



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 41, DE 2003**

Altera o Sistema Tributário nacional e dá outras providências.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado OSMAR  
SERRAGLIO

**VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SÉRGIO MIRANDA**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de proposta de emenda à Constituição que tem como escopo alterações no sistema tributário nacional. Abrange a supressão da exigência de lei complementar para a instituição do imposto sobre grandes fortunas (IGF); a estadualização do Imposto Territorial Rural (ITR); a progressividade atribuída ao Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD) e ao Imposto de Transmissão *Inter Vivos* (ITBI); a perenização da antiga CPMF como contribuição permanente para financiamento



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

exclusivamente da Seguridade Social; nova disposição sobre a Contribuição Sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas (CSLL), ou seu sucedâneo, vedando a adoção de alíquotas menores para instituições financeiras; a não-cumulatividade da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ou seu sucedâneo, para alguns setores de atividade econômica definidos em lei ordinária; a substituição da contribuição patronal sobre a folha por contribuição incidente sobre a receita ou faturamento, instituída por lei que definiria a forma de sua não-cumulatividade; os critérios de distribuição da parcela de receita estadual pertencente aos Municípios, assim como da parcela afeta aos Municípios da indenização entregue pela União aos Estados exportadores com a receita do IPI; a instituição de Programa de Renda Mínima, financiado solidariamente e realizado mediante convênio com Estados e Municípios; a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para o período de 2003 a 2007, abrangendo também e expressamente as contribuições de intervenção no domínio econômico; e novo regramento constitucional para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que é o verdadeiro centro de gravidade da proposição, desdobrando-se na grande maioria de seus dispositivos.

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, III, “b”), cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação se pronuncie acerca da admissibilidade dessa proposição.

É o relatório.

## **II - VOTO**

Os requisitos para a admissibilidade de uma PEC estão previstos na Constituição Federal em seu art. 60, no *caput* (que trata da iniciativa) e §§ 1º (que estabelece quais são as circunstâncias



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

impeditivas, em que não se configura a plena liberdade democrática), 4º (que estabelece as cláusulas pétreas insuscetíveis de reforma) e 5º (que veda o exame de proposta rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa). O art. 202 do Regimento Interno desta Casa espelha esses mesmos requisitos.

A PEC *sub examen* é de iniciativa do Poder Executivo, atendendo ao disposto no art. 60, II supracitado. Não ocorre, de momento, intervenção federal, estado de defesa ou de sítio. A matéria não foi objeto de outra emenda nesta sessão legislativa.

No que tange às cláusulas pétreas, no entanto, somos de parecer que a PEC em tela apresenta pontos no mínimo controversos quanto a infringirem as vedações constantes dos incisos I e III, do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, como intentaremos demonstrar.

**a) Quanto ao art. 60, § 4º, I (“forma federativa de Estado”)**

a.1) A PEC pretende dar ao art. 155, § 6º, IV da Constituição Federal, que trata da instituição do ITR estadual, a seguinte redação:

“§ 6º O imposto previsto no inciso IV:

I - será regulado por lei complementar, sendo vedada a adoção de norma autônoma estadual;

O inciso IV do mesmo parágrafo estipula ainda que esse imposto

“IV - será considerado instituído em todos os Estados e no Distrito Federal na data prevista na lei complementar de que trata o inciso I.”

O ilustre Relator, a nosso ver acertadamente, constatou aqui evidente inconstitucionalidade, que assim verberou:



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

“Desse ponto de vista, parece um exagero inaceitável, e desnecessário, a instituição presumida do ITR estadual, ali proposta, na data em que a lei complementar o determinar, em nítida usurpação da prerrogativa de instituir o tributo, que cabe ao ente federado titular da respectiva competência.”

No entanto, se concordamos no diagnóstico da inconstitucionalidade, pedimos vênia para discordar da solução proposta, em sua emenda saneadora nº 1, para contornar esse vício.

Com efeito, pretende o nobre Relator redigir o inciso IV daquele dispositivo de forma que *“será considerado instituído provisoriamente em todos os Estados e no Distrito Federal na data prevista na lei complementar de que trata o inciso I, enquanto não tiver sido editada a respectiva lei estadual limitada a estabelecer as exigências do imposto”*.

Dessa forma, a instituição do imposto estadual ainda continua atrelada à lei complementar federal, apenas mudada a forma de como essa vinculação se dá.

