

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

### V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR): Faz-se em jogo definir se há, ou não, mora inconstitucional do Congresso Nacional na instituição de imposto sobre grandes fortunas, conforme previsto no artigo 153, inciso VII, da Carta da República.

A existência de projetos de lei em curso não afasta a viabilidade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Importante é saber se há direito de envergadura maior cuja concretude dependa de normatização legal ausente.

O Pleno, no exame da ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 3.682, relator ministro Gilmar Mendes, acórdão publicado no Diário da Justiça de 6 de setembro de 2007, adotou enfoque segundo o qual a falta de deliberação, no âmbito do Legislativo, dentro de prazo razoável, sobre projeto de lei em tramitação, revela omissão incompatível com a Constituição Federal. Confirmam o teor da ementa formalizada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição.

2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos

projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal.

4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.”

Nada obstante a informação recebida da Câmara dos Deputados, dando conta de o bloco encabeçado pelo Projeto de Lei Complementar nº 277/2008, apresentado em 26 de março de 2008, que versa a regulamentação do tributo, estar pronto para ser incluído na pauta do Plenário daquela Casa, consulta ao andamento da proposição revela

## ADO 55 / DF

ainda não implementada a inserção.

Considerado o artigo 102, cabeça, da Constituição Federal, incumbe ao Supremo zelar para que o principal documento normativo do Estado não seja esvaziado por conduta omissiva ou comissiva, em especial de agentes políticos e órgãos de estatura constitucional, como é o caso dos ocupantes do Poder Legislativo.

Na quadra vivida, encontra-se superado o ciclo de atraso que caracterizou o constitucionalismo brasileiro, marcado por Constituições semânticas – na classificação ontológica elaborada por Karl Loewenstein (*Teoría de la Constitución*, 1976, p. 170) –, inobservadas, sem maior reserva ou constrangimento, pelos mandatários de turno.

A fim de evitar essa situação, e ciente dos percalços experimentados em passado não tão distante, o constituinte de 1988 procurou fornecer instrumentos processuais voltados à obtenção da efetividade – ou eficácia social, para utilizar a expressão de José Afonso da Silva (*A aplicabilidade das normas constitucionais*, 2008, p. 65) – das normas jurídicas contidas na Carta da República. Cabe destacar as figuras do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tomada de empréstimo ao artigo 283 da Carta portuguesa de 1976 – artigos 5º, inciso LXXI, e 103, § 2º.

A razão é singela: o constitucionalismo, entendido como expressão de princípios de natureza política, dirigido unicamente ao próprio Estado e aos agentes públicos, incapaz de gerar direitos subjetivos, não é mais compatível com as expectativas sociais depositadas no texto constitucional e na jurisdição que o guarda.

A inoperância do ditame maior é situação a ser afastada, ante apelo do cidadão em tal sentido e a prova da mora injustificável por parte do legislador ou do Chefe do Executivo. Não é admissível transformar a Lei das leis, que é a Constituição Federal, em “sino sem badalo”, na dicção do professor José Carlos Barbosa Moreira, sob pena de ter-se o prejuízo à força normativa do texto e a perda de legitimidade do Judiciário.

Conforme ressaltado pelo ministro Celso de Mello no julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.458, com

## ADO 55 / DF

acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de setembro de 1996, há de buscar-se a concretude, a eficácia maior, dos ditames constitucionais. Com a propriedade decorrente da formação profissional e humanística possuída, Sua Excelência fez ver:

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

[...]

É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e efetuem, em conseqüência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.

A interpretação constitucional levada a cabo quando verificada omissão incompatível com a Carta da República tem-se mostrado necessária ao sucesso dos propósitos basilares encerrados no Documento Básico: revela-se tanto completa quanto complexa, tão fiel ao texto como criativa. Atento a essa amplitude de possibilidades hermenêuticas, este Tribunal tem estado à altura da tarefa confiada, mediante a adoção de leitura construtiva, a sinalizar normas jurídicas implícitas aos marcos textuais da Lei Maior, dando nova carga semântica ao postulado da harmonia entre os poderes.

