

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 20, DE 2003 (Apenso o PLP de nº 25, de 2003)

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.”

Autor: Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar, de autoria do ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly, cujo objetivo é regulamentar os dispositivos constitucionais que determinam a cobrança monofásica do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), incidente sobre combustíveis e lubrificantes definidos em ato legislativo próprio, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001.

Para isso, o projeto propõe alterações na Lei Complementar nº 87, 13 de setembro de 1996. Além de definir os combustíveis e lubrificantes que se submeteriam à sistemática de incidência única, são sugeridas mudanças nas normas gerais que definem a incidência, a não-incidência, os contribuintes, o local e o momento de ocorrência do fato gerador e a base de cálculo do imposto. São propostas, também, mudanças nos dispositivos que regulam o sistema de

créditos fiscais e a substituição tributária do ICMS. Tudo isso para adequar a norma geral que cuida desses assuntos à cobrança unifásica incidente sobre combustíveis e lubrificantes, prevista na Constituição.

Posteriormente, foi apensado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 25, de 2003, de autoria do nobre Deputado Eliseu Resende, o qual tem propósito similar à proposta do Deputado Luiz Carlos Hauly. De início, o projeto apenso, listando os mesmos produtos previstos no projeto principal, define os combustíveis e lubrificantes que ficariam sujeitos à incidência única do ICMS. Em seguida, disciplina, semelhantemente ao PLP nº 20, de 2003, os demais elementos jurídico-tributários que devem ser veiculados por meio de norma geral, para permitir a efetivação da referida exação.

Ao apreciar o mérito das proposições, a Comissão de Finanças e Tributação opinou pela rejeição do projeto principal e pela aprovação do apenso. Consoante o voto do Relator, Deputado Mussa Demes, o PLP nº 25, de 2003, sendo de mais fácil leitura e compreensão e tratando mais concisamente das questões essenciais ao assunto, tem ares de estatuto da cobrança monofásica do ICMS incidente sobre combustíveis e lubrificantes.

Depois disso, os projetos foram encaminhados para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, para o exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), é da competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pronunciar-se, em parecer terminativo, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa contidos nas proposições.

Analisemos, inicialmente, as proposições quanto à técnica legislativa.

É praxe, na redação das normas brasileiras, que os estrangeirismos sejam grafados em itálico. No art. 3º, inciso V, alínea “b”, do

Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 25, de 2003, a expressão latina *ad valorem* está sublinhada. Diferentemente do que ocorre em outros trechos do projeto, nos quais a expressão estrangeira é repetida, ela não está grafada em itálico. Assim, como uma contribuição para a uniformização do texto a ser votado e em prol do costume desta Casa, propomos, em emenda de redação anexa, a substituição do sublinhado pelo itálico para a grafia do sobredito latinismo.

Em nosso País, por imperativo constitucional, vige um conjunto de regras gerais que disciplinam a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Com efeito, a Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de dezembro de 1998, alterada pela LC nº 107, de 26 de abril de 2001, além de regular minuciosamente a consolidação das leis e de outros atos normativos, dispõe sobre a técnica de elaboração, redação e alteração dos textos legais. A referida lei de normas gerais, portanto, estabelece os principais parâmetros a partir dos quais devemos efetuar o exame atinente à técnica legislativa.

Entre essas regras, há algumas que cuidam da representação da unidade básica de articulação dos textos legais e dos desdobramentos dela. Segundo a já mencionada lei complementar, para a numeração do artigo — unidade básica de articulação — e do parágrafo, usam-se algarismos ordinais, até o nono, e cardinais, a partir deste. Para a numeração de incisos são utilizados algarismos romanos. Por fim, para a enumeração de alíneas são usadas letras minúsculas e para a numeração de itens de alíneas, algarismos cardinais.

O PLP nº 20, de 2003, na parte em que sugere o acréscimo do inciso XI ao art. 13 da LC nº 87, de 13 de setembro de 1996, não está em estrita consonância com essas regras de representação. De fato, na enumeração dos itens da alínea “b” do citado inciso XI, foram utilizados algarismos romanos, quando o aconselhável seria o emprego de algarismos cardinais.

Demais, convém lembrar que, nos termos da LC nº 95/1996, os artigos de leis modificados por lei posterior devem ser identificados. Faz-se essa identificação mediante o acréscimo das letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao final do artigo que sofreu modificação. O PLP nº 20, de 2003, também não seguiu essa orientação. Trata-se de um pequeno detalhe, mas que é muito útil para o intérprete e para o aplicador da lei, porque os alerta das alterações efetuados no texto legal que analisa.

