

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 06.12.2002

03/10/2002

EMENTÁRIO Nº 2 0 9 4 - 1

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.666-6 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REQUERENTE : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADVOGADO : WLADIMIR SÉRGIO REALE

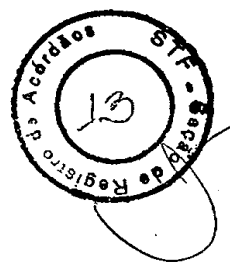
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO OU TRANSMISSÃO DE VALORES E DE CRÉDITOS E DIREITOS DE NATUREZA FINANCEIRA-CPMF (ARTS. 84 E 85, ACRESCENTADOS AO ADCT PELO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 37, DE 12 DE JUNHO DE 2002).

1 - Impertinência da preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, de que a matéria controvertida tem caráter *interna corporis* do Congresso Nacional, por dizer respeito à interpretação de normas regimentais, matéria imune à crítica judiciária. Questão que diz respeito ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, em especial às regras atinentes ao trâmite de emenda constitucional (art. 60), tendo clara estatura constitucional.

2 - Proposta de emenda que, votada e aprovada na Câmara dos Deputados, sofreu alteração no Senado Federal, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à supressão, no Senado Federal, da expressão "*observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal*", que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação, tendo em vista que essa alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto (Precedente: ADC nº 3, rel. Min. Nelson Jobim). Ocorrência de mera prorrogação da Lei nº 9.311/96, modificada pela Lei nº 9.539/97, não tendo aplicação ao caso o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal. O princípio da anterioridade nonagesimal aplica-se somente aos casos de instituição ou modificação da contribuição social, e não ao caso de simples prorrogação da lei que a houver instituído ou modificado.

3 - Ausência de inconstitucionalidade material. O § 4º, inciso IV do art. 60 da Constituição veda a deliberação quanto a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Proibida, assim, estaria a deliberação de emenda que se destinasse a suprimir do texto constitucional o § 6º do art. 195, ou que excluísse a aplicação desse preceito a uma hipótese em que, pela vontade do constituinte originário, devesse ele ser aplicado. A presente hipótese, no entanto, versa sobre a incidência ou não desse dispositivo, que se



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.666-6/DF

mantém incólume no corpo da Carta, a um caso concreto. Não houve, no texto promulgado da emenda em debate, qualquer negativa explícita ou implícita de aplicação do princípio contido no § 6º do art. 195 da Constituição.

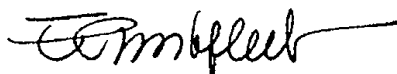
4 - Ação direta julgada improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente o pedido formulado na inicial da ação direta.

Brasília, 3 de outubro de 2002.

Ilmar Galvão - Presidente



Ellen Gracie - Relatora

*Supremo Tribunal Federal*

03/10/2002

TRIBUNAL PLENO

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.666-6 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. ELLEN GRACIE  
**REQUERENTE** : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL  
**ADVOGADO** : WLADIMIR SÉRGIO REALE  
**REQUERIDO** : CONGRESSO NACIONAL

**RELATÓRIO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Social Liberal (PSL), impugnando o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 37/02, na parte em que acrescentou os novos artigos 84 e 85 ao ADCT.

Alega o requerente que esse dispositivo padece de inconstitucionalidade formal, pois o texto da mencionada Proposta de Emenda Constitucional, após ter sido aprovado pela Câmara dos Deputados em 02 turnos, foi encaminhado ao Senado Federal, onde teria sofrido alteração substancial e sido promulgado em seguida. Não tendo o texto retornado à Câmara para apreciação e votação da alteração implementada, teria havido ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal. Assevera o autor que o texto aprovado pela Câmara vinculava a cobrança da referida contribuição ao disposto no § 6º do art. 195 da Carta Política, que trata do princípio da anterioridade nonagesimal, vinculação que teria sido suprimida pelo Senado no texto aprovado e promulgado, redundando na cobrança imediata da referida contribuição provisória.

Aduz o autor, também, haver inconstitucionalidade material no dispositivo atacado. No seu entendimento, o princípio da anterioridade nonagesimal, por ser uma garantia individual do contribuinte (art. 5º, LIV e § 2º da Constituição), aplicável a todas as contribuições sociais, constitui cláusula pétrea, sendo parte substancial do texto modificado, cuja supressão teria acarretado também ofensa ao inciso IV do § 4º do art. 60 da Carta.

Requer a concessão de medida liminar visando à suspensão imediata dos efeitos da norma atacada. No mérito, postula a declaração definitiva de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, almejando também, por arrastamento, essa declaração quanto aos arts. 74, 75 e 80, inciso I do ADCT.

