

ESTADO DO MARANHÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA, legitimado ao controle judicial de constitucionalidade por omissão legislativa, conforme dispõe o art. 103, V, da Constituição da República c/c art. 12-A da Lei nº 9.868/99, investido de capacidade postulatória excepcional, *jus postulandi* (ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, DJ 27-10-2006), vem perante Vossa Excelência para propor

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

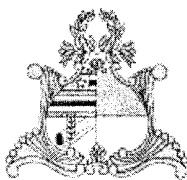
apontando o dever constitucional do CONGRESSO NACIONAL de legislar, instituindo o Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o art. 153, VII, da Constituição da República, o que faz pelos seguintes fundamentos:

I – PERTINÊNCIA TEMÁTICA E LEGITIMAÇÃO ATIVA

A presente ação direta de inconstitucionalidade impugna a omissão inconstitucional do Congresso Nacional de legislar sobre a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o art. 153, VII, da Constituição da República. A insurgência pelo Governador contra a renúncia inconstitucional de receita fiscal pela União Federal possui estreito liame com os interesses do seu próprio Estado-membro, caracterizando a pertinência temática legitimadora de sua ação.

Ante o fragilizado Pacto Federativo vigente no Brasil, estando a União Federal no topo da pirâmide, a concentrar a maior parcela das receitas fiscais, ocupando os estados-

Palácio dos Leões - Praça D. Pedro II, Centro, São Luís (MA)



ESTADO DO MARANHÃO

membros papel coadjuvante na arrecadação tributária e na repartição de receitas, é inegável a dependência financeira destes últimos em relação à primeira. A dependência estadual dos cofres federais se exaspera no caso do Estado do Maranhão, porque se trata do Estado-membro com o segundo menor Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e que ostenta ainda baixíssimos indicadores sociais, como o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A propósito, a atual dependência dos estados-membros ao Governo Federal é um fator a ser relevado na discussão de um novo Pacto Federativo, que volta e meia se instaura no Congresso Nacional.

Especificamente quanto ao Estado do Maranhão, tem-se que é o segundo pior PIB *per capita* do País, com vergonhosos R\$ 8.760,34 (oito mil, setecentos e sessenta reais e trinta e quatro centavos), contra R\$ 22.645,86 (vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta e seis centavos) da média nacional, segundo dados da publicação Contas Regionais do Brasil 2012, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, publicado em 2014¹.

Como resultado imediato da renúncia fiscal inconstitucional pela União, através da inércia do Congresso Nacional em aprovar um dos tantos projetos de lei que tramitam em suas Casas há anos, tem-se que a ausência de tributação das grandes fortunas pela União Federal reduz a perspectiva de recebimento, pelo Estado-membro, de recursos federais nas mais diversas áreas. Há verdadeira redução de receitas pelo Estado-membro.

A questão fica bastante nítida na área de Educação. Isso porque há disposição constitucional expressa de aplicação mínima de 18% (dezoito por cento) da sua receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino:

Constituição da República

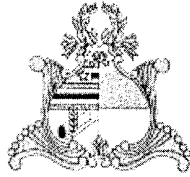
Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(...)

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

¹ Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2012/pdf/contas_regionais_2012.pdf> Acessado em: 08 de março de 2015.



ESTADO DO MARANHÃO

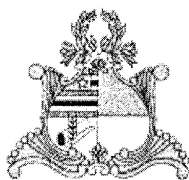
(...)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ainda na área da Educação, tem-se o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, como relevante fonte de assistência financeira aos estados-membros e aos municípios, através de “*transferência de recursos para execução das ações pelos entes federados*” (art. 3º, §7º, I), a dar concretude à determinação constitucional expressa da função supletiva da União Federal através de assistência financeira aos estados-membros (Constituição da República, art. 211, §1º). A repercussão em cadeia da renúncia fiscal na tributação de grandes fortunas deságua, inexoravelmente, nos estados-membros, já bastante penalizados pelo desequilibrado Pacto Federativo. Quanto menor a receita tributária federal, menor a aplicação compulsória de recursos na Educação e menores serão também os valores destinados à assistência financeira aos estados-membros, por óbvio.