Além disso, essa emenda deixa intacta a referência à vedação de lei autônoma dos estados, referência que é desnecessária e que assume mesmo uma forma ofensiva ao pacto federativo, o que nos traz à mente a citação feita pelo próprio Relator de lição do ilustre constitucionalista MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, que parece oportuno trazer de novo à colação, quando, admitindo embora alterações na estrutura federativa, faz, contudo, o seguinte alerta:

“Mas poderá reequacionar a estrutura federativa, alterando a repartição de competências e a distribuição de rendas, por exemplo, **conquanto jamais possa eliminar a autonomia dos Estados, pois aí estará abolindo a federação.**” (negritos nossos)

Despicienda, em primeiro lugar, a parte que veda a instituição de norma autônoma estadual, visto que a regulamentação desse imposto será feita por lei complementar federal, e é isso que deve constar do texto.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

Em segundo lugar, a emenda apresentada pelo Relator, *data venia*, incorre em um equívoco quanto à técnica legislativa, ao inserir no corpo permanente da Constituição Federal matéria que melhor seria tratar no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Entendemos que ali deveria ser declarado que, enquanto os Estados-membros não instituírem, por lei autônoma embora limitada a isso – a instituição do tributo – permanecerá em vigor a atual lei do ITR, mantendo a carga da União a sua cobrança e fiscalização.

Dessa forma, creio que estaríamos ao mesmo tempo sanando a patente inconstitucionalidade da PEC e atendendo à inspiração do Poder Executivo, cuja preocupação certamente foi a de que não se criasse uma situação de *vacatio legis* durante o período de transição do tributo da esfera federal para a estadual, em decorrência dos diferentes ritmos imprimidos à sua instituição pelos Estados.

a.2) A PEC constitucionaliza a atual isenção de ICMS, concedida na chamada Lei Kandir à cadeia produtiva das exportações. No entanto, enquanto transforma aquela isenção fiscal em imunidade constitucional, deixa fora da Carta Magna a compensação financeira das perdas dos Estados exportadores, que também consta daquela Lei.

Há aqui uma clara quebra da simetria, em detrimento de parte dos Estados-membros, inteiramente desnecessária e inconveniente, até pelo fato de aumentar ainda mais as imunidades tributárias no texto constitucional.

Entendemos que essa quebra de simetria atenta contra o pacto federativo, na medida em que cria uma situação que desfavorece alguns Estados-membros, deixando-os em posição desvantajosa dentro da federação.

Acreditamos que o mesmo entendimento é compartilhado pelo ilustre Relator, que pretendeu saneá-lo constitucionalizando, por sua vez, o fundo provisório de compensação da Lei Kandir.

No entanto, somos de opinião de que solução melhor seria manter a situação atual, mantendo esse problema dentro do âmbito da



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

legislação infraconstitucional, suprimindo, pura e simplesmente o dispositivo da PEC que constitucionaliza a isenção fiscal.

**b) Quanto ao art. 60, § 4º, III (“separação dos Poderes”)**

b.1) A PEC, ao tornar perene a antiga Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, estabelece, no § 14 do art. 195, que

“§ 14. A contribuição prevista no inciso IV do **caput**:

I - terá alíquota máxima de trinta e oito centésimos por cento e mínima de oito centésimos por cento, **facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente**, nas condições e limites fixados em lei;” (negritos nossos)

O Relator é o primeiro a se dar conta de que atribuir ao Poder Executivo a faculdade de fixar as alíquotas da nova contribuição subtrai ao Poder Legislativo função que lhe é inerente, comentando em seu Parecer, a respeito, que

“O princípio federativo, e o princípio da independência dos Poderes, e o princípio da legalidade, combinados, todos com força pétrea, têm como corolário a discriminação das competências tributárias e a sua indelegabilidade.

Exceção expressa à indelegabilidade foi outorgada, pelo Constituinte originário, de 1988, no § 1º do art. 153, da CF, ao Poder Executivo, para alterar alíquotas dos tributos regulatórios, II, IE e IOF, e também do IPI.”

No entanto, a partir daqui envereda pela discussão de se essa delegação excepcional só seria possível em se tratando de tributos de caráter regulatório da atividade econômica, para concluir que, como um dos tributos arrolados naquele dispositivo não teria, em seu entender, tal caráter (o IPI), seria possível ao constituinte derivado estender essa delegação no que tange à nova contribuição, que também não possui caráter regulatório, mas sim eminentemente arrecadador.

Essa discussão, no entanto, não fere o cerne da questão, em nosso entender.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

O ponto central, o fulcro da questão, é que o constituinte originário, ao traçar os limites da competência dos Poderes, atribuiu fundamentalmente ao Poder Legislativo a fixação das alíquotas de tributos e, ao fazê-lo, ao mesmo tempo excepcionou alguns tributos, e o fez expressamente.