Prevê, ainda, a LC nº 95/1996 que as disposições normativas serão redigidas com precisão e ordem lógica. Para a obtenção de precisão, devemos articular a linguagem de modo a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma. Para a obtenção de ordem lógica, devemos, entre outras coisas, promover as discriminações e enumerações por meio de incisos, alíneas e itens.

Na esteira desses princípios, pensamos que o inciso II do art. 3º e os incisos I e II do art. 6º do PLP nº 25, de 2003, podem ter a redação aprimorada. O primeiro dispositivo, ao não mencionar que os combustíveis e lubrificantes, sobre os quais se dará a incidência monofásica do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), são os previstos no art. 2º do projeto, pode perder em clareza, pois abre margem a interpretações equivocadas. No segundo dispositivo, que estabelece em dois incisos as bases de cálculo a serem utilizadas tanto no caso de aplicação de alíquota *ad valorem* quanto no de alíquota específica, se esses incisos fossem desdobrados em duas alíneas cada um, obteríamos maior ordem lógica na articulação do texto legal.

Devido a esses desvios em relação às diretrizes delineadas pela LC nº 95/1996, sugerimos, adicionalmente, os pequenos ajustes contidos nas emendas de redação anexas, a fim de que se amolde o texto dos projetos aos ditames da sobredita lei complementar.

Quanto à juridicidade, impende registrar que as proposições inovam positivamente o ordenamento jurídico. Depois de aprovadas, elas preencherão a lacuna legislativa surgida após a promulgação da Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, que, entre outras inovações, instituiu a sistemática de cobrança unifásica do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes, definidos em lei complementar. Os projetos em análise propõem, exatamente, o disciplinamento dessa nova modalidade de cobrança do imposto estadual, de modo a propiciar a sua efetivação.

Passemos, por último, à análise da constitucionalidade das proposições.

Inicialmente, é de se notar que se encontram atendidas as formalidades relativas à competência e iniciativa legislativa. Com efeito, Direito Tributário é matéria compreendida na competência legislativa da União, de acordo com o disposto no art. 24, inciso I, da Constituição. Ao Congresso Nacional cabe, com posterior pronunciamento do Presidente da República, dispor

sobre essa matéria, nos termos do art. 48, inciso I, do Diploma Supremo. Ademais, a iniciativa de leis está a cargo de qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, consoante dispõe o art. 61, *caput*, da Carta Magna.

A par da legitimidade da iniciativa, há um vício em uma das proposições que devemos apontar.

Entre outras modificações, propõe o PLP nº 20, de 2003, a instituição de uma nova hipótese de não-incidência do ICMS. Mediante o acréscimo de um inciso X ao art. 3º da LC nº 87, de 13 de setembro de 1996, pretende-se que o referido imposto estadual não incida sobre as prestações de serviço de transporte de lubrificantes e combustíveis.

Na verdade, essa não é uma hipótese de não-incidência, mas de isenção. Nos termos do projeto, a União estaria isentando prestações de serviços que estão dentro do campo de incidência do ICMS. Isso não é permitido pela Constituição.

Isenção e não-incidência não se igualam, não se confundem. Antes se distinguem, se diferenciam, por suas próprias naturezas jurídicas. A isenção, espécie de exclusão do crédito tributário, é parcela que a lei retira da hipótese de incidência da regra de tributação. Alguns fatos que ensejariam a incidência de tributos podem, por expressa determinação da lei, ficar isentos do pagamento que normalmente deveria acontecer. Vale dizer, ocorrendo os fatos geradores dos tributos, surgem as respectivas obrigações tributárias, e, entretanto, o dever de adimpli-las é excluído, por força da lei.

A não-incidência, por seu turno, é excluída da tributação pela própria definição legal da hipótese de incidência. Ela é tudo que não está abrangido pelo campo de incidência do tributo. Constituindo-se dos fatos que não se subsumem à hipótese de incidência, resulta da própria norma jurídica que, delimitando os casos em que a obrigação tributária nasce, fixa, por exclusão, aqueles em que ela não surge. Quando se trata de não-incidência, sequer ocorre o fato gerador do tributo.

Nesse sentido, é lapidar o magistério de Hugo de Brito Machado (**Curso de Direito Tributário**, p. 144, 1992, Forense):

“Não-incidência é a situação em que a regra jurídica de tributação não incide porque não se configuram os

*pressupostos de fato. Pode ser: **de fato**, se resulta da clara incorrência da hipótese de incidência da regra de tributação; **de direito**, se existe regra jurídica expressa dizendo que não se configura, no caso, a hipótese de incidência tributária. Não se deve confundir a não-incidência **de direito** com a isenção. A não-incidência de direito é mera explicitação que o legislador faz, para maior clareza, de que não se configura, naquele caso, a hipótese de incidência. A rigor, a norma que faz tal explicitação poderia deixar de existir sem que nada se alterasse. Já a norma de **isenção**, porque retira parcela da hipótese de incidência, se não existisse seria o tributo devido.”* (Destaque do original).

