

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2007 (Apensa a PEC nº 45, de 2007)

Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências.

Autor: Deputado Virgílio Guimarães e outros

Relator: Deputado Geraldo Pudim

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de reforma do Sistema Tributário Nacional. De acordo com os autores, visa a torná-lo “desenvolvimentista, municipalista, federativo, socialmente justo e ambientalmente seguro”. Em continuidade à reforma aprovada na legislatura passada, resulta do trabalho conjunto de vários Deputados que trabalharam na Comissão Especial encarregada de analisar a PEC nº 41, de 2003, e representa, ainda no entender de seus autores, uma evolução do esboço de emenda aglutinativa cogitado naquela ocasião.

Os seus aspectos mais importantes dizem respeito aos seguintes objetivos:

- a) unifica e nacionaliza a legislação do ICMS;



441E98E233

b) transforma a contribuição para o PIS-PASEP e a COFINS em imposto federal, com a mesma hipótese de incidência;

c) permite o aproveitamento recíproco de créditos do ICMS, IPI, ISS e do novo imposto que sucederá a contribuição para o PIS-PASEP e COFINS;

d) transforma a CPMF em contribuição permanente, com caráter primordialmente fiscalizatório;

e) aperfeiçoa os mecanismos de administração tributária e de controle do aumento da carga fiscal; e

f) altera o regime do pagamento dos precatórios judiciais e flexibiliza as vinculações de receitas da União, dos Estados e dos Municípios.

Tramita em apenso a PEC nº 45, de 2007, de autoria do ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly e outros, que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Tem essa proposta, segundo afirmam seus autores, entre vários objetivos, o de extinguir os tributos declaratórios, por se revelarem de fácil sonegação, substituindo-os por impostos seletivos, em nível federal e estadual. Opera-se também a transferência da esfera de competências de alguns impostos já existentes no sistema em vigor, como o Imposto Territorial Rural – ITR, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações – ITCMD, da União e dos Estados, respectivamente, para os Municípios.

As propostas foram despachadas a este Colegiado pelo Exmo. Sr. Presidente, para pronunciamento sobre sua admissibilidade, nos termos do art. 202 do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



Cumpra a esta Comissão pronunciar-se exclusivamente sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais e regimentais para tramitação expressos no art. 60 da Constituição Federal e no art. 201 do Regimento Interno.

As propostas reúnem número suficiente de assinaturas, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa às fls. 35 (PEC nº 31/2007) e 10 (PEC nº 45/2007), cumprindo portanto o requisito fixado pelo inciso I do art. 60 da Constituição. Não se configuram também quaisquer das vedações circunstanciais estabelecidas no §1º daquele dispositivo, vale dizer, a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

No que respeita aos seus requisitos intrínsecos, importa verificar se as propostas não incorrem em violação das cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, isto é, se não tendem a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Nesse particular, importante traçar desde logo os limites da incumbência atribuída pelo Regimento Interno a este Colegiado. É que não se trata, neste momento, de analisar a viabilidade constitucional, técnica ou jurídica das propostas alvitadas. Tal verificação compete à Comissão Especial e ao Plenário, nos termos regimentais. O exame que nos cabe diz com as condições de *admissibilidade*, em uma análise bem mais restrita e que tem por parâmetro o já mencionado art. 60 do texto constitucional.

No que respeita a esse tema, ressaltam alguns preceitos que merecem atenção especial, no que se refere à PEC nº 31, de 2007:

a) as alterações propostas no art. 1º quanto à competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal, com a inserção de um novo art. 152-A e a expressiva mudança de redação do §2º do art. 155, visando à futura disciplina legal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;

b) o sistema de fixação de alíquotas do ICMS, no novo regime, por meio de resolução do Senado Federal (Art. 155, § 2º, inciso IV), com



delegação a órgão colegiado, de natureza administrativa (constituído, ao que parece, nos moldes do Confaz) da competência para reduzi-las e restabelecê-las (alínea *b* do inciso V do § 2º do art. 155);

c) o disposto no art. 3º, que convalida benefícios fiscais concedidos em confronto com o texto constitucional em vigor, inclusive no caso dos desconstituídos em julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu sua inconstitucionalidade;

d) o art. 95 que se pretende inserir do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (art. 2º da PEC), para afastar temporariamente (até dois anos após a entrada em vigor da lei complementar que regular o novo regime do ICMS), no caso específico desse imposto, a garantia da anterioridade de noventa dias para o início da cobrança de tributos;

e) o art. 10 da PEC, que institui um regime especial de pagamento de precatórios devidos por Municípios, com limitação do montante em função das receitas correntes líquidas e fixação de mecanismos de compensação com créditos tributários, ainda que em desrespeito à ordem cronológica, no caso de o contribuinte-credor renunciar a parte do seu crédito.

