

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DA CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 558 DE 2006

Dispõe sobre a inclusão da CPMF nas disposições do § 2º, do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal.

Autores: Deputado Mendes Ribeiro Filho e outros

Relator: Deputado Eduardo Cunha

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de propostas de emenda constitucional apensadas e que receberam parecer único do ilustre deputado Eduardo Cunha. Cada qual, com enfoque diverso, busca a prorrogação da Comissão Provisória sobre Movimentação Financeira, bem como a Desvinculação da Receita da União.

O voto do eminente relator discute a possibilidade de alteração de dispositivo constitucional transitório, o que se superaria pelas diversas emendas constitucionais já aprovadas.

Termina o parecer pela admissibilidade das PECs ns. 558/06, 50/07 e 112/07, na forma de substitutivo, pela admissibilidade da PEC n. 90/07, com emenda saneadora e pela admissibilidade das PECs 23/07, 66/07 e 113/07.

É o relatório.

VOTO

O enfoque a ser dado à matéria em discussão deve ser repartida. Em primeiro lugar, analisar-se-á a denominada CPMF (Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos de



34BD737F48

natureza financeira) e, posteriormente, a denominada DRU (Desvinculação da Receita da União).

Impõe-se, inicialmente, observar que nada impede a alteração do corpo transitório da Constituição da República. Não é só o corpo permanente que se submete a possíveis alterações futuras, respeitadas as imunidades previstas no parágrafo 4º do art. 60 de seu texto. O Ato das Disposições Transitórias da Constituição igualmente integram o todo do corpo, que é um só. Evidente está que as normas aqui previstas, algumas têm duração transitória e tendem a perder eficácia pela exaustão de seu conteúdo; outras, subsistem ao longo do tempo, remanescendo a produção de efeitos jurídicos. Estas últimas protraindo seus efeitos, podem ser alteradas, à imagem dos atos administrativos de efeito continuado que podem ser alcançados por modificações, ao longo da produção de resultados.

Na fluência de suas conseqüências jurídicas, podem ser alteradas por outras normas, da mesma forma, modificando as soluções anteriormente dadas.

Nem é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Por voto do eminente Ministro Celso de Mello, já se deixou firmado que “os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte qualifica-se juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho do Estado (RTJ 160/992-993)” (Agr. Reg. no Recurso Extraordinário n. 215107/PR, julgado em 21/11/2006).



Vê-se que, na esteira do ensinamento jurídico, qualquer obstáculo que se possa opor à admissibilidade dos projetos de emenda constitucionais em análise não prosperará por tal ângulo. A positividade do dispositivo transitório é a mesma do corpo permanente da Constituição da República. Ambos são dotados de idêntica força geradora de direitos e são hábeis a interferir na vida política da nação. Se e enquanto não exaurida a produção dos efeitos a que se acha predestinada, a norma jurídica pode ser alterada, ainda que inserida em corpo transitório da Lei Maior da República.

A afirmativa preliminar alcança ambos os dispositivos cuja alteração se busca nos projetos apresentados.

Em relação à admissibilidade da matéria de mérito, é de indiscutível viabilidade a apreciação pela Comissão Especial que deverá ser instalada. Não há agressão a qualquer preceito de imunidade e, pois, impõe-se o prosseguimento e aprovação dos projetos.

O ilustre relator optou, em relação às propostas ns. 558/06, 50/07 e 112/07, por elaborar um substitutivo englobando-as em um só corpo.

Tal providência ainda que em nada altere as proposições, que continuam a subsistir por si sós, os exatos termos do parágrafo 4º do art. 118 do Regimento Interno, a emenda “substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa”.

Vê-se, pois, que a emenda substitutiva apenas pode ser apresentada, do ângulo meramente formal, para o “aperfeiçoamento da técnica legislativa”. Não foi o que se fez. O digno relator procurou unificar, tornando um só corpo, diversas proposições, que, com certeza, não era o desiderato de cada um dos proponentes.

Tal providência, pois, não merece prosperar.

E m relação à PEC nº 90/07 pode-se dizer a mesma coisa. O eminente deputado Carlos William, autor da proposição procura modificar o art. 153, inciso VIII, bem como seus parágrafos 1º e 6º e também os arts. 76 e 95. Busca inserir o inciso VIII ao art. 153, com a seguinte redação: “movimentação financeira”, enquanto que o digno relator propõe sanear com o seguinte texto:



“movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira”. Sem embargos de ser mais técnica a redação do relator, pode-se supor que o proponente tenha querido, efetivamente, cuidar de *movimentação financeira*, cuja expressão pode não corresponder, com exatidão à alteração proposta. A matéria é mais apta a ser discutida na Comissão Especial do que se alterar a proposta inicial, com sua redação.

O que o autor objetiva é transformar a *contribuição* em *imposto*, o que obrigaria a União a repartir os recursos com Estados, Distrito Federal e Municípios, o que pode não ser querido pelo Governo.

