



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55/DF

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO
REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL
ADVOGADO: FÁBIO KONDER COMPARATO
INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL
PARECER AJCONST/PGR Nº 182373/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS. ARTIGO 153, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO. FACULDADE DO ENTE FEDERATIVO COMPETENTE. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. OPÇÃO POLÍTICO-NORMATIVA.

1. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade por omissão em face da não instituição de determinado imposto, por tratar de opção político-normativa do ente tributante.
2. O art. 153, VII, da CF veicula faculdade conferida à União para instituir o imposto sobre grandes fortunas, que descaracteriza a mora legislativa, ante a ausência do dever constitucional de legislar.
3. O Poder Judiciário não pode, nem mesmo pela via da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, determinar a criação provisória de tributo, sob pena de atuar como legislador positivo e, dessa forma, de afrontar o princípio da divisão funcional do Poder e o princípio da legalidade tributária.

Parecer pela improcedência do pedido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, na qual se aponta omissão do Congresso Nacional na edição de lei complementar para instituição do imposto sobre grandes fortunas, previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal.

Sustenta o requerente que a imposição tributária de grandes fortunas é uma aplicação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade, livre, justa e solidária e de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais (CF, art. 3º, I e III). Diz que o imposto sobre grandes fortunas – IGF *“teria função redistributiva, favorecendo, em especial no caso de sistema tributários regressivos, uma maior justiça tributária”*.

Afirma que *“é fartamente sabido que o Brasil é um dos países com os maiores índices de desigualdade socioeconômica do mundo, notadamente em matéria tributária”*. Cita pesquisa realizada pela Urbach Hacker Young International Limited, segundo a qual o Brasil cobra 32% a menos de impostos sobre a alta renda em comparação com os sete países mais industrializados do mundo (G7).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Requer, nesses termos, *“que se declare a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em instituir o imposto sobre grandes fortunas, nos termos da lei complementar, conforme disposto no art. 153, VII, da Constituição Federal, especificando que tal lei deve obedecer à tramitação com prioridade, na forma determinada no art. 151, II, b, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”*.

O Relator, Ministro Marco Aurélio, diante da ausência de pedido de cautelar, requisitou informações do Congresso Nacional e, após prestadas, solicitou a abertura de vista sucessiva para a manifestação da Advocacia-Geral da União e para o parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Mesa do Congresso Nacional afirmou a inviabilidade do pedido, pois, em ação direta por omissão, o Supremo Tribunal Federal não pode impor obrigações a outros poderes, tampouco suprir lacuna normativa mediante criação de norma geral e abstrata em substituição ao legislador.

No mérito, afirma que *“o desiderato do constituinte é cumprido por meio do balanceamento do sistema tributário sobre o critério da progressividade e com a manipulação da regra matriz de incidência de outros tributos de forma a taxar os patrimônios em grande extensão e compensar a alegada omissão*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Defende a improcedência do pedido, pois não caracterizada *inertia deliberandi*, mas, apenas “*falta de consenso democrático para instituição formal do imposto sobre grandes fortunas*” (peça 8).

A Câmara dos Deputados informou que “*o bloco encabeçado pelo Projeto de Lei Complementar 277/2008, que regulamenta o inciso VII do art. 153 da CF (Imposto sobre Grandes Fortunas), encontra-se pronto para a pauta do Plenário, conforme se pode aferir da ficha de tramitação, cuja consulta pode ser realizada no portal da Câmara dos Deputados na web*” (peça 13).

O requerente, tendo em conta a informação de que o PLC 277/2008 já se encontra pronto para votação, solicitou ao Relator a intimação da Mesa da Câmara dos Deputados para apresentar a proposição legislativa para votação imediata pelo Plenário daquela Casa Legislativa, com suspensão do processo até a conclusão do processo legislativo, e, em caso de eventual rejeição do PLC, postulou a retomada da ação direta por omissão (peça 15).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido ao fundamento de que “*a competência tributária das pessoas políticas consiste na faculdade, e não no dever, de instituir tributos*”, de modo que, “*ausente o dever de legislar, não há que se falar em mora inconstitucional do Legislativo*” (peça 21).

É o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O art. 153 da Constituição Federal outorga à União competência tributária para instituir impostos. Da mesma forma, os arts. 155 e 156 da CF conferem aos estados, ao Distrito Federal (art. 155) e aos municípios (art. 156) competência para instituição dos impostos neles taxativamente previstos.

Tais dispositivos constitucionais delimitam campos de competência de cada ente da Federação quando da criação de impostos, assegurando a estes diferentes esferas de possibilidade de atuação tributária. Ou seja, a Constituição Federal não cria impostos, apenas delimita a competência tributária de cada um dos entes federativos para instituí-los por meio de lei em sentido estrito.