Atento a isso, o legislador estabeleceu, no art. 3º da LC nº 87/1996, as hipóteses de não-incidência do ICMS. Com efeito, no referido dispositivo legal, constam apenas ou os casos de imunidade — que é uma não-incidência constitucionalmente definida — ou os casos em que a caracterização da ocorrência do fato gerador do imposto é de duvidosa interpretação, como operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, de arrendamento mercantil e de transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras.

No tocante às prestações de serviço de transporte de lubrificantes e combustíveis, desde que interestaduais ou intermunicipais, não há dúvidas de que elas estão inseridas no campo de incidência do ICMS. São prestações normais, usuais, habituais de transporte de mercadorias. Essas operações são facilmente enquadráveis dentro da hipótese de incidência do imposto estadual, tanto que, atualmente, sobre elas incide, normal e pacificamente, o tributo.

Assim, uma lei complementar nacional que exclua as sobreditas prestações de serviço da incidência do ICMS estaria, em última análise, instituindo uma isenção. Sob a égide do ordenamento jurídico-constitucional em vigor, a União, salvo os casos de concessão de isenção heterônoma previstos nos arts. 155, § 2º, inciso XII, alínea “e”, e 156, 3º, inciso II, da Carta Magna, não pode conceder tal tipo de exoneração, pois, consoante o art. 151, inciso III, da Constituição, ao poder central é vedado instituir isenções de tributos de competência das outras entidades político-administrativas.

Reforça essa vedação o regime de atribuição de competências tributárias no sistema brasileiro. De acordo com a unânime posição

doutrinária — que é pacificamente aceita pela jurisprudência dos Tribunais Superiores —, no Brasil, a competência tributária de cada entidade federativa, desde a reforma de 1965, é rigidamente estabelecida pela própria Constituição. Competência essa que abrange tanto a capacidade para instituir tributos quanto a faculdade de a eles renunciar. Em conformidade com o sistema constitucional-tributário brasileiro, não existe espaço para que a União, ressalvados os casos atípicos antes mencionados, institua isenção de tributo que não está compreendido em sua competência tributária.

Por essas razões, não estão em consonância com a Constituição a inclusão do inciso X ao art. 3º da LC nº 87/1996 e as demais referências a esse novo inciso, propostas pelo PLP nº 20, de 2003. Para tornar esse projeto compatível com a Carta Magna, basta suprimir esses dispositivos, o que não altera a essência da proposição.

Em face de todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos PLPs de nºs 20, de 2003, e 25, de 2003, observadas as emendas de redação anexas e suprimidas a inclusão do inciso X ao art. 3º da LC nº 87/1996 e as demais referências a esse dispositivo, contidas na redação proposta pelo no PLP nº 20, de 2003, para os arts. 11, inciso II, alínea “a”, e 12, inciso V, da referida lei complementar.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 20, DE 2003

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.”

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1

Dê-se ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

"Art. 1º

.....
Art. 13.

XI -

.....
b)

1. imposto de importação;
 2. imposto sobre produtos industrializados;
 3. imposto sobre operações de câmbio;
 4. quaisquer despesas aduaneiras;
 5. quaisquer das contribuições definidas no art. 149 da Constituição Federal, quando incidentes na importação.
-"

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2003.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator

Documento1

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 25, DE 2003

Define os combustíveis e lubrificantes sobre os quais incidirá, uma única vez, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior.

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1

Dê-se aos arts. 3º, incisos II e V, alínea “b”, e 6º, incisos I e II, do projeto a seguinte redação:

"Art. 3º

.....

II – nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados do petróleo, definidos nesta Lei Complementar, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

.....

V -

.....

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda de livre concorrência;

Art. 6º

I – na saída do estabelecimento do produtor:

a) o valor da operação ou o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência, em caso de alíquota *ad valorem*;

b) a unidade de medida adotada na operação, multiplicada pela quantidade de unidades objeto da operação, em caso de aplicação da alíquota específica.

II – no desembarço aduaneiro:

a) a unidade de medida adotada na operação, multiplicada pela quantidade de unidades objeto da operação, em caso de aplicação da alíquota específica;

b) o valor da mercadora ou o constante dos documentos de importação ou o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda ao exterior, em condições de livre concorrência, no caso de alíquota *ad valorem*, acrescido das seguintes parcelas:

1. imposto de importação;

2. imposto sobre produtos industrializados;

3. imposto sobre operações de câmbio;

4. quaisquer outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator