

**ALESSANDRO MENDES CARDOSO**

# **Processo Legislativo Tributário Federal e bloqueios à concretização do projeto constitucional**

**Análise em face dos pressupostos de  
racionalidade legislativa de Manuel Atienza**



*livraria//*  
**DO ADVOGADO**  
*//editora*

Porto Alegre, 2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

C268p Cardoso, Alessandro Mendes.

Processo legislativo tributário federal e bloqueios à concretização do projeto constitucional : análise em face dos pressupostos de racionalidade legislativa de Manuel Atienza / Alessandro Mendes Cardoso. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2023.

349 p. ; 25 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-86017-91-5

1. Processo legislativo Brasil. 2. Sistema tributário Brasil. 3. Tributação. 4. Racionalidade legislativa. I. Atienza, Manuel. II. Título.

CDU 34:336.2(81)

---

Índice para catálogo sistemático:

1. Processo legislativo : Sistema tributário : Brasil 34:336.2(81)

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo CRB 8/10213)

# Sumário

<b>Introdução</b> .....	25
<b>1. Ciência da legislação e teoria da racionalidade legislativa de Manuel Atienza</b> .....	29
1.1. A ciência da legislação e a legística.....	29
1.1.1. Ciência da legislação e a racionalidade legislativa.....	34
1.1.2. Estudos institucionais sobre a qualidade da legislação.....	39
1.2. A teoria da racionalidade legislativa proposta por Manuel Atienza.....	42
1.2.1. Análise de tipo interno dos níveis de racionalidade.....	46
1.2.1.1. Racionalidade linguística ou comunicativa (R1).....	46
1.2.1.2. Racionalidade jurídico-formal (R2).....	49
1.2.1.3. Racionalidade pragmática (R3).....	53
1.2.1.4. Racionalidade teleológica (R4).....	55
1.2.1.5. Racionalidade ética (R5).....	59
1.2.2. Análise do tipo externo dos níveis de racionalidade.....	64
1.2.2.1. Análise estática.....	64
1.2.2.2. Análise dinâmica.....	66
1.3. Teoria da argumentação jurídica de Manuel Atienza.....	68
1.3.1. Relevância da argumentação jurídica.....	68
1.3.2. Crítica da teoria <i>standard</i> da argumentação jurídica.....	70
1.3.3. A proposta de teoria da argumentação de Manuel Atienza.....	73
1.4. Avaliações críticas à teoria da argumentação e racionalidade legislativa de Manuel Atienza.....	85
1.4.1. Críticas de Albert Calsamiglia.....	85
1.4.2. Críticas de Díez Ripollés.....	88
1.4.3. Críticas de Roberta Simões Nascimento.....	92
1.5. Conclusões parciais.....	96
<b>2. Dinâmica de processamento e decisão no Congresso Nacional</b> .....	99
2.1. Neoinstitucionalismo e a dinâmica legislativa.....	100
2.1.1. As correntes do neoinstitucionalismo.....	101
2.1.2. Neoinstitucionalismo e o processo legislativo.....	103
2.1.3. Governabilidade e comportamento parlamentar.....	107
2.2. As categorias alegóricas da ciência política.....	110
2.2.1. O processo político como gincana e como cafeteria.....	113
2.3. Presidencialismo de coalizão no Brasil.....	116
2.3.1. O presidencialismo de coalizão.....	116
2.3.2. Presidencialismo de coalizão e a dinâmica legislativa.....	121
2.3.3. O presidencialismo de coalizão e o nível de sucesso no Congresso Nacional.....	125
2.3.4. Benefícios tributários no presidencialismo de coalizão.....	130