Mas não é apenas a interferência imediata nas receitas estaduais e nos repasses federais que assenta a legitimidade do autor ao controle de constitucionalidade pela suscitada omissão legislativa. Mesmo porque não se deve confundir o instituto da pertinência temática com o interesse jurídico subjetivo, conquanto trata-se de controle concentrado de constitucionalidade e, portanto, abstrato. Bastaria, no caso, que se demonstrasse a repercussão, ainda que indireta, da omissão legislativa impugnada nas missões institucionais do estado-membro governado pelo legitimado. E é o que ocorre, especialmente quando se analisa as medidas de austeridade propostas pelo Poder Executivo federal desde o início do ano de 2015, dentre elas a redução de investimentos em diversos setores, inclusive no Programa de Aceleração do Crescimento, e mesmo medidas que concretizam redução de benefícios sociais e previdenciários.

De forma reflexa, ainda que a renúncia fiscal inconstitucional não resultasse propriamente em redução de receitas aos estados-membros, é inegável a repercussão desta nas finalidades do Estado, em sentido lato, porquanto a ausência de tributação das grandes fortunas impede a promoção dos próprios fundamentos da República Federativa do Brasil, como a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, a garantia do “desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza” e “reduzir as desigualdades regionais” (art. 3º, I a III, da Constituição).



ESTADO DO MARANHÃO

Ora, com menos receitas, especialmente ao deixar de tributar as grandes fortunas, a União Federal também não se desincumbirá desses fundamentos de nossa República, onerando ainda mais os estados-membros quanto a suas missões constitucionais.

Apenas para efeito de comparação, a cobrança do tributo através de um dos projetos menos voraz, permitiria a arrecadação anual de mais de R\$ 14 bilhões (quatorze bilhões de reais), conforme análise a partir de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, enquanto a estimativa de receitas do Estado do Maranhão é de R\$ 15 bilhões (quinze bilhões de reais), segundo a LOA 2015².

Dessa forma, resta evidente a pertinência temática a legitimar o autor ao controle concentrado de constitucionalidade por omissão do Congresso Nacional.

II – OMISSÃO INCONSTITUCIONAL TOTAL DO CONGRESSO NACIONAL

No preâmbulo da Constituição da República de 1988, anunciou-se a intenção de uma “*sociedade fraterna*”. Depois, ainda no texto originário, com força normativa indiscutível, mas ainda com maior densidade programática, previu a Constituição como objetivo fundamental construir uma sociedade “*justa e solidária*”, “*erradicar a pobreza*” e “*reduzir as desigualdades regionais*” (art. 3º, I e III). Entretanto, mais adiante, na parte tributária, previu-se a tributação de acordo com a capacidade contributiva (art. 145, §1º), cabendo inclusive isenções aos mais pobres, além da tributação das grandes fortunas (art. 153, VII).

E a presente ação direta de inconstitucionalidade impugna exatamente a omissão do Congresso Nacional quanto à edição de lei(s) instituindo o Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o art. 153, VII, da Constituição:

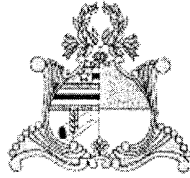
Constituição da República

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Extrai-se do texto normativo constitucional verdadeira imposição ao Congresso Nacional, enquanto Poder Legislativo da União Federal, para aprovar um projeto de lei complementar de instituição do imposto sobre grandes fortunas. Para concluir que ao legislador não caberia outra conduta, senão a instituição do imposto, basta se fazer o confronto do texto constitucional acima com o conteúdo do art. 154 da Constituição, que tem a seguinte redação:

² LOA 2015 do Estado do Maranhão - Lei nº 18.183 do Estado do Maranhão, de 22 de dezembro de 2014 (D.O.E. 22.12.2014). Disponível em: < <http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-ORÇAMENTARIA-ANUAL-2015.pdf>>. Acessado em: 09 de março de 2015.



ESTADO DO MARANHÃO

Constituição da República

Art. 154. A União poderá instituir:

- I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;
- II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Percebe-se que, enquanto no art. 153 a Constituição determinou a instituição de alguns impostos, dentre eles o imposto sobre grandes fortunas, ainda que sobre a roupagem de mera distribuição de competência, no art. 154 concedeu à União Federal a faculdade de instituir “*impostos não previstos*” dentre aqueles ou mesmo impostos extraordinários. Portanto, é inegável que a União Federal não poderia fugir do comando constitucional expresso e inequívoco.

