



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Sérgio Miranda

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 407, DE 2001

Acrescenta art. 84 ao Ato das
Disposições Constitucionais Transitórias

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ANDRÉ BENASSI

VOTO EM SEPARADO
(Dep. Sérgio Miranda)

I. RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição, de iniciativa do Poder Executivo, que acrescenta o art. 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a finalidade de prorrogar, até 31 de dezembro de 2004, a cobrança da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira).

A PEC veio a esta Comissão, para apreciação de sua admissibilidade, nos termos regimentais.



II. VOTO

Instituída pela primeira vez em, sob o nome – por todas as luzes juridicamente mais adequado – de Imposto sobre a Movimentação Financeira – IPMF, a CPMF vem gozando de uma longevidade insuspeita, atropelando, para continuar existindo, a Constituição, os princípios jurídicos, o bom senso econômico e a mais comezinha lógica, numa trajetória em que o peso bruto de sua arrecadação cala à força todos os argumentos em contrário.

No entanto, reafirmamos aqui nossa divergência com o parecer do Relator, que deu pela admissibilidade da presente Proposta de Emenda à Constituição, pelos argumentos jurídico-constitucionais que passamos a aduzir.

A inadmissibilidade da proposição emerge, de imediato, de sua tentativa de inserir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT uma medida que refoge inteiramente à finalidade a que se destinam as normas ali insculpidas.

Com efeito, as normas do ADCT têm o caráter específico e exclusivo de assegurar a transição entre a velha ordem constitucional e a nova ordem inaugurada em 1988. Daí o seu nome, transitórias, não somente porque programadas para terem vigência temporária, mas principalmente porque transitam entre duas ordens constitucionais, fazem a ponte entre dois ordenamentos fundamentais, o que se inaugura e o que finda. Justificam-se pela conveniência política do constituinte originário em regular a aplicação intertemporal desse novo ordenamento constitucional.

Esse o entendimento magistralmente expresso pelo



Professor RAUL MACHADO HORTA:

*“A incidência imediata da Constituição acarreta a substituição da ordem constitucional anterior pela impossibilidade da coexistência no tempo e no espaço, na condição de fonte e matriz do mesmo ordenamento jurídico estatal, de duas Constituições, a antiga, que desapareceu, e a nova Constituição, que se torna o fundamento monístico da validade e da eficácia do ordenamento jurídico do Estado. A técnica constitucional elaborou soluções de acomodação normativa, que afastam o colapso que adviria do vazio jurídico: a recepção do direito anterior pela Constituição, a vigência da legislação anterior que não contrariar as disposições da nova Constituição **e as normas de transição para regular situações discrepantes das normas constitucionais permanentes.***

(...)

As normas transitórias amortecem a imediata aplicação do direito novo e asseguram a permanência de situações existentes”¹

Vê-se que esse entendimento choca-se frontalmente com a situação que analisamos. Não há por onde se perceber no art. 84 que se pretende acrescentar ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias qualquer caráter de ponte transitória entre um ordenamento constitucional moribundo e outro que principia a florescer. Não se vislumbra nesse acréscimo qualquer técnica de amortecer a imediata aplicação do direito novo, pois essa técnica existe em função de garantir a aplicação, com o menor grau de atrito social possível, desse direito novo.

¹ ESTUDOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Ed. Del Rey, 1995, págs. 321 e 322



Se não se conforma ao ADCT por não exercerem qualquer papel de transição entre duas ordens jurídicas, vai ficando claro que nem sequer a característica de limitação temporal a CPMF compartilha com as normas daquele Ato. Na verdade, as sucessivas prorrogações da CPMF são, nada mais nada menos, que uma forma oblíqua, dissimulada, de tornar permanente uma situação que interessa ao governo manter inalterada. Evidentemente, prorrogação após prorrogação da CPMF retira qualquer veleidade de provisoriedade a essa medida, o que nos leva a prestar atenção, mais uma vez, às sábias palavras do eminente jurista mineiro RAUL HORTA:

*“O traço que aproxima as normas heterogêneas é a temporariedade e a transitoriedade. São normas que vão desaparecer. Esse desaparecimento que as torna mais efêmeras ou de menor duração no tempo advirá do prazo fixado para o cumprimento de atos ou determinações do constituinte ou, ainda, pela sucumbência no tempo do direito, da garantia ou da situação assegurada aos respectivos titulares e que findarão com eles. **Norma permanente nas disposições transitórias é norma anômala.**”²*

Veja-se que a aprovação da CPMF vai ganhando foros de um ritual que tem vida própria, em que não é necessário sequer justificar como contribuição social.