Passa-se à análise de cada um desses aspectos:

No que tange às alterações dos dispositivos constitucionais que limitam a competência legislativa dos estados quanto à disciplina do ICMS, importa verificar se agravam as restrições hoje já existentes ou se têm caráter meramente formal. No primeiro caso, poderia configurar-se violação do princípio federativo, protegido pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição.

São os seguintes os dispositivos em questão:

Art. 152-A. É vedado aos Estados e ao Distrito Federal, no exercício da competência prevista no art. 155, II, e § 2º, XI, dispor sobre matéria não relacionada na lei complementar de que trata o inciso XII ou na resolução de que trata o inciso IV, ambos do art. 155, § 2º, ou, ainda que relacionadas, possuam conteúdo ou forma diferentes daqueles nelas constantes.



Art. 155.

§ 2º o imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

VIII – terá regulamentação única, sendo vedada a adoção de norma autônoma estadual, ressalvado o previsto no inciso V, d;

XI – a instituição por lei estadual limitar-se-á a estabelecer a exigência do imposto na forma disciplinada pela lei complementar de que trata o inciso XII;

Em primeiro lugar, parece claro que o art. 152-A e o inciso XI do § 2º do art. 155, com a nova redação que se lhe propõe, têm a mesma finalidade. Este não é o momento, no entanto, de se corrigir o problema, em face das limitações de competência da CCJC, no âmbito da tramitação de uma PEC. A questão certamente há de ser devidamente tratada pela Comissão Especial que vier a ser constituída, nos termos do Regimento Interno.

O que se pode verificar, do exame dos dispositivos retrotranscritos, quanto à questão específica da limitação da competência legislativa dos Estados, é que (1) as alterações ora propostas, do ponto de vista material, não agravam as restrições que hoje já delimitam a competência do legislador estadual, mas antes se revestem de caráter meramente formal, com o fito de proporcionar mais eficácia ao regime já estabelecido; (2) o novo regime não vem, pela redação proposta, como imposição aos Estados, que têm a liberdade de a ele aderir livremente, por meio da ação conjunta de suas Assembléias Legislativas e de seus Governos, com a aprovação de uma lei de sua estrita competência.

De fato, a Constituição vigente já restringe a competência do legislador estadual, com o objetivo de tornar viável a disciplina do ICMS, tendo em conta as dificuldades de administração de um imposto sobre valor agregado estadual dentro de uma Federação, agravadas pela não adoção pura do “princípio do destino” na distribuição da receita oriunda de operações interestaduais. Essas



restrições se estendem, em graus variados, desde a faculdade atribuída ao Senado Federal para fixar alíquotas mínimas e máximas, em determinadas situações (art. 155, § 2º, V, em sua redação atual), até a vedação a que os Estados instituem benefícios fiscais, cuja validade se condiciona à prévia autorização do Confaz. Nada obstante, tendo em vista que o sistema vem perdendo eficácia, com o agravamento do processo de “guerra fiscal”, propõe-se agora uma nova formulação para os mesmos princípios. Ao que aparenta, portanto, não se acentuam as limitações hoje já estabelecidas: trata-se unicamente de revesti-las de uma redação talvez mais eficaz, para concretizar as mesmas idéias já assentes no texto atual.

Corroborar esse entendimento o disposto na alínea *d* da nova redação que se propõe para o inciso V do comentado art. 155, § 2º, da Constituição:

d) lei estadual poderá estabelecer:

1 – adicional de até cinco pontos percentuais, aplicável a operações intra-estaduais relativas a combustíveis e a mais três mercadorias, bens e serviços, independentemente do limite máximo previsto no inciso IV, a;

2 – redução de até seis pontos percentuais, aplicável a operações com óleo diesel e outros combustíveis com ele misturados.

