



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

#### PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 190, DE 2012

Altera os arts. 158, 159 e 161 da Constituição Federal e o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o objetivo de viabilizar financeiramente a regulamentação do montante destinado ao ressarcimento dos Estados e Municípios brasileiros devido à desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e produtos semi-elaborados.

**Autor:** Deputado SANDRO MABEL E OUTROS

**Relator:** Deputado ALCEU MOREIRA

#### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Emenda Constitucional 190, de 2012, de autoria do Excelentíssimo Senhor Deputado Sandro Mabel e outros, o qual altera os arts. 158, 159 e 161 da Constituição Federal e o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A redação atual do artigo 158 da CF/88 trata dos tributos que pertencem aos Municípios e possui quatro incisos e um parágrafo único.

A alteração proposta insere o inciso “V”, renumera o atual parágrafo único para primeiro e insere um parágrafo segundo com a seguinte redação:

"Art. 158 .....

*V - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação entregue aos Estados na forma do inciso IV do artigo 159, distribuídos com observância do disposto no § 2º deste artigo.*

.....  
*§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso V, serão creditadas conforme os seguintes critérios:*

*I – no caso do imposto de exportação:*

a) três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à exportação; e

b) até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal;

II – no caso do imposto de importação, do imposto sobre produtos industrializados nas operações envolvendo o comércio exterior e da contribuição prevista no inciso II, do § 2º, do art. 149, conforme critérios estabelecidos em lei complementar.” (NR)

Cabe relatar que o inciso IV do artigo 159 citado no *caput* da nova redação do inciso “V” diz respeito aos tributos previstos em nova redação que esta PEC também insere, como veremos adiante, e que a contribuição prevista no inciso II, do § 2º, do art. 149 da CF/88 são as Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico incidentes sobre importação de produtos estrangeiros ou serviços.

A redação atual do artigo 159 da CF/88 trata da repartição dos tributos que a União entregará aos demais Entes Federados e está composto de *caput* e três incisos.

A alteração proposta insere o inciso “IV” com a seguinte redação:

“Art. 159.....

IV – do produto arrecadado do imposto de importação, do imposto de exportação, do imposto sobre produtos industrializados nas operações envolvendo o comércio exterior e da contribuição prevista no inciso II, do § 2º, do art. 149, 40 % (quarenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das suas respectivas exportações de produtos primários e produtos semi-elaborados e da apropriação de crédito na aquisição de ativo permanente.

.....”(NR)

A redação atual do artigo 161 da CF/88 estabelece a reserva constitucional das matérias reservadas à Lei Complementar e está composto de *caput*, três incisos e parágrafo único.

A alteração proposta insere o inciso “IV” com a seguinte redação:

“Art. 161 .....

IV – indicar os critérios, os prazos e as condições que serão observados para o rateio do montante arrecadado previsto nos incisos IV do Art. 159, observando metodologia de cálculo aprovada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária mediante deliberação unânime.

.....”(NR)

Assim, a nova redação proposta outorga à Lei Complementar a definição dos critérios, prazos e condições previstos no inciso supracitado, sendo que a previsão citada no inciso IV do art. 159 deve ser entendida como a nova redação deste dispositivo, proposta na PEC em análise.

A redação atual do artigo 91 do ADCT da CF/88 diz em seu caput que a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2o, X, a, possuindo, ainda quatro parágrafos.

A alteração ora proposta no artigo 2º da PEC em tela insere os parágrafos 5º e 6º no citado artigo com a seguinte redação:

*“Art. 91 .....*

*§ 5º A União entregará ainda aos Estados para os fins a que se refere o inciso IV do art. 159 desta Constituição, o produto da elevação de alíquota dos tributos nele indicados, verificado pelo contraste daquela alíquota que vigorava no momento da publicação da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, incidente sobre:*

*I – a exportação de produtos primários e semi-elaborados;*

*II – a importação de bens ou matérias primas destinadas a produção direta de produtos primários e semi-elaborados;*

*III – a importação de bens destinados ao ativo permanente ou de bens de capital.*

