



COMISSÃO ESPECIAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº _____, DE 2004

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

EMENDA ADITIVA Nº _____/04-CE (Do Sr. Deputado Eduardo Cunha e outros)

Adite-se o § 1º ao Art. 83 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal:

§ 1º O produto da receita dos fundos estaduais a que se refere o 'caput' não será submetido, pela União Federal, a qualquer tipo de dedução, desconto, repartição ou prestação de garantias a operações de crédito de qualquer natureza, inclusive para efeito de cômputo a título de desembolso para satisfação do serviço da dívida contraída ou a contrair-se com a União Federal e entidades componentes da sua Administração Indireta, produzindo efeitos, o aqui disposto, a partir das respectivas datas das instituições de cada fundo.

JUSTIFICAÇÃO

1. O presente substitutivo visa a tornar indene de dúvidas, por fazer explícito, o que fecunda interpretação sistêmica e teleológica do texto constitucional já tem por implícito.

A própria Emenda Constitucional nacional 31/2000 arreda, às inteiras e às expressas, os empecos, clivagens, vedações e deduções dos Fundos de Combate à Pobreza.

Todos os princípios (vedação de vinculação e demais) foram tornados inexigíveis pela EC 31/00, e às expressas por esta Emenda nacional, por sua letra.

Não fosse isto bastante, a recente Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003 veio contemplar a matéria dos Fundos de Combate à Pobreza com norma que, principiologicamente, agasalha, às inteiras, os fundamentos a seguir expostos em que toma espeque o substitutivo ora apresentado.. Com efeito, no art. 4º da dita EC 42/03, está proclamado que "Art. 4º Os adicionais criados pelos Estados e pelo Distrito Federal até a data da promulgação desta Emenda, naquilo em que estiverem em desacordo com o previsto nesta Emenda, na Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, ou na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, terão vigência, no máximo, até o prazo previsto no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação da Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.03). Ou seja, é, agora, norma constitucional tornando, às expressas, inexpugnáveis, inesquartejáveis, íntegros os dispositivos das leis estaduais instituidoras do Fundo de pobreza, algo de uma excepcional nacional.

E tal provimento normativo de sede constitucional agasalha, também, plenamente, a propositura que ora se encaminha, que está em harmonia com ele.

2. Veja-se, então, indo à embriogenia genética dos Fundos de Pobreza.

Como as EC 31/00 e EC 42/03, exclusivamente incorporaram normas ao ADCT/88 (disposições transitórias), toda a matéria —e isto é aspecto relevantíssimo, fundamental— pauta-se por Direito Constitucional Transitório material.

Quanto a tal vertente singularíssima do Direito Constitucional há que atentar-se a que

· *normas de Direito Transitório “São normas que regulam situações ou resolvem problemas de exceção”; e exceções típicas “do Direito transitório material (contrapostas a todas as demais)” (JORGE MIRANDA [1]);*

· *“Abrem elas exceções a princípios consubstanciados nas normas permanentes da constituição, mas só no caso concreto.” (JOSÉ AFONSO DA SILVA [2]) ;*

· *“Por isso, os autores entendem que de seus dispositivos não se pode tirar argumento para interpretação da parte permanente da constituição. De uma solução excepcional para situações excepcionais seria absurdo extrair argumentos para resolver situações e problemas de caráter geral e futuros.” (JOSÉ AFONSO DA SILVA [3]);*

· *“Lugar à parte (à parte do corpo permanente da Constituição) ocupam as disposições do Direito transitório material contrapostas a todas as demais), que são normas temporárias destinadas a estabelecer o regime jurídico (‘a terceira solução’) correspondente à passagem do regime até então vigente para o regime de novo decretado” (JORGE MIRANDA [4]);*

· *“Contendo as normas transitórias exceções à parte permanente da Constituição (...)” (ac. STF-Pleno, AD 833/DF, rel. Min. Moreira Alves, DJ 16.09.94);*

· *normas do ADCT “trata(m) de regular e resolver problemas e situações de caráter transitório. Mas seu caráter transitório indica que regulam situações individuais e específicas.” (JOSÉ AFONSO DA SILVA [5]).*

· *“entre a permanência indefinida da disciplina jurídica existente e a aplicação incondicionada da nova normação, existem soluções de compromisso plasmadas em normas ou disposições transitórias” (CANOTILHO [6]8);*

· *“Disposições transitórias: como n’outras constituições, na parte final da nossa contêm-se determinações de carácter não permanente, mas na ocasião necessárias para entrarem em execução certas disposições constitucionales, para se ressaltarem certos direitos ... que sem isto se entenderiam suprimidos...” (JOÃO BARBALHO U. C. [7]; ênfases acrescentadas a todas as citações).*

Tais fundamentos são absolutamente indispensáveis. Quem não os observa, incide em erro, concessa maxima venia.