Esses tributos que foram excepcionados constituem, em nosso entendimento, *numerus clausus*, e a eles não pode ser acrescentado nenhum outro, pois isso iria ferir os limites entre os Poderes.

O constituinte originário pôde fazê-lo porque pode tudo, porque o seu poder não é jurídico e sim metajurídico, e porque ele estava exatamente desenhando o limite entre os Poderes. Esse desenho, esses limites, no entanto, não podem ser redesenhados pelo constituinte derivado, cujo poder é limitado juridicamente, exatamente porque o constituinte originário lhe traçou tais limites, expressos como cláusulas pétreas imutáveis em nosso ordenamento constitucional.

Como bem assevera o ilustre Relator, referindo-se à necessidade de manutenção da forma federativa da República, mas que se pode acolher com igual propriedade, *mutatis mutandi*, para a separação dos Poderes:

“O que o constituinte originário adotou não pode ser incriminado como inconstitucional. Mas poderia ser inconstitucional a alteração intentada pelo constituinte derivado se não respeitasse a equação federativa adotada pelo constituinte originário.”

Da mesma forma, inconstitucional é a alteração intentada pelo constituinte derivado que não respeite a equação da repartição das funções entre os Poderes adotada pelo constituinte originário. O constituinte originário podia fazer exceções, sem ser indigitado por isso, mas o constituinte derivado não pode fazê-lo.

Assim, vimos trazer à consideração do ilustre Relator sugestão no sentido de escoimar a PEC desse vício, apresentando emenda saneadora suprimindo a expressão “*facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente*”.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

b.2) A PEC redige o parágrafo único do art. 203, que trata da implantação do programa federal de renda mínima, da seguinte maneira:

Parágrafo único. A União instituirá programa de renda mínima destinado a assegurar a subsistência das famílias de baixa renda, **a ser financiado solidariamente e realizado por meio de convênio com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, na forma da lei complementar.” (negritos nossos).

Pretende o ilustre Relator que não nos inquietemos com o conceito de “financiamento solidário” expresso na redação proposta pela PEC para esse dispositivo constitucional, pois que isso, em seu entender, significa que serão financiados *“presumivelmente com recursos de natureza não tributária”* e que o temor de que o financiamento solidário seja um mandamento dirigido aos entes federados *“não corresponde à realidade nua do texto proposto, onde viceja, aparentemente, a noção de cooperação voluntária”*.

O próprio Relator não se mostra muito seguro, portanto, da interpretação a ser dada a esse texto, que lhe “aparenta” – mas não lhe dá a certeza – e sobre o qual ele “presume” não significar o financiamento conjunto pelos membros da federação.

Na incerteza, o Relator consigna que

“Se houvesse ali intenção implícita de forçar os entes federados subnacionais a comprometer parcela de suas receitas próprias no programa de renda mínima a ser instituído pela União, estaríamos diante de uma suposta ofensa ao princípio federativo.”

Temos que essa segunda interpretação nos parece mais ajustada ao texto, pois diz ali que será *“financiado solidariamente e realizado por meio de convênio com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”*, sendo estes os únicos sujeitos presentes na frase aos quais





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

pode ser atribuído o financiamento solidário. Quem seriam os financiadores solidários, se não aqueles ali citados?

Sendo essa a interpretação mais plausível, em nosso entender, e tendo o Relator a percepção de que nesse caso o dispositivo incorreria em vício de inconstitucionalidade, pensamos que seria de todo conveniente que usasse ele de sua prerrogativa saneadora, para oferecer emenda suprimindo a referência ao financiamento solidário.

### **c) outras questões relevantes do texto da PEC**

Não poderíamos deixar de citar outras questões relevantes por mim apercebidas na proposição, as quais, embora não constituam impedimentos à sua admissibilidade, maculam a sua perfeição constitucional:

c.1) A exigência de lei complementar para o novo ITR e para o ITBI progressivo está em contradição com a regra geral da Constituição relativa às normas regulamentadoras dos impostos, como também com a própria disposição da PEC, que elimina a exigência de lei complementar para o Imposto sobre Grandes Fortunas. Para manter a coerência da PEC parece-nos conveniente retirar também aqui a necessidade da lei complementar, mantendo para a regulamentação do novo ITR estadual e para a lei municipal do ITBI a regra geral constitucional da lei ordinária.

c.2) Apesar de tornar a CPMF permanente, a PEC mantém a imunidade tributária às operações em bolsas de valores e em câmaras de compensação prevista hoje no art. 85, do ADCT, introduzida pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002, o que não se justifica a nenhum título.

