

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI N.º 2.290, DE 2015

(Apensos: PLs nºs 1.619/2015 e 1.705/2015)

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico”, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (Reisb), com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** DEPUTADO Jutahy Júnior

### VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO LUIZ COUTO

Examina-se, no presente documento, o Projeto de Lei em epígrafe, oriundo do Senado Federal e da autoria do Senador José Serra, o qual pretende promover alterações na Lei n. 11.445, de 2007, que institui nacionais diretrizes para o saneamento básico. As modificações pretendidas criam o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (Reisb), com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação

do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Quanto às proposições apensadas, o PL n. 1.619, de 2015, reduz a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviço público de saneamento básico, e o PL n. 1.705, de 2015, dispõe em termos semelhantes, embora com redação alternativa, no sentido de que não integram a base de cálculo do PIS/Cofins as receitas “auferidas por pessoa jurídica prestadora de serviço de saneamento básico”.

Em sua justificativa, primeiramente o autor analisa a situação do saneamento básico no Brasil para considerá-lo um dos mais atrasados da nossa infraestrutura, sendo especialmente crítica a situação dos indicadores de esgotamento sanitário. Desse modo, haveria a necessidade de um salto no saneamento básico para a população brasileira em diversas dimensões. Em seguida, o autor examina a tributação como um dos instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômico. Nesse contexto, estaria justificada a adoção de um sistema tributário diferenciado e mais favorável para o setor de saneamento básico, o que não ocorre atualmente, verificando-se uma carga tributária alta e crescente sobre o setor.

Distribuído nos termos da Norma Regimental, o projeto de lei foi aprovado, por unanimidade, com Substitutivo, na Comissão de Desenvolvimento Urbano. Na Comissão de Finanças e Tributação, foi aprovado o parecer do relator, Deputado Silvio Torres, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, tanto do Projeto de Lei nº 2.290/2015, principal, bem como dos PLs nºs 1.705/2015 e 1.619/2015, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU). Na CFT, todavia, manifestaram-se contrariamente ao parecer do relator os Deputados Enio Verri, Simone Morgado, Andres Sanchez, Rubens Otoni e Fernando Monteiro.

Com essas informações, relembre-se que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “a”, c/c o art. 54, I) determina que cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições que tramitam na Casa.

No que concerne à constitucionalidade formal, não há obstáculo à proposição examinada. Em primeiro lugar, trata-se de competência incluída no rol das atribuições materiais da União, conforme o disposto no art. 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a sua competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. No que concerne à competência legislativa para dispor sobre matéria tributária, trata-se de incumbência atribuída à União, nos termos do art. 22, I, art. 48, *caput*, e do art. 61 da Carta Magna. Ademais, não estando gravada com cláusula de exclusividade de iniciativa, a matéria admite a deflagração do seu processo legislativo por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados.

Ocorre que também compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania examinar as proposições que tramitam na Câmara dos Deputados quanto à juridicidade. Nesse ponto preciso, cabe apontar que tanto o Projeto de Lei n. 2.290, de 2015, principal, como os apensados Projetos de Leis n. 1.619 e 1.705, de 2015, não atendem à Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pois que, conquanto concedam benefícios de natureza fiscal, não cuidaram de apresentar o impacto orçamentário e financeiro.

Cabe assinalar que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio estabelecer normas necessárias para as finanças públicas. Sobre as despesas, o regime adotado é nitidamente restritivo às ações do gestor público, o que se opera em três fases distintas: 1) impõe **limites quantitativos** ao aumento de despesas, à geração de déficit e ao aumento da dívida; 2) estabelece **medidas de ajustamento** que deverão ser implantadas caso esses limites não sejam

observados; 3) define as **punições**, pessoais e institucionais, para os casos em que os ajustamentos não forem efetuados.

Quanto às receitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal dá atenção especial à gestão fiscal, revestindo de grande importância a instituição e o recolhimento dos tributos. De tal modo que são considerados pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, na forma do que dispõe o art. 11 daquele diploma legal, *in verbis*:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Não basta, portanto, instituir os tributos da competência dos entes federados, como tradicionalmente se fazia. Exige-se agora a efetiva arrecadação, sob pena de não recebimento de transferências (convênios). Tanto as disposições relativas às despesas públicas, como os dispositivos concernentes às receitas orçamentárias visam atender ao que a norma denomina de responsabilidade na gestão fiscal:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a **renúncia de receita**, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[...] s.d.

Bem de ver que o objetivo central da Lei de Responsabilidade Fiscal está direcionado para o equilíbrio das contas públicas e o combate a quaisquer situações que possam afetá-lo, direta ou indiretamente. Não restam dúvidas de que as medidas constantes do Projeto de Lei n. 2.290, de 2015, principal, e dos apensados Projetos de Lei n. 1.619, e n. 1.705, de 2015, implicam renúncia de receita, que é definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal como “*a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária*”. No caso em exame, sabendo que se trata de

medida fiscal que importa renúncia de receita, há que se observarem as medidas indicadas no art. 14 da norma em comento:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende **anistia, remissão**, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

[...]

Não obstante tanto, nem o Projeto de Lei n. 2.290, de 2015, principal, nem os apensados Projetos de Lei n. 1.619 e n. 1.705, de 2015, cuidaram de atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo contendo medidas que, indiscutivelmente, implicam renúncia fiscal.

Ademais, as proposições também não atendem ao disposto no art. 114, da Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências”, dispositivo que, por sua vez, se reporta à Lei de Responsabilidade. Confira-se:

Art. 114. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

[...]

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

As razões apresentadas na justificação, todas elas procedentes, ao menos *prima facie*, não autorizam que se descumpram as normas que disciplinam as finanças públicas e a execução dos orçamentos. Não basta que as proposições atendam às necessidades dos setores a que se destinam ou que sejam consentâneas com os desafios que pretendem direta ou indiretamente solucionar, no caso o atraso inaceitável da infraestrutura brasileira no que concerne ao saneamento básico. Para serem válidas, as proposições devem observar a Constituição Federal e não contrariarem normas infraconstitucionais que lhes sejam aplicáveis.

Pelas razões precedentes, as quais demonstram violação do disposto no art. 14 da Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e no art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, emitimos o nosso voto no sentido da injuridicidade do Projeto de Lei n. 2.290, de 2015, principal, dos apensados Projetos de Lei n. 1.619 e n. 1.705, de 2015, e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano. Ao mesmo tempo, propomos a este Órgão Colegiado que rejeite o parecer exarado pelo ilustre relator da matéria, Deputado Jutahy Júnior, designando-se, assim, o relator do parecer vencedor, nos termos do art. 57, XII, do Regimento Interno.

Sala da Comissão, em 17 de maio de 2016.

LUIZ ALBUQUERQUE COUTO  
Deputado Federal PT/PB