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.666-6/DF

Diante da relevância da matéria e do seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, imprimi ao feito o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99.

O Senado Federal, nas informações prestadas (fls. 380/387), defendeu a constitucionalidade dos preceitos em questão.

O Advogado-Geral da União, ao defender o texto impugnado (fls. 389/445), aduz, inicialmente, que a questão em foco tem caráter *interna corporis* do Congresso Nacional, pois diz respeito à interpretação de normas regimentais, matéria que está imune à crítica judiciária. Afirma que a questão foi objeto de destaque para votação em separado (DVS), nos termos do art. 312 do Regimento Interno do Senado Federal, destaque esse que não invertia o sentido da proposição nem a modificava substancialmente. Conclui, diante da estatura meramente regimental da controvérsia, pelo não conhecimento desta ação direta.

Aduz que o § 6º do art. 195 da Constituição Federal estabelece, como marco inicial do prazo nonagesimal, a data da publicação da lei que houver instituído ou modificado as contribuições previdenciárias tratadas naquele dispositivo. No caso, segundo o Advogado-Geral, a emenda constitucional em foco apenas estendeu a vigência da Lei nº 9.311/96 até 23 de dezembro de 2004, “*assegurando, assim, a garantia de que fossem mantidos todos os seus elementos constitutivos, tais como sujeito ativo, passivo, base de cálculo, alíquota, fato gerador ou hipótese de incidência*”. O que houve, na sua opinião, foi mera prorrogação dessa lei, com a continuidade da cobrança da CPMF nos seus exatos termos, não tendo havido nem instituição nem modificação da contribuição para que devesse ser aplicado o disposto no § 6º do art. 195 da Carta Magna. A supressão da alusão a este preceito, assim, não teria o caráter de uma modificação substancial, diante da não aplicação desse dispositivo ao caso concreto.

O Advogado-Geral da União interpreta a inclusão, no texto aprovado na Câmara dos Deputados, da expressão “*observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal*”, a uma cautela do relator da PEC, Deputado Delfim Neto, caso a emenda não fosse promulgada antes do término da vigência da Lei nº 9.311/96, objeto da prorrogação.

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.666-6/DF

Observa que “*chegada a PEC ao Senado Federal, o Senador Romero Jucá, com bastante propriedade, ciente de que o Senado disporia de tempo suficiente para a discussão e votação, em dois turnos, da PEC nº 18/02 (número que recebeu nesta Casa), de modo que a promulgação da Emenda Constitucional, ao contrário do que se imaginou inicialmente, se daria antes do dia 17 de junho de 2002, ofereceu emenda para, acertadamente, retirar do texto do caput do art. 84 a menção à observância do § 6º do art. 195 da CF*”.

Sustenta o Advogado-Geral, admitindo-se a hipótese de que tenha havido alteração substancial do texto no Senado Federal, que o disposto no parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal não se aplica às emendas constitucionais, tendo em vista que faz alusão apenas a projetos de lei. Como o art. 60 da Carta, alusivo às emendas, não faz qualquer referência ao retorno da proposta à Casa iniciadora, a única exigência que se faz é a de que ambas as Casas se manifestem 02 (duas) vezes (art. 60, § 2º), para que a emenda possa ser promulgada pelas respectivas Mesas (art. 60, § 3º). Conclui, assim, inexistir hierarquia entre as duas Casas Legislativas, nesta hipótese.

Diz, também, que na hipótese de a parte suprimida do texto ser autônoma em relação à parte aprovada em ambas as Casas, esta pode ser promulgada sem necessidade de retorno à Casa iniciadora, citando, em abono da sua tese, os votos proferidos pelos Ministros Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira na ADIn nº 2.031/DF.

Salienta que o princípio da anterioridade, que se traduz como princípio da não-surpresa, não tem aplicação no presente caso, justamente por se tratar de prorrogação de uma contribuição que mantém incólume todos os seus elementos (sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota), os quais já eram conhecidos pelos contribuintes. Entende, ainda, que esse princípio não possui qualquer caráter de fundamentalidade, não podendo gozar da estatura de cláusula pétrea presente no art. 60, § 4º, IV da Constituição.

Aguarda, por fim, a improcedência desta ação direta.

