



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 266, DE 2016

Dá nova redação ao § 6º do art. 155 da Constituição Federal, para reduzir o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) no caso de proprietários que não tenham cometido infrações à legislação de trânsito no ano anterior.

Autores: Deputado SÓSTENES CAVALCANTE e outros.

Relator: Deputado FAUSTO PINATO.

PARECER VENCEDOR

I - RELATÓRIO

De autoria do Deputado Sóstenes Cavalcante, vem ao exame desta Comissão a proposta de emendar a Constituição com vistas a instituir redução do valor do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), em benefício de contribuinte que não tenha cometido infração de trânsito no ano anterior.

Na justificativa, esclarece o autor o intuito de recompensar o contribuinte que mantenha a “ficha limpa” em relação às infrações de trânsito, combatendo, assim, um dos principais problemas de saúde pública, os acidentes de trânsito.

A proposta veio a este Colegiado para exame de admissibilidade, nos termos do art. 202 do Regimento Interno. Tendo sido



CÂMARA DOS DEPUTADOS

rejeitada, em reunião de 08/08/17, a admissibilidade da tramitação da proposta, fui designado para a redação do voto vencedor.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumprida a esta Comissão, na presente etapa do processo, avaliar exclusivamente o atendimento dos pressupostos constitucionais e regimentais para tramitação de propostas de emenda à Constituição (PEC), expressos no art. 60, da Constituição Federal, e no art. 201, do Regimento Interno.

Não incidem, na espécie, quaisquer das vedações circunstanciais estabelecidas no §1º do art. 60, vale dizer, a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. No que respeita aos requisitos intrínsecos, cumpre avaliar se ocorre violação a alguma das cláusulas pétreas inscritas no § 4º do art. 60, da Constituição:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.”

Não incorre a proposta em violação dos incisos II e III: não trata de sistema eleitoral e não se refere a atribuições dos Poderes.

No que tange aos incisos I e IV, que abrigam a forma federativa de Estado e os direitos e garantias individuais, faz-se necessário um aprofundamento da análise, tendo em vista, de um lado, o regime federativo de organização do Estado e, de outro, os princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

De fato, o objetivo da PEC, declarado expressamente pelo autor, é instituir critério para a reduzir, em circunstâncias determinadas, o valor do IPVA, fonte relevante de receitas estaduais e municipais. Reza, contudo, a disciplina do art. 151, III, do texto constitucional:

“Art. 151. É vedado à União:

.....
III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.”

A despeito do seu intuito meritório, tem-se que a matéria se circunscreve à esfera de competências do legislador estadual, a quem incumbe estabelecer, em nome de seus constituintes, as prioridades para a aplicação dos recursos estaduais – sempre insuficientes – com vistas no equilíbrio do orçamento e na capacidade de seus respectivos Tesouros para o custeio de todas as despesas necessárias ao cumprimento adequado de seus deveres e obrigações.

Descontos no IPVA atingiriam, ademais, não apenas os cofres dos Estados, mas também as receitas dos Municípios (a quem pertence 50% da arrecadação do imposto), reduzindo-as, em montante de estimativa difícil, justamente numa quadra delicada da Economia, em que as finanças de muitos desses entes públicos apresentam graves sinais de desequilíbrio.

A proposta vem em forma de emenda à Constituição a fim de contornar o óbice constitucional do art. 151, III, acima transcrito. Ocorre que também esse “atalho” lhe está interditado, considerando que a autonomia das entidades da Federação, que dá substância à proibição que se pretendeu contornar, erige-se em “cláusula pétrea”, imune, portanto, também a propostas de mudança do próprio texto constitucional.

De fato, tal é a importância da autonomia federativa, para o edifício social brasileiro, que o art. 60 da Constituição proibiu o constituinte derivado até mesmo de deliberar sobre proposta que possa ameaçá-la. O § 4º do inciso I desse artigo peremptoriamente ordena que não seja **“objeto de deliberação”** proposta de emenda **“tendente a abolir”** a forma federativa de Estado.



Os únicos dispositivos em que a autonomia das entidades subnacionais vem temperada pelo constituinte dizem respeito a casos excepcionais, em que haja riscos de conflitos de competência ou de distorções como as decorrentes da chamada guerra fiscal, por exemplo. Nesses casos, a própria Constituição estabelece critérios para restringir a autonomia dos entes locais, em vista do interesse geral da Federação.

Não é o que ocorre na espécie, contudo. Trata-se aqui de mero critério para imposição do IPVA, critério esse que reflete uma opção legislativa comum, sem repercussões nas relações interestaduais. Trata-se apenas de usar a Constituição para sobrepor o alvitre do legislador federal sobre a vontade dos representantes dos cidadãos de Estados e Municípios, em matéria claramente sujeita à competência local. Para tal desvio de finalidade não cabe empregar o prestigioso instrumento da emenda constitucional.

No que tange aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva, tem-se que a instituição de tributos existe como meio de arrecadar recursos para atender as necessidades de financiamento e custeio das funções que a sociedade atribuiu ao poder público. Essas receitas devem ser amealhadas junto à própria sociedade, como parece evidente, com a participação de todos os cidadãos, na medida da capacidade econômica de cada um.

No caso dos impostos, a seleção dos fatos geradores recai sobre fenômenos que indiquem essa capacidade econômica (art. 145, § 1º, da Constituição), tais como, entre outros, a percepção de renda, o consumo ou a propriedade de bens móveis e imóveis¹.

Os parâmetros fundamentais para dosar legitimamente a incidência tributária são, portanto, de um lado a necessidade de recursos do Estado e, de outro, a capacidade econômica do contribuinte. A maior ou menor

¹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

.....
§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

propensão de cada indivíduo para cumprir normas de trânsito, ainda que fundada em relevantes argumentos éticos, não se presta a essa finalidade.

A renúncia de receitas estaduais e municipais decorrente da PEC ora em análise, além disso, certamente exigiria desses entes significativos ajustes orçamentários, para cumprir os rígidos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, ajustes esses que teriam que seguir ou pelo caminho do corte de despesas – com impacto direto sobre os serviços prestados à população – ou do aumento de outros tributos (ou do próprio IPVA).

Eis que o resultado da proposta alvitrada, em termos econômicos, traduzir-se-ia no benefício de alguns – no caso, os proprietários de veículos automotores que não tenham infrações de trânsito registradas em seus prontuários –, em detrimento de todos os demais contribuintes e cidadãos, sem justificativa legítima para esse benefício, à luz do princípio constitucional da isonomia e de sua projeção sobre o regime tributário: a capacidade contributiva.

Com base no exposto, nos limites da competência desta Comissão, é o voto **pela não admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 266, de 2016**, por conflitar com o disposto no art. 60, § 4º, incisos I e IV, da Carta Magna.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado FAUSTO PINATO