3. *O princípio constitucional da razoabilidade (CF/88, art. 1º) labora em favor da higidez do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, tendo-se em conta que urge adotar mecanismos efetivos, instrumentos concretos que ensejem a implementação dos postulados principais assim abstratamente previstos na Constituição Federal, como, só para exemplificar, os dos “objetivos fundamentais da República” do art. 3º, III consistentes em “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais” e IV “promover o bem de todos”, o do art. 203, caput de prover “assistência social” e do art. 204, o do art. 193, que impõe como “objetivos da Ordem Social constitucional” prover o “bem estar e a justiça sociais” e o do próprio art. 170, caput que determina que a Ordem Econômica constitucional “tem por base assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” e outros.*

Tudo isto, no tema de que se trata, acode ao apavorante crescimento geométrico da miséria neste País, que é fator de ordas de miseráveis e desempregados, legiões de população de rua, mendigos, doentes, camelôs, flanelinhas, trombadinhas, favelados, assaltantes, seqüestradores. O que a EC 31/00 quis atalhar com a adoção de meios efetivos, concretos, práticos (o da criação do Fundo de Combate à Pobreza, evitando que aqueles elegantes provimentos normativos constitucionais se estiolassem na sua pura e estéril retórica de direitos fundamentais no papel). E o presente substitutivo acompanha.

4. *Por derradeiro, se fosse possível chegar a este estágio, ad argumentandum, o princípio constitucional da ponderação de valores constitucionais (art. 1º, CF/88) faria valer a proposição que ora se oferece.. e, in casu, quanto a outros valores constitucionais que porventura se aleguem em contrário à aprovação do substitutivo, quando haja, como há, aqui, “necessidade de ‘encontrar o direito’ para resolver ‘casos de tensão’ (Ossenbühl) entre bens juridicamente protegidos”, para tomar da lição de CANOTILHO [8].*

Este princípio daria prevalência aos “princípios fundamentais” da República do art. 1º, II (“cidadania”) e III “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III), aos dos “objetivos fundamentais da República” do art. 3º, III (“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais”) e IV (“promover o bem de todos”), ao do art. 203, caput (assistência social) e 204, ao do art. 193 (objetivos da Ordem Social constitucional de prover o “bem estar e a justiça sociais”) e ao do próprio art. 170, caput (a Ordem Econômica constitucional “tem por base assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”), todos, estes, albergados pela Constituição Federal.

E todos, estes, que sustentam a excepcionalidade e a urgência, características de norma do Direito transitório, quanto à agudização da implantação transitória daquele meio de combate à pobreza e à marginalização.

Situação que sobrepara, e, no caso do presente substitutivo, também o evitamento de esarteamento das receitas do fundo para lhes conferir destinação diversa daquela para a qual foi constitucionalmente instituído.

TEXTO QUE INTERESSA DO ADCT/88 COM AS ALTERAÇÕES DAS EC-31/00 e 42/03:

Artigo incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/00:

"Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

Artigo incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/00:

Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza:

I – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da contribuição social de que trata o art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo;

III – o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição;

IV – dotações orçamentárias;

V – doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior;

VI – outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

§ 1º Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 159 e 167, inciso IV, da Constituição, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários.

§ 2º A arrecadação decorrente do disposto no inciso I deste artigo, no período compreendido entre 18 de junho de 2000 e o início da vigência da lei complementar a que se refere a art. 79, será integralmente repassada ao Fundo, preservado o seu valor real, em títulos públicos federais, progressivamente resgatáveis após 18 de junho de 2002, na forma da lei.

Artigo incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/00:

Art. 81. É instituído Fundo constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por ela controladas, direta ou indiretamente, quando a operação envolver a alienação do respectivo controle acionário a pessoa ou entidade não integrante da Administração Pública, ou de participação societária remanescente após a alienação, cujos rendimentos, gerados a partir de 18 de junho de 2002, reverterão ao Fundo de Combate e Erradicação de Pobreza.

§ 1º Caso o montante anual previsto nos rendimentos transferidos ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma deste artigo, não alcance o valor de quatro bilhões de reais, far-se-á complementação na forma do art. 80, inciso IV, do Ato das disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, o Poder Executivo poderá destinar ao Fundo a que se refere este artigo outras receitas decorrentes da alienação de bens da União.

§ 3º A constituição do Fundo a que se refere o caput, a transferência de recursos ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e as demais disposições referentes ao § 1º deste artigo serão disciplinadas em lei, não se aplicando o disposto no art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição.

Artigo incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/00:

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos.

Artigo incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/00:

Art. 83. Lei federal definirá os produtos e serviços supérfluos a que se referem os arts. 80, inciso II, e 82, §§ 1º e 2º.

Art. 83. Lei federal definirá os produtos e serviços supérfluos a que se referem os arts. 80, II, e 82, § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....
.....
“Art. 4º Os adicionais criados pelos Estados e pelo Distrito Federal até a data da promulgação desta Emenda, naquilo em que estiverem em desacordo com o previsto nesta Emenda, na Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, ou na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, terão vigência, no máximo, até o prazo previsto no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação da Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.03)

[1] JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 1996, 3ª edição, reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, p. 240.

[2] JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 4ª edição revista e atualizada, 2.000, Malheiros Editores, p. 205.

[3] JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 4ª edição revista e atualizada, 2.000, Malheiros Editores, p. 205.

[4] JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 1996, 3ª edição, reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, p. 240.

[5] JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 4ª edição revista e atualizada, 2.000, Malheiros Editores, p. 204.

[6] J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 5ª edição, p. 263.

[7] JOÃO BARBALHO U. C., *Constituição Federal Brasileira-Comentários, à Constituição Federal de 1891, Senado Federal, Edição Fac-similar dos Comentários à Constituição federal de 1891, 1992, p. 372.*

[8] J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 5ª edição, p. 263.

Sala da Comissão, em

EDUARDO CUNHA
Deputado Federal – PMDB/RJ