O eminente Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro, também opina pela improcedência desta ação (fls. 449/456). Entende que a focalizada supressão não acarretou alteração substancial no texto da Proposta de Emenda Constitucional, tendo em vista que, por se tratar de mera


*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.566-6/DF

prorrogação de uma contribuição social que já fazia parte do ordenamento jurídico-tributário, a alusão ao disposto no § 6º do art. 195 da Constituição não teria nenhum efeito. Assevera que, diante desse fato, não se mostrou necessário o retorno da Proposta de Emenda à Câmara dos Deputados, citando em abono da sua tese a decisão desta Corte na ADC nº 3 (rel. Min. Nelson Jobim), segundo a qual **“o retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado. Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica. Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada”** (Informativo STF nº 173). Quanto à alegada ofensa ao art. 60, § 4º, IV da Carta Magna, entende que a proposta de emenda em questão não aboliu nenhum direito ou garantia fundamental que se notabilize como cláusula pétrea, não estando incluído no seu rol o princípio da anterioridade tributária.

Opina pela improcedência da ação.

É o relatório, a ser distribuído aos Senhores Ministros.



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.666-6/DF

## VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1 - Afasto a questão preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, de que a matéria controvertida tem caráter *interna corporis* do Congresso Nacional, por dizer respeito à interpretação de normas regimentais, matéria imune à crítica judiciária.

A questão levantada pelo requerente alude ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, em especial às regras atinentes ao trâmite de emenda constitucional (art. 60). O autor aponta vício na Proposta de Emenda Constitucional em foco porque teria sido desrespeitado o disposto no § 2º do art. 60 da Carta, segundo o qual “*a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros*”.

A impugnação não se restringe a questões meramente regimentais, mas tem clara estatura constitucional.

**Conheço da ação direta.**

2 - A primeira pecha de inconstitucionalidade que o requerente atribui à Emenda Constitucional nº 37/2002 é de caráter formal, decorrente da supressão, no Senado Federal, da expressão “*observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal*”, que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação. Segundo o seu entendimento, a respectiva Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 407/01), em virtude dessa supressão, deveria ter retornado à Casa iniciadora para apreciação e votação do texto modificado.

Penso que essa mácula não existe. Esta Corte já firmou o entendimento de que, quando a modificação do texto por uma das Casas Legislativas não importa em mudança substancial do seu sentido, a Proposta de Emenda Constitucional não precisa retornar à Casa iniciadora. No julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 3, o eminente relator, Min. Nelson Jobim, ao examinar questão idêntica à presente, asseverou com propriedade:

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.666-6/DF

*“(...) O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.*

*Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.*

*Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.*

*Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial.*

*Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.*

*O comando jurídico - a proposição - tem que ter sofrido alteração.(...)”*

A Emenda Constitucional nº 37/02, ao incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 84, determinou a cobrança da CPMF até 31 de dezembro de 2004 (art. 84, *caput*), prorrogando até essa data a vigência da Lei nº 9.311/96, que instituiu tal contribuição social e dispôs sobre todos os seus aspectos essenciais. Essa prorrogação não importou em nenhuma modificação da contribuição.

No momento da promulgação da Emenda Constitucional nº 37/02, que se deu em 12 de junho de 2002, a mencionada Lei nº 9.311/96 estava em pleno vigor, tendo em vista que, por força da Emenda Constitucional nº 21/99, tal diploma legal, modificado pela Lei nº 9.539/97, vigoraria até 18 de junho de 2002.

Muito embora o texto da Emenda Constitucional nº 21/99 tenha objetivado prorrogar a CPMF então vigente, com base nas mencionadas leis, a sua promulgação tardia, em momento posterior à expiração do prazo de validade da contribuição, levou o Plenário desta Corte, ao examinar a ADIn nº 2.031/DF (rel. Min. Octávio Gallotti), onde se impugnou o texto da Emenda Constitucional nº 21, a considerar um mero desajuste gramatical a permanência, no *caput* do art. 75 do ADCT, da palavra “prorrogada”, desajuste esse decorrente da tardia promulgação da Emenda. Muito embora, portanto, a Emenda Constitucional nº 21 não tenha prorrogado efetivamente a cobrança da CPMF à luz das referidas leis, o Plenário, nesse precedente, considerou-as repriminadas, tendo a CPMF,



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.666-6/DF

então, sido instituída de maneira inaugural na data de promulgação dessa Emenda, observando-se efetivamente a partir daí, em consequência, o princípio da anterioridade nonagesimal, nos termos do § 1º do art. 75 do ADCT, incluído por tal Emenda no corpo transitório da Carta.

Uma vez observada a noventena e estando-se diante de mera prorrogação, sem solução de continuidade temporal, eventual manutenção, no texto promulgado da Emenda Constitucional nº 37, da alusão à observância do disposto no § 6º do art. 195 da Constituição não teria efeito nenhum, pois inaplicável ao caso. Sua supressão, portanto, não importou em qualquer alteração substancial, tornando desnecessário o retorno da Proposta de Emenda Constitucional à Câmara dos Deputados para apreciação e votação do novo texto. Eventual retorno a essa Casa Legislativa e eventual reinserção da vinculação da cobrança ao § 6º do art. 195 da Constituição não teria efeito porque, tendo havido simples prorrogação, sem qualquer alteração, não se estaria diante de nenhuma das hipóteses previstas no referido dispositivo constitucional para aplicação da noventena: instituição ou modificação da contribuição social.

