

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 404, de 2012, do Senador Humberto Costa, que *altera a Lei n° 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para tornar obrigatório o uso do colete inflável de proteção (colete “airbag”) por condutores de motocicletas e assemelhados, e a Lei n° 10.865, de 30 de abril de 2004, para conceder benefícios fiscais referentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados, ao Imposto de Importação, à Contribuição para o PIS/PASEP e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre operações com esses produtos, suas partes e acessórios.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 404, de 2012, do Senador HUMBERTO COSTA, modifica o Código de Trânsito Brasileiro para exigir o uso de coletes infláveis pelos condutores de motocicletas (art. 1° do PLS).

Além de criar a exigência, a proposta altera a legislação tributária para conceder benefícios fiscais (isenção ou alíquota zero) relativos ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ao Imposto sobre a Importação, à Contribuição para o PIS/PASEP e à COFINS incidentes no mercado interno e na importação nas operações com coletes infláveis de proteção, durante o período de cinco anos (arts. 2° e 3° do PLS).



Por fim, o art. 4º estabelece o prazo de vigência, com produção de efeitos a partir de um ano da data da publicação da lei.

Justificou-se a proposta pela necessidade de minimizar os efeitos das lesões decorrentes dos frequentes acidentes envolvendo motociclistas. Se, por um lado, o uso de coletes *airbag* auxiliaria o alcance desse objetivo, por outro, o elevado custo desses equipamentos impossibilita a sua aquisição. Seria necessária, portanto, a redução da carga tributária sobre a importação desses produtos.

O projeto de lei seguiu ao exame das Comissões de Assuntos Sociais (CAS); de Assuntos Econômicos (CAE); e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a esta a decisão terminativa. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

Na CAS, a proposição obteve parecer favorável na forma do substitutivo, que ampliou a relação da obrigatoriedade dos equipamentos de proteção para botas, luvas e macacão ou calça com jaqueta, bem como estendeu a necessidade de utilização dos equipamentos pelos passageiros. No que se refere às penalidades, tipificou o desrespeito ao uso dos equipamentos de proteção como infração gravíssima, e, em relação aos aspectos tributários, estendeu os incentivos fiscais para as jaquetas *airbags*. Por fim, estabeleceu o prazo de vigência de três anos para início da obrigatoriedade do uso do colete ou da jaqueta infláveis e de um ano para os demais equipamentos.

Todavia, na CAE, foi aprovado parecer pela rejeição do PLS, em função dos custos excessivos impostos a determinadas atividades econômicas, como moto-táxis e moto-frete, além da ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, exigida pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II – ANÁLISE

Não há vício de competência nem de legitimidade na proposição. A proposta refere-se à modificação do rol de equipamentos de segurança que devem ser utilizados pelos motociclistas e à concessão de benefícios fiscais



relativos ao Imposto sobre a Importação, ao IPI, à Cofins e à Contribuição para o PIS/Pasep, cuja competência para disciplinar é da União, a teor dos arts. 149, 153, incisos I e IV, e 195, incisos I e IV, da Constituição Federal (CF). Desse modo, a lei federal pode regular o assunto e, conforme previsto nos arts. 22, inciso XI, 24, inciso I, e 48, inciso I, da CF, cabe ao Congresso Nacional legislar tanto sobre trânsito como sobre direito tributário.

No concernente à iniciativa, o objeto da proposição não se encontra entre aqueles reservados (art. 61, § 1º, da CF), de maneira que qualquer membro do Congresso Nacional pode apresentar projeto de lei referente ao tema.

Em relação aos demais aspectos formais, a espécie normativa proposta é compatível com o texto constitucional, e o projeto atende à exigência de lei específica para a concessão de isenção tributária, conforme previsto no § 6º do art. 150 da CF. Entretanto, relativamente às normas de técnica legislativa, há falhas na redação do Substitutivo aprovado pela CAS.