Dentro dos estritos limites do juízo de admissibilidade da proposta, por conseguinte, não se percebe, nos dispositivos em comento, ofensa a cláusula pétrea constitucional.

No que concerne à fixação de alíquotas do ICMS, a proposta se afasta do princípio da legalidade estrita, inscrito no art. 150, I, ao estabelecer um sistema dipolar em que cabe ao Senado Federal determiná-las (dentro de uma faixa consignada na própria Carta Fundamental pela PEC) e se confere a um colegiado, de natureza administrativa, a prerrogativa de reduzi-las ou restabelecê-las. Ao passo em que se transfere definitivamente para o Senado Federal a competência que ora se lhe reserva apenas como faculdade, a ser exercida em situações específicas, atribui-se à Administração competência para



reduzir e restabelecer alíquotas, vale dizer, para fixá-las, dentro dos limites daquela resolução.

A transferência para a Câmara Alta da competência plena fixar alíquotas, como já analisado acima, na verdade não altera a essência do regime ora em vigor, do ponto de vista de sua materialidade, mas apenas lhe dá uma nova roupagem normativa, uma nova redação. Trata-se de questão eminentemente formal.

Outro preceito que merece especial atenção é o contido no art. 3º da PEC, que pretende, em linhas gerais, convalidar benefícios e incentivos fiscais concedidos em desacordo com a Constituição, no âmbito dos vários episódios que caracterizaram a chamada “guerra fiscal”, ao longo dos últimos anos. Essa convalidação atingirá, de acordo com a redação do § 3º do artigo proposto, inclusive os já desconstituídos judicialmente, com autorização para que as *“obrigações decorrentes dos efeitos retroativos da desconstituição judicial”* sejam remitidas por lei estadual.

A par de considerações quanto à conveniência da medida, especialmente no que diz com os seus efeitos sobre o princípio geral da supremacia da Constituição – que respeitam exclusivamente ao mérito –, no âmbito da análise específica que nos incumbe, importa verificar se a matéria não estaria tendendo a abolir ou a separação de poderes ou a garantia fundamental do respeito à coisa julgada, nos casos em que os benefícios tenham sido anulados por decisão judicial irreformável.

No primeiro caso, uma análise mais acurada parece afastar a interferência do Poder Legislativo sobre competência do Judiciário. Não se estará, na verdade, desrespeitando a decisão do STF, mas, ao contrário, alterando o texto da Constituição para corrigir o defeito apontado, e nesse passo o Parlamento nada mais faz do que exercer em plenitude a sua competência.

No que respeita à coisa julgada a questão toma um aspecto um pouco mais delicado. De fato, ao atribuir à emenda efeito retroativo, de maneira a atingir atos jurídicos praticados sob o pálio da ordem constitucional anterior, e, ainda mais, já declarados incompatíveis com essa ordem, a medida



tem efeitos práticos que contrariam aqueles produzidos pela decisão judicial. Nada obstante, há que se ponderar, na espécie, que se trata de medida mais favorável ao contribuinte. A garantia da imutabilidade da coisa julgada, com efeito, tem por escopo proteger cidadãos e contribuintes de eventuais alterações legislativas que venham em seu prejuízo. Bem por isso, assim como outros institutos análogos, não se deve aplicar aos casos em que a alteração normativa lhe seja benéfica. A norma mais favorável pode, sim, retroagir, sem ofender direitos individuais.

Nesse passo, dentro dos lindes do exame de admissibilidade, deixando de lado considerações quanto à conveniência da medida, bem como juízos de valor relacionados à questão da moralidade, que, vale reafirmar, dizem respeito ao mérito, não se vislumbram no ponto afrontas a direitos e garantias individuais.

Com respeito à proposição em apenso (PEC nº 45/2007), não se identificam violações aos limites fixados pelo § 4º do art. 60.

Nessa ordem de idéias, nos termos da argumentação acima expendida, verifico presentes os requisitos constitucionais e regimentais para que sejam as proposições ora sob exame submetidas ao debate parlamentar, de acordo com o art. 60, da Constituição Federal, e do art. 201, do Regimento Interno, e, portanto, **voto pela admissibilidade da PEC nº 31, de 2007, e da PEC nº 45, de 2007.**

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Geraldo Pudim
Relator

