

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 4, DE 2015

Susta o Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015, que "Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, e o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível".

Autores: Deputados CHICO ALENCAR E
OUTROS

Relatora: Deputada YEDA CRUSIUS

I - RELATÓRIO

A proposição em análise objetiva sustar os efeitos do Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível.

Os autores argumentam que o Decreto nº 8.395, de 2015, aumenta fortemente os preços dos combustíveis, causando severos prejuízos à

população, seja aquela que utiliza automóveis, seja a que utiliza transporte público. Destacam que esse aumento é uma clara utilização de tributo com efeito de confisco, violando-se o artigo 150, IV da Constituição Federal, concluindo estar caracterizada clara exorbitância do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, conforme art. 49, V da Carta Magna.

Submetido ao regime de tramitação ordinária, o projeto foi inicialmente encaminhado à Comissão de Minas e Energia, onde foi rejeitado, nos termos do voto vencedor do Dep. José Reinaldo, por se considerar que os recursos da CIDE-Combustíveis se destinam aos fins previstos no inciso II, do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, e que a arrecadação do PIS/Pasep e da Cofins se destina a financiar a Previdência Social, que é deficitária.

A proposição vem agora a esta Comissão de Finanças e Tributação – CFT, para exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária e de mérito, e posteriormente seguirá à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ, para pronunciamento quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e também quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 119 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD).

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

II.1 – Exame de Adequação Orçamentária e Financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve

que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

O Presente Projeto de Decreto Legislativo visa a sustar decreto emitido pelo Poder Executivo, que majorou alíquotas de PIS/Cofins e da CIDE incidentes sobre combustíveis. Na visão dos autores, esse aumento se enquadraria na hipótese de utilização da tributação com efeito de confisco, o que ensejaria a sustação dos seus efeitos por exorbitância do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, conforme previsto no art. 49, V da Constituição Federal.

Entendemos que, no caso, não é cabível análise de compatibilidade ou de adequação orçamentária ou financeira. Isso porque ou o decreto atacado pela proposição excedeu seu poder regulamentar e, portanto, não se justifica a cobrança dos créditos tributários nos termos nele propostos por infringir expressa disposição de lei em sentido contrário, ou tal ato regulamentar cinge-se a observar os ditames legais cabíveis.

Desse modo, a matéria envolve apreciação exclusivamente quanto ao mérito. Entendimento diverso significaria que o Congresso Nacional supostamente estaria, por força do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigado a propor medidas compensatórias por afastar do ordenamento jurídico cobrança de tributo realizada de modo inconstitucional, o que seria absurdo.

Assim, embora reconheçamos que a perda de eficácia integral do decreto em análise tenha efeitos negativos sobre a arrecadação, vale mencionar que, caso se confirme que efetivamente exorbita de seu poder

regulamentar, não há que se falar em incompatibilidade orçamentária e financeira. Se o ato normativo padece de injuridicidade, a incompatibilidade aplica-se a ele próprio, em sua origem, e não à proposição que pretende sanar tais impropriedades.

Em vista disso, entendemos que, no presente caso, o exame de adequação e compatibilidade orçamentária não pode subsistir de forma autônoma, pois depende do exame jurídico das normas alegadamente eivadas de vício formal.

Em face do exposto, votamos pelo não cabimento de análise desta Comissão quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 2015.

II.2 – Exame do Mérito

Para a análise do mérito, é necessário recordar que, por meio de projeto de decreto legislativo, cabe exclusivamente ao Congresso Nacional a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, por força do disposto no inciso V do art. 49 da Constituição Federal. Assim, não é possível se sustar ato normativo apenas por se discordar do seu mérito, mas somente nos casos em que ele traga disposições não previstas em lei.

Nesse sentido, o Decreto nº 8.395, de 2015, fundamentou a alteração das alíquotas das contribuições no § 5º do art. 23 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e no caput do art. 9º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

O art. 23 da Lei nº 10.865, de 2004, criou um regime especial de apuração e pagamento da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins para os importadores ou fabricantes de gasolinas e suas correntes, de querosene de aviação, de óleo diesel e suas correntes, e de gás liquefeito de petróleo - GLP derivado de petróleo e de gás natural. Nesse regime, são fixadas alíquotas específicas para cada um desses produtos nos seguintes valores:

	PIS/Pasep	Cofins
Gasolinas e suas correntes, exceto gasolina de aviação (por m ³)	141,10	651,40
Querosene de aviação (por m ³)	48,90	225,50
Óleo diesel e suas correntes (por m ³)	82,20	379,30
Gás liquefeito de petróleo (GLP), derivado de petróleo e de gás natural (por tonelada)	119,40	551,40

Já o § 5º do mesmo artigo autoriza que o Poder Executivo fixe coeficientes de redução desses valores, que podem ser aumentados ou reduzidos a qualquer tempo. Utilizando-se dessa prerrogativa, o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, inicialmente estabeleceu coeficientes de redução para todos esses produtos, sendo importante, para nossa análise, o coeficiente de redução de 0,6699 para as gasolinas e suas correntes, exceto gasolina de aviação, e o de 0,6793 para o óleo diesel e suas correntes. Posteriormente, o decreto de que se pretende sustar os efeitos (Decreto nº 8.395, de 2015) reduziu esses coeficientes de redução para 0,51848 e 0,46262, respectivamente, o que resultou em aumento das contribuições sociais cobradas. Destaque-se, ainda, que, mais recentemente, o Decreto nº 9.101, de 20 de julho de 2017, zerou esses coeficientes de redução, passando a cobrar o PIS/Pasep e a Cofins nos valores previstos pela Lei nº 10.865, de 2004.