*§ 6º O valor a que se refere o § 5º deste artigo será:*

*I - no mínimo:*

*a) o valor indicado no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002, devidamente atualizados até o mês de dezembro do ano imediatamente anterior ao da efetiva entrega, pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI);*

*b) o valor correspondente à metade das perdas efetivamente incorridas no ano imediatamente anterior aos Estados e Distrito Federal decorrentes da desoneração das operações de exportação para o exterior de produtos primários e semi-elaborados e da apropriação de crédito na aquisição de ativo permanente, verificados em função da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996;*

*II - no máximo o valor correspondente às perdas efetivamente incorridas no ano imediatamente anterior em face da instituição do disposto no caput deste artigo, segundo os termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, decorrentes da desoneração das operações de exportação para o exterior de produtos primários e semi-elaborados e da apropriação de crédito na aquisição de ativo permanente.” (NR)*

Por fim, a PEC traz em seu artigo 3º o comando normativo de que o Congresso Nacional editará, no prazo de cento e oitenta dias contados a partir

da data da promulgação desta Emenda, projeto de lei complementar, o qual tramitará em regime de urgência, disciplinando a distribuição dos recursos a que se referem os arts. 158, § 2º, e 161 da Constituição e o 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelecida por ela.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Cumprindo a atribuição outorgada por essa egrégia Comissão, vimos apresentar o nosso voto acerca da matéria, a qual é de alta relevância, tendo em vista que é público e notório o fato de que ocorre atualmente no Brasil uma alta concentração de tributos na União, em detrimento dos Estados e dos Municípios, os quais, na via inversa, recebem cada vez mais atribuições serviços sem que lhes sejam alcançados os correspondentes recursos para fazer frente a tais despesas.

Sem adentrar no mérito da matéria, eis que a competência desta Comissão cinge-se aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, é necessário dizer que está PEC busca minorar uma distorção significativa criada com edição da Lei Complementar 87/96, popularmente conhecida como Lei Kandir, a qual trouxe expressivos prejuízos aos cofres dos Estados e por via indireta dos Municípios, sobretudo para aqueles que possuem vocação exportadora, embora não resolva completamente o problema.

Assim, consciente da magnitude da tarefa e honrado com a atribuição passo a me manifestar.

Cabe, inicialmente, ressaltar que o sistema federativo brasileiro, conforme previsto em nossa Carta Magna está calcado em três níveis, quais sejam a União, Estados e Distrito Federal e os Municípios, estes últimos elevados à categoria de Ente Federado pelo texto de 1988.

No entanto, não há que se falar em sistema federativo ou em equilíbrio deste se aos Entes Federados não se atribui o competente poder político e os recursos compatíveis para que eles possam manter sua autonomia, tal como diz a Constituição.

O resultado desta não repartição adequada dos recursos da arrecadação de tributos é uma dependência econômica cada vez maior dos Estados e dos Municípios em face da União, ficando sujeitos às chamadas transferências voluntárias e a boa vontade do governante de plantão.

A regulamentação das Emendas Constitucionais está prevista no artigo 60 da nossa carta Magna.

Sobre a matéria temos a obra Armenio de Oliveira dos Santos<sup>1</sup> que assim diz:

---

<sup>1</sup> SANTOS, Armenio de Oliveira dos. Limites do Poder de Reforma da Constituição. Florianópolis, SC: Conceito Editorial, 2009. Págs. 91 e 92.

*Em nossa Constituição a Emenda Constitucional está elencada no art. 60 e é uma manifestação do Poder Constituinte Derivado, exige quorum qualificado de três quintos e votações de dois turnos...*

*A emenda compõe-se de duas fases, a propositiva e a deliberativa.*

*A primeira delas trata sobre quem possui competência para a alteração constitucional e esse rol é taxativo, não admitindo qualquer interpretação extensiva. Essa restrição acerca da propositura de Emenda Constitucional é uma característica da rigidez constitucional tem por finalidade garantir uma maior durabilidade ao texto, conferindo, assim, maior estabilidade jurídica ao sistema constitucional.*

*A proposição de Emenda Constitucional pode ser efetuada por: a) iniciativa de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) iniciativa do Presidente da República; c) iniciativa de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, havendo a manifestação em cada uma delas da maioria relativa de seus membros.*

...