Em nosso entender, as atuais imunidades às Bolsas e câmaras de compensação devem ser desconstitucionalizadas e discutidas em sede da lei regulamentadora da nova Contribuição.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

c.3) A PEC determina que uma *“lei definirá os setores de atividade econômica”* para os quais a Cofins será não-cumulativa. Esse seria apenas um dispositivo meramente declaratório – já que não há nenhum impedimento constitucional para que a lei estabeleça a não-cumulatividade – se ele não restringisse a adoção da não-cumulatividade apenas a algumas atividades econômicas e não para todos os contribuintes da Cofins.

Ora, não conseguimos ver que sentido poderia ter uma restrição como essa, nem tampouco qual a sua utilidade. Lançar um tributo não-cumulativo para determinadas atividades e não fazê-lo para outras, gerará apenas mais distorções. Simplesmente não tem sentido. Porém, mesmo que fosse esse o objetivo, isto poderia ser feito na lei, não há necessidade de constitucionalizá-lo.

**d) sobre dispositivo da emenda saneadora nº 1 do Relator**

A emenda saneadora nº 1, apresentada pelo Relator, no dispositivo em que trata da edição de regulamento único pelo órgão colegiado interestadual que sucederá o Confaz (art. 155, § 2º, VIII), estabelece no próprio texto constitucional o quorum qualificado de três quintos dos votos para a tomada de deliberação. Antes de mais nada, não vemos necessidade de tal cuidado. As regras de funcionamento do sucedâneo do Confaz já estão previstas para constar da nova lei complementar, e essa matéria relativa ao quorum de sua deliberação nos parece ser matéria de natureza infraconstitucional.

Mas o que nos leva a discordar da retificação proposta é que tal emenda não nos parece sanear qualquer vício que impedisse a admissão da matéria por esta Comissão. Ao contrário, parece-nos que se trata de uma questão de mérito. O relator, em que pese sua boa intenção, está avançando, indevidamente, para além de sua prerrogativa saneadora nesse caso.

Na oportunidade, queremos também discordar, respeitosamente, de afirmativa consignada pelo nobre Relator, a respeito desse órgão colegiado, quando afirma que:



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

“É preciso ver-se que o órgão colegiado, que se assemelha ao Conselho de Governos Estaduais (*Council of States Government*), criado em 1933 nos Estados Unidos ou à Conferência Nacional para Uniformização das Leis Estaduais (*National Conference of Commissioners on Uniform States Law*), caminha no sentido do federalismo cooperativo e, segundo consignado na doutrina – porque a idéia não é nossa – impregnado de maior representatividade do que o próprio Senado Federal, a quem compete a representação dos Estados.

Com efeito, o Senado é fragmentado em suas decisões, segundo interesses partidários ou age consoante sua adesão ou não ao Governo do Estado. Não fora assim, haveria maior sintonia em seus votos. Não sendo imperativo o voto, nem sempre a vontade do Estado se manifesta. Daí que a melhor representação se desenha no sistema alemão, em que os Senadores são nomeados pelo Estado e votam consoante indicação do Governo Estadual.”

Entendemos que a tese doutrinária esposada pelo Relator não corresponde à melhor interpretação do papel político do Senado, nem do órgão colegiado que sucederá o atual CONFAZ. Ambos têm um importante papel institucional, mas é evidente que o Senado tem sua representatividade derivada diretamente da soberania popular, dos eleitores de cada Estado que elegem seus representantes à Casa da Federação, o que o alça a um patamar de legitimidade mais alto.

O órgão colegiado, por sua vez terá apenas uma representatividade derivada, dependente da representatividade dos diversos Poderes Executivos estaduais, estes, sim, legitimados pela soberania popular.

Nem nos parece a melhor compreensão presumir que as decisões tomadas por representantes eleitos da federação sejam menos adequadas do que as decisões de representantes nomeados pelo Executivo para um órgão colegiado. Não nos afinamos com a idéia de que nos votos dos senadores “*nem sempre a vontade do Estado se manifesta*”, que parece contrapor-se à idéia implícita de que os votos dos representantes nomeados pelo Executivo para um órgão colegiado sempre representariam essa vontade. Nem sempre o próprio Executivo local representa os melhores interesses do seu Estado.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

DO EXPOSTO, somos de parecer de que a reforma tributária intentada pela PEC em apreciação merece que seja feito um esforço para elucidar os pontos controversos e obscuros, através de emenda saneadora que a livre de eventuais questionamentos quanto à sua admissibilidade.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2003.

Deputado **SÉRGIO MIRANDA**