O art. 153, VII, da CF outorga à União competência tributária para, mediante lei complementar, instituir o imposto sobre grandes fortunas (IGF).

Trata-se de norma que delimita esfera de atuação tributária, mas que em momento algum estabelece obrigação de instituição do imposto.

Por conseguinte, a instituição do IGF consubstancia mera faculdade da União, que avaliará a oportunidade e a conveniência de instituir o tributo.¹

1 Segundo Paulo Caliendo, o IGF “nunca foi instituído no Brasil por ausência de consenso político sobre a conveniência, validade e modo de implementação. Diversas são as razões extraídas da experiência internacional que têm desaconselhado a sua implementação, tais como: dificuldades administrativas, redução da poupança nacional interna, evasão de divisas, possibilidade de confisco e conflitos com os tributos sobre a renda e patrimônio existentes” (CALIENDO, Paulo. Comentário ao art. 153, VII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A respeito, esclarece Roque Antonio Carrazza:

A competência tributária é a habilitação ou, se preferirmos, a faculdade potencial que a Constituição confere a determinadas pessoas (as pessoas jurídicas de direito público interno) para que, por meio de lei, tributem. Obviamente, quem pode tributar (criar unilateralmente o tributo, com base em normas constitucionais) pode, igualmente, aumentar a carga tributária (agravando a alíquota ou a base de cálculo do tributo, ou ambas), diminuí-la (adotando procedimento inverso) ou, até, suprimi-la através da não tributação pura e simples ou do emprego do mecanismo jurídico das isenções. Pode, ainda, perdoar débitos tributários já nascidos ou parcelá-los, anistiando, se entender que é o caso, as eventuais infrações tributárias cometidas.

O que queremos significar é que quem pode tributar pode, do mesmo modo, aumentar o tributo, minorá-lo, parcelar seu pagamento, isentá-lo, no todo ou em parte, remi-lo, anistiar as infrações fiscais ou, até, não tributar, observadas sempre, é claro, as diretrizes constitucionais. Tudo vai depender de uma decisão política, a ser tomada pela própria entidade tributante.

Temos, pois, que o titular da competência tributária não pode nem substancialmente modificá-la, nem aliená-la, nem renunciá-la. Admite-se, todavia, que a deixe de exercer, que exercite apenas em parte ou que, após exercitá-la, venha a perdoar o débito tributário nascido ou a permitir que ele seja saldado em prestações sucessivas. Tudo com base na lei.²

O art. 153, VII, da CF não veicula norma de natureza impositiva, e sim mera faculdade da União para a instituição do IGF, motivo pelo qual, ausente o dever de legislar, não há que se falar em mora inconstitucional do Legislativo.

(coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1702).

2 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 515.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A **omissão normativa** distingue-se da **opção normativa**, uma vez que, por não haver o dever constitucional de legislar na segunda, apenas a primeira é sindicável pela via da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO 53-AgR/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 7.11.2019).

Além disso, a instituição de tributo é matéria reservada ao domínio normativo da lei (CF, art. 150, I), conforme assinalou o Ministro Celso de Mello ao discorrer sobre repartição constitucional de competências tributárias:

Como se sabe, a Constituição não cria nem institui tributos, pois tal função — embora possível em sede constitucional — compreende-se no âmbito da atividade normativa do legislador comum.

Na realidade, a criação dos tributos subsume-se ao domínio normativo das leis, cujos textos — observadas as limitações de ordem constitucional — definirão a hipótese de incidência tributária, com os elementos e aspectos que a compõem (aspecto pessoal, aspecto material, aspecto temporal e aspecto espacial), todos descritos pelo legislador comum em formulação abstrata e genérica.

A Constituição da República, ao estruturar o sistema tributário nacional, formulou regras de competência destinadas a viabilizar, no plano da organização federativa do Estado brasileiro, o exercício, pelas diversas pessoas políticas, das atribuições que lhes foram conferidas, privativamente, em matéria de tributação.

Isso significa, portanto, (...) que o ordenamento constitucional, em verdadeira repartição normativa das competências tributárias, conferiu às pessoas políticas a faculdade de instituir tributos incluídos em suas respectivas esferas de atribuições legislativas.

(ADI 2.298-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 29.10.2013.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Portanto, ainda que houvesse mandamento constitucional expreso vinculando a instituição do IGF, não caberia ao Supremo Tribunal Federal, nessa hipótese específica, estabelecer regulação provisória para a matéria, sob pena de atuar como legislador positivo e de afrontar os princípios da divisão funcional do Poder e da legalidade tributária (CF, arts. 2º e 150, I).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

PC