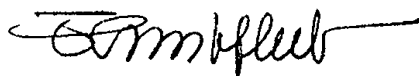
No que tange à alegada inconstitucionalidade material, reputa-se inexistente. O § 4º, inciso IV do art. 60 da Constituição veda a deliberação quanto a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Proibida, assim, estaria a deliberação de emenda que se destinasse a suprimir do texto constitucional o § 6º do art. 195, ou que excluísse a aplicação desse preceito a uma hipótese em que, pela vontade do constituinte originário, devesse ele ser aplicado. A presente hipótese, no entanto, versa sobre a incidência ou não desse dispositivo, que se mantém incólume no corpo da Carta, a um caso concreto. Não houve, no texto promulgado da emenda em debate, qualquer negativa explícita ou implícita de aplicação do princípio contido no § 6º do art. 195 da Constituição. Se o poder constituinte reformador, ao promulgar a emenda, tivesse posto a cobrança da contribuição social a salvo desse princípio, aí sim haveria inconstitucionalidade, pois o Plenário deste Supremo Tribunal, ao julgar a ADIn nº 939/DF (rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), onde se impugnou a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, que autorizou a União a instituir o IPMF, considerou que o princípio da anterioridade, por ser uma garantia individual do contribuinte (art. 150, III, b da CF), se insere no rol das cláusulas pétreas imunes à atuação do poder constituinte reformador (art. 60, § 4º, IV da CF). O mesmo entendimento foi esposado no julgamento da ADIn nº 1497/DF (rel. Min. Carlos Velloso).

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.666-6/DF

A Emenda Constitucional nº 37, no entanto, não trouxe nenhuma ofensa ao princípio da anterioridade nonagesimal. Se a prorrogação da vigência da CPMF se afeiçoasse à hipótese normativa descrita no § 6º do art. 195 da Constituição, a obediência à noventena seria incontroversa, já que este preceptivo, como já disse, se mantém incólume no texto constitucional, apto a gerar efeitos sobre as hipóteses nele previstas, não sendo necessária previsão expressa de sua aplicação no corpo da emenda. A prorrogação em questão, porém, pela sua natureza, não se subsume a nenhuma das duas hipóteses em que se tem como obrigatória a observância do prazo nonagesimal: instituição ou majoração da contribuição social.

Diante do exposto, julgo **improcedente** esta ação direta de inconstitucionalidade.



*Supremo Tribunal Federal*

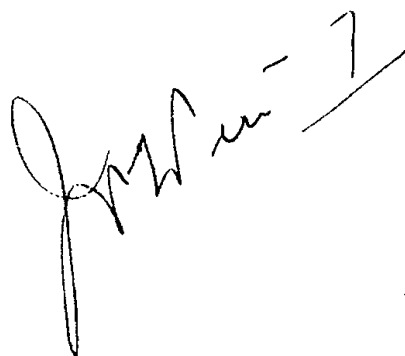
03/10/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.666-6 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, teria algumas dúvidas quanto à existência ou não de alteração substancial, mas de minha parte estou muito à vontade para acompanhar a eminente Ministra-Relatora, porque fiquei vencido, no original IPMF, quanto a considerar que a anterioridade - mesmo a clássica do art. 150 - constituísse cláusula pétrea da Constituição; com mais razão, nega essa aristocrática hierarquia constitucional à modestamente chamada "anterioridade mitigada" do art. 195, § 6º.

CR/



03/10/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.666-6 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (PRESIDENTE) - Senhor Presidente, neste caso, acompanho a eminente Relatora, já que se trata de prorrogação do prazo de incidência do tributo, não havendo lugar para alegação de ofensa ao princípio da anterioridade. Deixo, entretanto, ressalvado o entendimento de que foi ofendido, na hipótese, o princípio da capacidade econômica, corolário do princípio do devido processo legal, sob o aspecto substantivo, visto que mera movimentação de conta bancária não configura fato econômico suscetível de tributação.

\* \* \* \* \*

ismr

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.666-6

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REQTE.: PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADV.: WLADIMIR SÉRGIO REALE

REQDO.: CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal julgou improcedente o pedido formulado na inicial da ação direta. Votou o Presidente. Decisão unânime. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio, Presidente. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Plenário, 03.10.2002.

Presidência do Senhor Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tominatsu  
Coordenador