Do mesmo modo, a Lei nº 10.336, de 2001, que instituiu a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), estabelece, em seu art. 5º, que ela tem, na importação e na comercialização no mercado interno, as seguintes alíquotas específicas:

	CIDE-Combustíveis
Gasolina (por m ³)	860,00
Diesel (por m ³)	390,00
Querosene de aviação e outros querosenes (por m ³)	92,10
Oleos combustíveis (por tonelada)	40,90
Gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e da nafta (por tonelada)	250,00
Álcool etílico combustível (por m ³)	37,20

Já o art. 9º da mesma lei permite que o Poder Executivo reduza ou restabeleça esses valores. Com base nessa prerrogativa, o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, reduziu a alíquota da gasolina para R\$ 280,00 por metro cúbico e a do de diesel para R\$ 70 por metro cúbico, e zerou as dos demais produtos. Decretos posteriores reduziram sucessivamente esses valores, até que o Decreto nº 7.764, de 22 de junho de 2012, zerou todas as alíquotas específicas, inclusive as da gasolina e do diesel. Posteriormente, o decreto de que se pretende sustar os efeitos (Decreto nº 8.395, de 2015) aumentou a alíquota da gasolina para R\$ 100,00 por metro cúbico e a do óleo diesel para R\$ 50,00 por metro cúbico, mantendo zeradas as dos demais produtos.

Em suma, as Leis nºs 10.865, de 2004, e 10.336, de 2001, fixaram alíquotas específicas para o PIS/Pasep, a Cofins e a Cide incidentes sobre combustíveis, mas permitiram que o Poder Executivo diminuísse seus valores e os restabelecesse até os montantes originalmente previstos. Nesse sentido, há que se reconhecer que o Decreto nº 8.395, de 2015, exerceu seu poder regulamentar dentro dos limites legais, pois fixou as alíquotas das contribuições sociais em valores inferiores aos fixados pelas leis, como demonstra o quadro abaixo.

	Alíquotas Específicas			Alíquotas fixadas pelo Decreto		
	PIS/Pasep	Cofins	Cide	PIS/Pasep	Cofins	Cide
Gasolina	141,10	651,40	860,00	67,94	313,66	280,00
Óleo Diesel	82,20	379,30	390,00	44,17	203,83	50,00

Destaque-se que a justificativa do projeto de decreto legislativo em análise afirma que o Decreto nº 8.395, de 2015, teria exorbitado do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa por ter utilizado a tributação com efeito de confisco, o que violaria o inciso IV do art. 150 da Constituição Federal. Contudo, essa espécie de proposição não é o instrumento adequado para se questionar a constitucionalidade de um ato infra legal, mas sim para verificar se ele exorbitou o poder de regulamentar determinada lei, isto é, se ele dispôs além do que a lei permitiu.

Caso se deseje discutir se o Poder Executivo pode reduzir e restabelecer as alíquotas do PIS/Pasep, Cofins e Cide dos combustíveis no caso em concreto, deve-se questionar a constitucionalidade das Leis nºs 10.865, de 2004, e 10.336, de 2001, que trouxeram essa possibilidade, e não atacar o decreto que concretizou a prerrogativa prevista nessas leis.

Destaque-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) analisará essa matéria na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5748, de relatoria da Ministra Rosa Weber, ajuizada contra o Decreto 9.101, de 2017, que, como já vimos, reduziu a zero os coeficientes de redução das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins da gasolina e do óleo diesel¹. A ADI foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) sob o fundamento de que a norma afrontaria o princípio constitucional da anterioridade nonagesimal (artigo 150, inciso III, alínea “c” da Constituição Federal).

Ressalte-se, ainda, que o STF já decidiu que, nas situações em que a lei prevê alíquotas máximas, como no caso do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, o aumento por meio de decreto se submete ao princípio da anterioridade nonagesimal². Contudo, no caso atual, a lei fixa uma alíquota efetiva, e permite sua redução e restabelecimento por ato infra legal, sendo necessário que o Tribunal Supremo se posicione sobre essa possibilidade.

De qualquer modo, deve-se reconhecer que o Decreto nº 8.395, de 2015, agiu nos exatos limites previstos pelos § 5º do art. 23 da Lei nº 10.865, de 2004, e caput do art. 9º da Lei nº 10.336, de 2001, não tendo exorbitado em seu poder regulamentar, e que por isso não pode ter seus efeitos suspensos por projeto de decreto legislativo.

¹ O Decreto 9.101, de 2017, também alterou o coeficiente de redução de PIS/Pasep e Cofins do álcool, inclusive para fins carburantes, previsto no § 8º do art. 5º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998.

² ADI 4661 MC/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 20/10/2011. DJe-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012.

Por todo o exposto, votamos pelo não cabimento de análise desta Comissão quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 2015, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputada YEDA CRUSIUS
Relatora