O nobre Relator, por exemplo, afirma em seu voto que

“No mérito, a cobrança da CPMF revelou-se importante instrumento de arrecadação financeira, destinado a proporcionar melhor trajetória às finanças públicas e ao próprio controle fiscal por parte do Governo Federal. A CPMF é modalidade que ajuda, ainda, no

² Ob. Cit., pág. 327



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete Deputado Sérgio Miranda

combate à sonegação, à corrupção e ao narcotráfico, o que torna compreensível a necessidade de prorrogação de sua vigência.”

Vê-se, portanto, que, ao contrário de sua primeira edição, em que se justificava a sua existência como um reforço à ação governamental na saúde pública, e diversamente mesmo das outras vezes, em que se esforçavam sempre, o governo e seus aliados no Congresso, por demonstrar o caráter social da CPMF, agora o fato bruto de ser um **“importante instrumento de arrecadação financeira”** é que é destacado.

Ademais, apregoa-se agora a sua destinação como sendo **“proporcionar melhor trajetória às finanças públicas e ao controle fiscal por parte do Governo Federal”**. A intenção do governo em reeditar a CPMF aparece aqui em toda a sua nudez, com a marca de um governo que tudo submete e subordina ao controle fiscal, ao ajuste fiscal, em uma palavra, a uma política que tem como centro dar garantias aos credores financeiros em detrimento da prestação de serviços à população.

A CPMF existe para financiar ações de saúde pública, benefícios do regime geral da previdência social e programas do Fundo de Erradicação da Pobreza. A Proposta de Emenda à Constituição, que ora se analisa, mantém essas mesmas vinculações. Como pôde o senhor Relator destacar a *contrario sensu* que, no mérito, a CPMF revelou-se importante instrumento do ajuste fiscal? Está, o senhor Relator, por algum acaso, reconhecendo que a CPMF, uma contribuição social – vinculada constitucionalmente ao Orçamento da Seguridade Social -, está na verdade sendo utilizada como mecanismo de produção de superávits primários? Essa constatação do senhor Relator é razão suficiente para a rejeição dessa proposta. Mais ainda, razão suficiente para que essa Comissão instale os procedimentos de acompanhamento e fiscalização próprios da



ação parlamentar, responsabilizando esse governo pelos desvios praticados.

Veja-se bem: a proposta a que o Relator confere o selo da admissibilidade não é mais para a prorrogação uma contribuição social, é para um instrumento de melhoria das finanças públicas para realizar o ajuste fiscal.

Não sendo contribuição social, seria contribuição “de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”, a teor do art. 149 da Constituição Federal? É óbvio que não, que não se endereça à atuação de nenhuma categoria profissional ou econômica em sua área respectiva.

Seria, porventura, contribuição de intervenção no domínio econômico? Também não. A proposta que se analisa mantém em tese as atuais vinculações da CPMF – saúde, previdência e ações do Fundo da Pobreza. Mesmo, que o Relator compreenda que a “CPMF é modalidade que ajuda, ainda, no combate à sonegação, à corrupção e ao narcotráfico, o que torna compreensível a necessidade de prorrogação de sua vigência”, esta seria quando muito uma utilização secundária das **informações** relativas à CPMF. Ora o cruzamento das informações dos contribuintes realizados pela fiscalização tributária não altera a natureza dos tributos.

O uso das informações da CPMF para ações louváveis de combate à sonegação, à corrupção e ao narcotráfico não desconstitui a CPMF como contribuição social. Esse papel se deve ao fato de que a sua incidência sobre toda a movimentação financeira, toda a transmissão de valores, de créditos e de direitos de natureza financeira, torna esses fatos transparentes, visíveis ao fisco. Mas, admitir a CPMF como uma contribuição de intervenção no domínio econômico, dar-lhe papel principal



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete Deputado Sérgio Miranda

de instrumento de combate à sonegação, implica no reconhecimento de que a alíquota deveria ser, nesse caso, meramente simbólica. Uma alíquota de 0,001% cumpriria aquele papel tão bem como a alíquota de 0,38% atual.

Não é razoável que, supondo ser o papel da CPMF o de intervenção no domínio econômico, se escorche o conjunto dos contribuintes, fazendo incidir sobre toda a sociedade e sobre toda a economia um pesado tributo. Há muito vem sendo denunciado o “efeito cascata” da incidência da CPMF em diversos momentos sucessivos da cadeia produtiva, com o conseqüente encarecimento do produto final. Com o agravante de ser tributo indireto, que o consumidor final paga embutido no preço das mercadorias, sem o saber. Paga quando movimenta sua conta bancária e paga quando compra no mercado.

O que não é razoável não pode ser constitucional. O Supremo Tribunal Federal tem reiterado essa assertiva inúmeras vezes, especialmente ao fazer uso de sua prerrogativa de dar à norma impugnada interpretação conforme à Constituição, que expurga o que não guarda foros de razoabilidade.

Não sendo contribuição, será a CPMF imposto, com a característica de “obrigação [que] tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”, conforme define o nosso Código Tributário?