2.3.5. A elitização do processo legislativo: o papel das lideranças.....	134
2.3.6. Oposição política e a matéria tributária.....	140
2.4. Conclusões parciais.....	144
<b>3. Aspectos institucionais e procedimentais que condicionam o processo legislativo em matéria tributária no Congresso Nacional.....</b>	<b>147</b>
3.1. Preponderância da agenda do Poder Executivo em matéria tributária.....	148
3.1.1. O poder de agenda do Poder Executivo.....	148
3.1.1.1. A agenda do Poder Executivo no campo tributário.....	155
3.2. Medidas Provisórias e poder de agenda do Executivo.....	158
3.2.1. Medidas Provisórias e sua legitimidade jurídica.....	158
3.2.2. Medidas provisórias e o Poder Judiciário.....	160
3.2.3. A limitação pela Emenda Constitucional nº 32/01.....	163
3.2.4. Influência das Medidas Provisórias na agenda do Legislativo.....	165
3.3. A participação da tecnoburocracia tributária e financeira na elaboração da legislação tributária federal.....	169
3.3.1. Exemplo de inovação jurídica por ato pretensamente interpretativo da Receita Federal.....	171
3.3.2. A tecnoburocracia e a matéria tributária.....	174
3.4. O papel dos grupos de interesse organizados – Frentes Parlamentares e bancadas temáticas – <i>lobby</i> e <i>Advocacy</i> .....	183
3.4.1. Grupos de interesse e processo legislativo.....	184
3.4.1.1. Frentes Parlamentares no Congresso Nacional.....	184
3.4.1.2. Frentes Parlamentares aspectos institucionais.....	187
3.4.1.3. A atuação dos grupos de interesse, o <i>lobby</i> e a <i>advocacy</i> .....	188
3.4.2. Comissões Parlamentares e o processo legislativo.....	197
3.4.3. Grupos de interesse e processo legislativo federal em matéria tributária.....	202
3.5. Composição social do Congresso Nacional.....	213
3.6. Conclusões parciais.....	217
<b>4. Análise da evolução legislativa da Contribuição Previdenciária Sobre a Receita Bruta e da isenção da incidência do Imposto de Renda Sobre Lucros e Dividendos em face da realidade do processo legislativo e da racionalidade legislativa.....</b>	<b>219</b>
4.1. Análise da evolução legislativa da Contribuição Previdenciária Sobre a Receita Bruta em face da realidade do processo legislativo e da racionalidade legislativa.....	221
4.1.1. Histórico legislativo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).....	221
4.1.2. Análise do processo legislativo da CPRB em face dos níveis de racionalidade propostos por Manuel Atienza.....	233
4.1.2.1. (R1) Racionalidade comunicativa ou linguística.....	233
4.1.2.2. (R2) Racionalidade jurídico-formal.....	235
4.1.2.3. (R3 e R4) Racionalidades pragmática e teleológica.....	236
4.1.2.4. (R5) Racionalidade ética.....	241
4.2. Análise da evolução legislativa da isenção do Imposto de Renda Sobre Lucros e Dividendos.....	243
4.2.1. Breve histórico legislativo da (não) tributação de lucros e dividendos.....	243
4.2.2. A isenção do Imposto de Renda na distribuição dos lucros e dividendos pela Lei nº 9.249/95.....	246
4.2.3. O Projeto de Lei nº 2.337/21 – minirreforma do imposto de renda.....	250
4.2.4. Análise do processo legislativo de revogação da isenção de lucros e dividendos em face dos níveis de racionalidade propostos por Manuel Atienza.....	273
4.3. Conclusões parciais.....	275

<b>5. Bloqueios legislativos à concretização do Sistema Tributário Nacional tal como desenhado na Constituição e sugestões de aprimoramento do processo legislativo.....</b>	<b>277</b>
5.1. O desenho do Sistema Constitucional Tributário pela Constituição Federal de 1988....	277
5.2. Bloqueios legislativos à efetividade do Sistema Constitucional Tributário.....	286
5.2.1. Bloqueio à instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas.....	288
5.3. A opção pela tributação via contribuições sociais em detrimento da tributação progressiva da renda.....	298
5.4. O bloqueio para uma tributação progressiva e mais consistente sobre herança.....	305
5.5. Preponderância da visão negativa da tributação e da produção legislativa visando a benefícios e desonerações fiscais.....	313
5.6. Sugestões de avanços na concretização do Sistema Constitucional Tributário.....	318
<b>Conclusões.....</b>	<b>321</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>329</b>