O Imposto sobre Grandes Fortunas está previsto desde a promulgação da Constituição de 1988, havendo o constituinte conferido à

## ADO 55 / DF

lei complementar a regulamentação. De todos os tributos ordinários disciplinados no texto constitucional, é o único não implementado.

Por via de regra, o exercício das competências tributárias delineadas na Lei Maior sinaliza opção político-normativa, levando em conta a autonomia de cada ente federado na gestão das receitas financeiras.

O Código Tributário Nacional, ao versar normas gerais sobre a atribuição, previu a possibilidade de não ser exercida, elucidando a imprópriedade de ter-se a atuação substitutiva de outro poder tributante. Eis o teor do preceito:

Art. 8º O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

Conforme lição de Roque Antonio Carrazza, “nada impede que a pessoa política deixe de exercitar, no todo ou em parte, sua competência tributária. Este, inclusive, é o corolário natural da inaducidade da competência tributária.”<sup>1</sup>

A análise da conduta omissiva no tocante à concretização jurídico-política dos preceitos relativos aos poderes fiscais faz-se considerado o contexto vivenciado.

Indaga-se: A quadra histórica observada nos últimos trinta anos franqueia o abandono de instrumento arrecadatório previsto no texto constitucional? A resposta é desenganadamente negativa.

A grave e renitente crise econômica revelada pelo déficit persistente das contas públicas dos entes federados, potencializada em decorrência da pandemia covid-19, constitui obstáculo ao cumprimento dos objetivos contidos no artigo 3º da Carta da República:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

---

1 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 28. ed. São Paulo: Malheiros. p. 567.

## ADO 55 / DF

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse cenário, o Imposto sobre Grandes Fortunas é mecanismo apto ao aumento da arrecadação, estimulando a promoção das metas buscadas pelo constituinte, ao mesmo tempo que diminui os impactos da crise sobre os menos favorecidos.

Surge a inconstitucionalidade da conduta omissiva do Congresso Nacional. Cumpre prestigiar a força normativa da Constituição Federal, no que forma um grande todo, e a interpretação jurídica não pode restringir-se a determinado dispositivo, devendo buscar fundamento no conjunto de enunciados válidos. Conforme exteriorizou o ministro Eros Grau, não se examina o Direito em tiras, premissa a revelar que toda interpretação é, em maior ou menor medida, sistemática.

Tem-se tributo potencialmente não regressivo, capaz de promover a justiça social e moralização das fortunas, amenizando os efeitos nefastos na população mais pobre, além de observar os princípios informadores do sistema tributário nacional, em especial o da capacidade contributiva.

Observem, ainda, ter o artigo 80, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias destinado o produto da arrecadação do Imposto ao Fundo de Combate à Pobreza, a indicar a importância do tributo para o cumprimento dos objetivos preconizados no Diploma Maior.

Ausente regulamentação do tributo, constitui passo demasiado largo fixar prazo ao legislador, visando a adoção de providências. Mantenho-me fiel ao que venho sustentando, em se tratando da mora de outro Poder. Não cabe ao Supremo, sob pena de desgaste maior, determinar prazo voltado à atuação do Legislativo. É perigoso, em termos de legitimidade institucional, uma vez que, não legislando o Congresso Nacional, a decisão torna-se inócua.

## ADO 55 / DF

Por isso mesmo a Constituição Federal estipula prazo quando em jogo omissão de órgão administrativo – artigo 103, § 2º:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...]

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Impõe-se a autocontenção. O Supremo tem atuação vinculada, cabendo a defesa, e não o menosprezo, do texto constitucional.

Julgo procedente o pedido formulado, declarando estar o Congresso Nacional omissivo na elaboração de lei voltada ao atendimento ao artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal. “Compete à União instituir imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar.” Passados 31 anos da previsão constitucional, que venha o imposto, presente a eficácia, a concretude da Constituição Federal. Com a palavra, o Congresso Nacional.