*As emendas são promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com seu respectivo número de ordem, e entrarão em vigor após sua publicação no Diário Oficial, quando adquirem eficácia erga omnes.*

*Quando falamos em Poder de Reforma, necessariamente estamos falando do Poder Constituinte Derivado, pois só ele é que pode reformar a Constituição como e nos termos do autorizado pelo Poder Constituinte Originário.*

No entanto o Poder Reformador possui limites, os quais precisam ser observados, sob pena de ocorrer o fenômeno descrito por Otto Bachof<sup>2</sup> das normas constitucionais inconstitucionais.

Assim temos as **limitações Circunstanciais** previstas em nossa Carta Magna no art. 60, § 1º e impedem alterações do texto constitucional durante vigência de intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa.

As **limitações processuais ou formais** previstos no art. 60, incisos I, II e III, combinados com os parágrafos 2º e 5º, como seguem:

---

<sup>2</sup> BACHOF, Otto. Normas Constitucionais Inconstitucionais? Tradução de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra, Portugal: Atlântida, 1977.

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

*I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;*

*II - do Presidente da República;*

*III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa*

*[...]*

*§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.*

*[...]*

*§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.*

As **limitações materiais** que podem ser explícitas ou implícitas.

As **explícitas** são as chamadas cláusulas pétreas estão no nosso texto constitucional de 1988 no artigo 60, § 4º, como segue:

*Art. 60 ...*

*§ 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.*

No caso da limitações implícitas, segundo a doutrina de Nelson de Souza Sampaio<sup>3</sup>, elas podem ser divididas em: i.1) As que se referem aos direitos e garantias fundamentais que foram positivados expressamente no texto constitucional e que se tornaram indispensáveis para a vida da sociedade contemporânea e que procuram assegurar as condições básicas mínimas para a existência do cidadão; ii.2) As que dizem respeito à titularidade do Poder Reformador, eis que este não pode ser renunciado pelo próprio povo e que a soberania popular é inalienável, além de não poder dispor do que não lhe foi atribuído pelo Poder Constituinte Originário; elas tratam da titularidade do

---

<sup>3</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. O Poder de Reforma Constitucional. Salvador: Progresso, 1954, p. 92-107.

Poder Originário e do Reformador que propiciam a criação ou modificação de uma Carta Magna.

Na nossa CF 88 é o caso da previsão do parágrafo único do art. 1º, que diz: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”; ii.3) As relativas ao titular do Poder Reformador, vez que este não pode renunciar à sua competência em favor de qualquer outro órgão e não pode delegar as suas atribuições, já que foram atribuídas para o exercício próprio, sendo, portanto, irrenunciáveis e indelegáveis e ii.4) As que tratam do processo da emenda e da revisão constitucional que também defendem as titularidades previstas no item ii.2 e, além disso, buscam prevenir as constantes modificações do texto, protegendo as limitações materiais explícitas, não podendo o Poder Reformador simplificar as normas que a Constituição prevê para a elaboração e edição de leis.

A doutrina se divide entre os que negam a existência das cláusulas implícitas e os que as admitem, dentre estes podemos citar o próprio Nelson de Souza Sampaio, Walber de Moura Agra, Uadi Lammêgo Bulos, Pinto Ferreira, Paulo Bonavides, Michel Temer, José Afonso da Silva e outros. Particularmente nos alinhamos à corrente dos nobres constitucionalistas supracitados, que admitem a existência destas cláusulas materiais implícitas.

Por fim entendemos que a PEC proposta não apresenta inconstitucionalidade ou ilegalidade por não afrontar as limitações suprarreferidas e por não conter vício de iniciativa, estando, portanto apta ao prosseguimento de sua tramitação.

Assim, por todo o exposto, nos termos do artigo 32, inciso, IV, alíneas “a” e “b” e do artigo 129, inciso II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresento voto pela CONSTITUCIONALIDADE e ADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda Constitucional nº 190, de 2012.

Sala da Comissão, 06 de agosto de 2012.

Deputado Alceu Moreira  
*Relator*