Se assim for, é preciso assumir, alterar substancialmente a proposta que se analisa, fazer cair a máscara que envolve a CPMF e a sua função social de financiar ações do Orçamento da Seguridade Social, ter a ousadia de aprovar um pesado tributo em cascata para financiar o ajuste fiscal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete Deputado Sérgio Miranda

Se for imposto, como parece ser, deveria voltar a chamar-se IPMF, como no princípio se denominou esse tributo. Mas nem assim escaparia da pecha de inconstitucionalidade, por malferir o disposto no art. 154, I, da Carta Magna, onde se confere à União a faculdade de instituir outros impostos, que não os explicitamente relacionados no artigo anterior, à condição, no entanto, de que esses impostos não sejam cumulativos nem tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos discriminados na Constituição, condições que o IPMF obviamente não atenderia.

Vê-se, portanto, que essa proposta não se coaduna com a Constituição Federal, quer por não se poder tratar no ADCT de medida que não diz respeito à transição entre dois ordenamentos jurídicos, quer por não no mérito o tributo que se renova não se enquadrar na definição constitucional de contribuição social, quer por se revestir da condição de imposto disfarçado.

E, por mais estranho que possa parecer, a realidade não está muito distante dessa afirmativa.

No primeiro semestre de 2001, o Governo Federal arrecadou com a CPMF R\$ 7,89 bilhões. Mas, no mesmo período, somente foram utilizados em ações de saúde pública R\$ 1,3 bilhão, que se somados aos R\$ 787 milhões destinados à previdência social, totalizam R\$ 2,09 bilhões, já que nenhum centavo foi utilizado em ações do Fundo da Pobreza. **Apenas 26% dos recursos foram utilizados em ações constitucionalmente previstas.** Como pôde o Governo Federal inverter tão caros princípios constitucionais? Qual é a senha para tamanha impunidade?

A tabela a seguir apresenta os valores mensais de



arrecadação e utilização dos recursos da CPMF, no primeiro semestre de 2001.

Tabela 1: CPMF, 1º semestre de 2001 - Receita realizada e utilização em ações típicas, conforme determinação constitucional.

Valores correntes em R\$ milhões

	Receita Líquida		Despesas pagas			Total utilizado	Recursos Desvinculados ou não utilizados *	
	Mensal	Acumulada	Saúde	Previdência	Pobreza		Acumulados	%
jan	1.320,8	1.320,8	0,1	228,6		228,6	1.092,2	6,9
Fev	784,1	2.104,9	4,9	6,1		11,1	1.865,2	12,9
Mar	1.374,6	3.479,5	161,9	0,0		161,9	3.078,0	22,5
Abr	1.322,9	4.802,4	93,3	0,0		93,2	4.307,6	35,0
Mai	1.726,6	6.529,0	46,4	552,7		599,0	5.435,1	49,5
Jun	1.361,5	7.890,4	999,0	0,0		999,0	5.797,6	62,7
Soma	7.890,4	7.890,4	1.305,5	787,3	0,0	2.092,8	5.797,6	62,7

RESUMO: USO DOS RECURSOS DA CPMF	
Parcela da CPMF utilizada para a Saúde Pública =	1.305,5
Parcela da CPMF utilizada para a Previdência Social =	787,3
Parcela da CPMF utilizada com ações do Fundo Pobreza =	0,0
Parcela da CPMF utilizada para produção do Superávit primário =	5.797,6

Fonte: SIAFI

Notas: * A desvinculação que o governo promove com a DRU atinge 20% da receita da CPMF exceto na parcela correspondente ao Fundo da Pobreza (0,08%)

O que observa é que a CPMF mantém apenas formalmente a sua vinculação social. A sua utilização em ações de saúde, previdência e assistência social é feita na medida das necessidades do ajuste fiscal. Quando o governo entende que 62,7% da CPMF devem ser esterilizados para a produção de superávit, assim o faz.

Não é descabido que o Relator tenha reconhecido a CPMF como importante instrumento do ajuste fiscal. Inconcebível é que veja constitucionalidade em utilizar uma contribuição social para



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete Deputado Sérgio Miranda

tal fim.

A CPMF não é o único tributo vinculado que tem o seu uso desvirtuado por esse governo. Taxas, contribuições sociais e econômicas, recursos de entidades da administração indireta e até mesmo os recursos das estatais seguem o curso do ajuste fiscal, única meta que redireciona e condiciona todas as demais funções do Estado brasileiro. Está na hora desse Congresso restabelecer a vigência de tantos preceitos constitucionais afrontados.

Por todos esses argumentos, somos pela inadmissibilidade da PEC 407, de 2001, por sua evidente inconstitucionalidade intrínseca e pelas inconstitucionalidades derivadas a que a sua aplicação levaria.

Sala da Comissão, 12 de setembro de 2001,

Deputado **SÉRGIO MIRANDA**