Ademais, o projeto altera outros parágrafos, bem como os arts. 76 e 95, que não constam da emenda saneadora.

De outro lado, insere o inciso I do art. 159 na proposta apresentada, o que envolve alteração de natureza de mérito. Não se sabe se está na intenção do proponente que o produto da arrecadação do imposto deverá ou não ser repartido com as demais unidades federativas. Tal desiderato somente poderá ser consertado na Comissão Especial a ser instaurada.

Em verdade, a emenda apresentada não é meramente modificativa com efeito saneador. Efetivamente, alterou a proposta, o que apenas poderia ocorrer no momento adequado posterior.

As demais propostas foram entendidas como admissíveis e, pois, assim deve ser.

Em relação à CPMF, pois, o parecer merece aprovação, salvo a emenda saneadora apresentada à PEC n. 90/07.

No tocante à DRU, como já escrevi a respeito, o dispositivo anterior desvinculava as receitas mencionadas das finalidades orçamentárias. O Poder Legislativo abriu mão de dar a palavra final sobre a destinação dos gastos públicos, restringindo sua competência. As emendas constitucionais anteriores previam determinadas finalidades, enquanto que a que se busca alterar e a atual proposição nenhuma destinação lhes dá. Tal circunstância é anotada pelo digno professor Facury Scaff (“RDA”, 236, abr/junho 2004, págs. 33/50).

Anotei, na seqüência da obra (“Curso de Direito Financeiro”, ed. RT, fls. 349, que se outorgou “ao Executivo a faculdade totalmente descabida, ficando a seu alvedrio a alocação de recursos, o que é incompatível com o todo



constitucional”. Há um certo consenso de se desobrigar o Executivo de determinadas vinculações, permitindo-se que haja um espaço discricionário para alocação de recursos, para melhor atender as finalidades constitucionais, especialmente no que toca às políticas públicas.

O orçamento é peça essencial, nos modernos Estados, para o bom funcionamento da República. Pressupõe a fixação das despesas e a previsão das receitas, num balanceamento adequado e o cumprimento das metas e da lei de meios, na exata forma do previsto no texto orçamentário. Há o discricionário no vinculado. Há a liberdade posterior à fixação estabelecida. No entanto, realizadas as receitas, torna-se obrigatória a efetuação do gasto. Não pode qualquer dos poderes dar-se ao luxo de desconhecer a norma jurídica orçamentária e não efetuar o gasto, tendo realizada a receita. É descumprimento manifesto da vontade do legislador por ato voluntário do administrador, cuja vontade é ato subalterno à lei.

No mérito, pois, tenho sérias dúvidas em concordar, seja com o prosseguimento da CPMF, uma vez que há estudos competentes que atestam que o caixa do governo foi abastecido com outro tipo de tributos, tornando , possivelmente, desnecessária o protraimento da exigência tributária. Seria caso de concordar com a extinção paulatina da contribuição, alterar para menos a alíquota, enfim, idéias ou soluções outras para reduzir a carga tributária brasileira.

É verdade que há sólidos argumentos em contrário, como consta de opinião de Everardo Maciel na revista “Consulex”, do ano XI, n. 250, de 15 de junho de 2007. Afirmo que o tributo é de baixo custo para a Administração e de difícil sonegação, além de apontar outros tributos que poderiam sofrer redução. Veja-se que todos estão de acordo em diminuição da carga tributária. O que não se pode pensar, desde logo, é em possível reforma tributária. No entanto, desde já eliminar o tributo, há que se pensar de forma responsável sob pena de impormos ao Estado drástica redução de seu comportamento. A decisão, no mérito e futuramente, há de ser muito discutida e sopesada.

De outro lado, a DRU igualmente é sem qualquer sentido jurídico, uma vez que retira do Congresso sua função primordial de controle e de decisão final sobre o gasto público. As opções são feitas pelo Executivo. No entanto, cabe ao Legislativo estabelecer os limites das escolhas executivas. É elemento que integra o próprio conceito do Parlamento, qual seja, a deliberação sobre como, quando, onde e por que se gasta.



As objeções, no entanto, são de mérito e não poder ser discutidas neste instante procedimental. Na Comissão Especial a ser instalada é que o problema poderá ser discutido.

Tal digressão, no entanto, é despicienda neste passo da tramitação das proposições. Aqui, trata-se apenas e tão-somente de analisar a admissibilidade de propostas, sendo certo, na exata dicção do parágrafo 3º do art. 202 do Regimento Interno que: “Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quorum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer”.

Embora se admita, pois, a emenda que possa sanear a proposição ou adequá-la à técnica legislativa, em verdade, não convém alterar a proposta a pretexto de melhorar sua técnica, quando, em verdade, se está unificando propostas, o que é inadequado na fase procedimental atual.

Dáí meu voto rejeitar as emendas apresentadas pelo digno relator e aprovar as proposições em sua formulação original, reservando-se à Comissão Especial as alterações necessárias.

Sala da Comissão, 09 de agosto de 2007.

Deputado Regis de Oliveira

