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, posterior à apresentação do PRS nº 13, de 2022, alterou a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/152795>. Pesquisa em 28 de fevereiro de 2024, às 11:30.

os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo.

Ao CTN foi acrescentado o art. 18-A dispondo que “*é vedada a fixação de alíquotas sobre as operações*” relativas a combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo “*em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços*”. E à Lei Kandir foi acrescentado o art. 32-A com teor análogo ao do art. 18-A do CTN.

Cumprе registrar, por fim, que a Reforma Tributária recentemente aprovada, objeto da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, estabeleceu a extinção do ICMS a partir de 2033, o qual será substituído, gradualmente, pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. O IBS, a exemplo da pretensão do autor do PRS nº 13, de 2022, em relação ao ICMS, deverá ter a mesma alíquota fixada para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição.

Em conclusão, entendemos que o PRS nº 13, de 2022, apresenta inconstitucionalidades formais e restou prejudicado, nos termos do art. 334, inciso II, do RISF, uma vez que as preocupações nas quais está fundamentado foram enfrentadas pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela **declaração de prejudicialidade** do PRS nº 13, de 2022, nos termos do art. 334, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator