

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

***PEC 41/2003***

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Osmar SERRAGLIO

---

### **VOTO DIVERGENTE DA DEPUTADA JUIZA DENISE FROSSARD**

Padece a proposta, como um todo, do vício a que se comina a sanção de inconstitucionalidade pela tendência em abolir a forma federativa de Estado. Inteligência do inciso I do § 4º, do art. 60 da Constituição Federal. Reconhece-se, ainda, o vício a que se comina a sanção de inconstitucionalidade parcial, consistente na progressividade do ITBI, que é imposto real e não pessoal, sendo certo que a torrencial jurisprudência do STF apenas considera constitucional a progressividade do imposto pessoal e inconstitucional a progressividade do imposto real.

Eminentes Deputados.

Agradeço, preliminarmente, ao Nobre Relator, Deputado Osmar Serraglio, a gentil referência ao voto por mim emitido em outra proposta de emenda constitucional.

Quanto à presente proposta, peço vénia ao eminente relator, para dele discordar, trazendo à colação, o seu próprio voto.

Disposta, em princípio, a admiti-la, em razão da relevância da matéria, mudei de idéia ao ler e reler o voto de Vossa Excelência. Convenci-me de que a proposta, como um todo, padece do vício a que se comina a sanção de inconstitucionalidade. E isto se dá exatamente por sua tendência em abolir a forma federativa de Estado.

Começarei a análise pela inconstitucionalidade parcial, expressamente confessada no erudito voto. Trata-se da progressividade do ITBI, que é **imposto real e não pessoal**. Como diz o eminente relator, há um torrencial jurisprudência do STF que considera constitucional a progressividade do imposto pessoal e inconstitucional a progressividade do imposto real. Ora, em passagem anterior de seu voto, o eminente relator serviu-se da autoridade do Supremo Tribunal Federal, para sustentar a constitucionalidade da proposta em face do princípio federativo. No entanto, no assunto ora versado, a autoridade do Supremo Tribunal Federal é desprezada para ficar mantida a progressividade do imposto real - ITBI. Diante disso, *data maxima venia*, a argumentação do voto fica comprometida do ponto de vista lógico. Se a mesma autoridade não vale aqui, então lá não pode valer.

No que concerne à inconstitucionalidade total, exsurge da linha de argumentação adotada no voto. Para sustentar a constitucionalidade da proposta, o eminente relator invoca lições da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sobre a fragilidade da forma federativa de Estado. O voto vem inspirado nessa doutrina centralizadora. Isso revela que a proposta, objeto desse voto, para sua aceitação, exige um compromisso com a fragilidade da federação.

O sistema tributário foi organizado pela Assembléia Constituinte com base na forma federativa de Estado. Trata-se de repartição de competência entre União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios. A reforma pelo Congresso Nacional, implicará em invasão da competência tributária dos Estados e dos Municípios. A competência integra a autonomia dos entes federativos. A partir da promulgação da Constituição, ficaram estabelecidas as regras do poder de tributar em nível federal, estadual e municipal, configurando o modelo federativo. Essa é a forma federativa criada pelo poder constituinte originário e que ficou incluída entre as cláusulas pétreas. Essa configuração não pode ser alterada pelo Poder Constituído, que

somos nós, ou seja, o Congresso Nacional, sem que isso tipifique atentado contra a federação brasileira real, como transgressão dos limites estabelecidos na Constituição (art. 60 § 4º inciso I). A mudança pretendida na presente proposta só poderá ser realizada por uma nova Assembléia Constituinte.

Quanto à interpretação e aplicação do inciso I do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, ousamos divergir. O preceito está assim redigido:

***Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I- a forma federativa de Estado***

É meu entendimento que sobre o ***tendente*** é que deve incidir a ênfase, e não sobre o ***abolir***. A intenção do proponente de abolir ou não abolir a federação é indiferente, nesse particular. Entendo que basta que a proposta seja tendenciosa, ainda que disto não haja cogitado o proponente.

No presente caso, a proposta é tendenciosa, porque mina o princípio federativo.

O preceito acima transcrito, busca proteger a forma de Estado que ela dota de fato e de direito, espelhadas nas suas normas de repartição de competência, ou seja, de distribuição de poderes, entre as duas esferas políticas : a federal e a estadual. Essa distribuição há de ser respeitada por ambas as esferas , de modo que uma não possa invadir ou modificar a competência da outra. A presente proposta tipifica essa invasão e modificação. Portanto, tende a abolir a federação. De ato tendencioso em ato tendencioso, a federação acaba letra morta na Constituição. Esse não foi o propósito da Assembléia Nacional Constituinte, nem representa a vontade do povo brasileiro. Se houver dúvida a esse respeito, façamos uma consulta mediante plebiscito. O que não podemos é atropelar as cláusulas pétreas.

Sobre essas cláusulas - pétreas - o voto cita a doutrina e o voto do então ministro Paulo Brossard, sobre as mudanças na sociedade, incompatíveis com esse tipo de rigidez constitucional. Ninguém gosta de freios. As cláusulas pétreas constituem freios à volúpia dos governantes por mudanças. Uma das maiores demonstrações de poder e de vaidade de um governante está em promover mudanças na Magna Carta de um povo. Nos países da América Latina, poucos resistem a essa volúpia.

Os Deputados Constituintes sabiam que a sociedade passa por mudanças. Mesmo assim, elegeram alguns princípios e normas como limites ao poder de reforma. Esses princípios e normas são imutáveis. Representam, apenas, os alicerces da estabilidade de um Estado, em determinado período histórico, necessários à certeza e segurança das relações sociais, políticas e econômicas. Por isso mesmo, só podem ser mudados por outra Assembléia Constituinte.

Em a Natureza, também há mudanças, porém, a manter o mundo em seu eterno movimento, estão as leis naturais e perenes.

Podemos estar de acordo com a necessidade de mudança no sistema tributário. A nossa consciência jurídica, entretanto, recusa o processamento dessa mudança pela via de emenda à Constituição.

Por amor ao Direito e ao Estado Democrático de Direito, a mudança conforme se pretende aqui, haverá de caber a uma Assembléia Constituinte.

Assim, com o máximo respeito ao Eminent Relator e aos meus dignos pares, ouso divergir e votar pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional 41/2003, por ferir, de morte, o inciso I do § 4º, do art. 60 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 28 de maio de 2003

**Juíza Denise Frossard**  
**Deputada Federal**