Os vícios redacionais decorrem das alterações introduzidas na Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, durante o período em que o projeto de lei tramitou. Em vez de se referir ao inciso XXXV do § 12 do art. 8º, devia ser realizada a referência ao inciso XL. No lugar do inciso XXXIII do art. 28, deve ser realizada a referência ao inciso XXXVII. No parágrafo único desse mesmo artigo, deve ser modificada a redação para abranger os novos incisos.

A redação do art. 3º do Substitutivo aprovado pela CAS prevê a isenção dos tributos pelo período de cinco anos. Entretanto, não há referência ao termo de início da contagem do benefício fiscal. Na medida em que o dispositivo se refere a uma cláusula de vigência temporária, devia ser inserido um parágrafo único ao artigo para disciplinar expressamente a matéria.

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo, que se encontra na competência desta Comissão, na forma do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Em relação à necessidade da medida – sob o enfoque restrito à lei –, haveria interesse na proposta de alteração legislativa, uma vez que o sistema



normativo federal em vigor não obriga o uso de coletes *airbag* por motociclistas e tributa a importação e a venda desses equipamentos.

Como bem apontado no relatório aprovado pela CAS, os acidentes com motocicletas, em nosso País, tornaram-se uma calamidade, o que demandaria a implementação de iniciativas para minimizar as consequências desses eventos. Todavia, a forma escolhida não é adequada para o objetivo pretendido.

Se, por um lado, a medida reduziria o custo de aquisição de equipamentos fabricados no estrangeiro, o que facilitaria o acesso dos motociclistas brasileiros, por outro, haveria prejuízo à indústria nacional.

O Imposto sobre a Importação possui caráter eminentemente extrafiscal, de maneira que a redução de alíquotas tem que ser analisada não apenas sob o ponto de vista arrecadatório, mas, acima de tudo, sob a ótica de proteção da economia nacional. A redução desse imposto pode comprometer a atuação das indústrias brasileiras, diminuindo a contratação de empregados e os investimentos no setor. Ademais, a alteração de alíquotas necessita de deliberação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que deve considerar as decisões do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, o que implica o envolvimento de todos os países que compõem esse bloco.

Ainda que restrinja a isenção aos casos em que o equipamento não possua similar produzido no Brasil, corre-se o risco de, para essas hipóteses, nunca ser vantajoso o investimento da produção em território nacional, estagnando a indústria brasileira. Com a isenção, o custo de importar será baixo em comparação aos encargos para desenvolver produtos de qualidade no Brasil.

No que se refere à redução das contribuições, haverá impacto direto sobre o orçamento público, uma vez que as receitas da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep destinam-se à Seguridade Social (art. 195 da Constituição Federal). Desse modo, cada real renunciado é recurso que deixa de ser direcionado a áreas sensíveis de atuação estatal: Previdência Social, Assistência Social e Saúde. O paradoxo da proposta é que, ao reduzir os



tributos, serão retirados recursos públicos destinados ao tratamento de acidentados no trânsito.

Por acarretar a redução de receitas, a proposição deveria estar acompanhada da análise dessa repercussão em relação ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras. Advirta-se, assim, que se impõe a observação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não foi realizado.

Conforme previsto no art. 14 da LRF, a proposição deve 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 (LDO) e a pelo menos uma de duas condições. Uma destas é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Outra, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período que iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Cabe, por fim, destacar a pertinente observação da CAE em relação ao aumento de custos, principalmente por aqueles que usam o veículo de modo profissional. Em muitos casos, o valor dos equipamentos exigidos pelo substitutivo aprovado pela CAS será superior ao custo da própria motocicleta, inviabilizando a atividade laborativa, o que desatende ao disposto no inciso XIII do art. 5º da CF, que assegura o livre exercício de qualquer trabalho. Ademais, a ordem econômica é fundada na livre iniciativa (art. 170 da CF), devendo o Estado garanti-la, e não criar obstáculos por meio de exigências desproporcionais.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 404, de 2012.



Sala da Comissão, em

, Presidente

, Relator