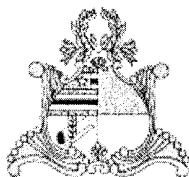
Seguramente, não editou o legislador Constituinte, no art. 153, VII, um texto mais densamente programático, sem força normativa. Trata-se, isso sim, de uma ordem imperativa ao Poder Legislativo. Para citar CANOTILHO, na referência crítica que fez certa vez contra críticos da Constituição da República Portuguesa, não se tratou de um “*aleluia jurídico*” ou de um “*entulho programático, sem qualquer força vinculativa*”³, apesar de assim ter sido considerado nas últimas quase três décadas. O art. 153, VII, da Constituição possui evidente força normativa, a reclamar do legislador apenas o detalhamento do imposto a propiciar a sua cobrança.

O que se extrai do texto do art. 153, VII, da Constituição brasileira, é norma viva, com força normativa própria e impositiva, de conteúdo direcionado e claro ao Poder Legislativo, que jamais poderia se desincumbir da missão constitucional para a qual foi instituído, senão pela edição do conteúdo legislativo adequado à instituição do imposto sobre grandes fortunas. Mas a dívida do legislador ao Constituinte já remonta vinte e seis anos.

Na Câmara dos Deputados é possível identificar pelo menos 19 projetos de lei buscando a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas:

- 1) PLP-108/1989 – Autor: Deputado Juarez Marques Batista
- 2) PLP-202/1989 – Autor: Senador Fernando Henrique Cardoso – aprovado pelo Senado Federal
- 3) PLP-208/1999 – Autor: Deputado Antonio Mariz

³ CANOTILHO, J. J. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org). *Canotilho e a constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 15.

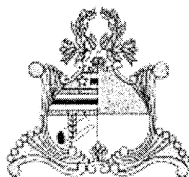


ESTADO DO MARANHÃO

- 4) PLP-218/1990 – Autor: Poder Executivo
- 5) PLP-268/1990 – Autor: Deputado Ivo Cersosimo
- 6) PLP-70/1991 – Autor: Deputado Maviel Cavalcanti
- 7) PLP-77/1991 – Autor: Deputado Wilson Campos
- 8) PL-2097/1991 – Autor: Deputado Wilson Campos
- 9) PLP-193/1994 – Autor: Deputado Ernesto Gradella
- 10) PLP-277/2008 – Autor: Deputada Luciana Genro
- 11) PLP-26/2011 – Autor: Deputado Amauri Teixeira
- 12) PLP-48/2011 – Autor: Deputado Dr. Aluizio
- 13) PLP-62/2011 – Autor: Deputado Cláudio Puty
- 14) PL-950/2011 – Autor: Deputado Dr. Aluizio
- 15) PLP-130/2012 – Autores: Deputados Paulo Teixeira, Jilmar Tatto, Amauri Teixeira, Assis Carvalho, Cláudio Puty, José Guimarães, Pedro Eugênio, Pepe Vargas e Ricardo Berzoini
- 16) PLP-2/2015 – Autor: Deputado Sarney Filho
- 17) PLP-6/2015 – Autor: Deputado Hissa Abrahão
- 18) PLP-10/2015 – Autor: Jandira Feghali
- 19) PLP-11/2015 – Autor: Deputado Valmir Assunção

Seguramente, a proposta legislativa que chegou mais próxima de se converter em lei foi o PLP-202/1989, de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP). O projeto foi aprovado em definitivo pelo Senado Federal ainda na década de 1980, tendo desembarcado no protocolo da Câmara dos Deputados em 12 de dezembro de 1989 e tramitado pelos seus órgãos fracionários, incluindo a aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) em 06 de dezembro de 2000, aguardando apenas a inclusão na ordem do dia para deliberação pelo Plenário desde então, embora esteja com parecer da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) pela sua rejeição. Conjuntamente ao referido projeto, tramitam o PLP-108/1989, o PLP-202/1989, o PLP-218/1990 (Poder Executivo) e o PLP-268/1990. Todavia, a aprovação da proposta, tal como se encontra, resultaria em problemas de ordem prática, porquanto os valores expressados em Cruzados Novos, moeda que há tempos deixou de vigorar no Brasil, sendo sucedida pelos Cruzeiros Reais e depois pelo Real. Eventual modificação do seu texto talvez exija o retorno à Casa Iniciadora, o Senado Federal.

Outro projeto que está em fase avançada, confessadamente inspirado no PLP-202/1989, é o PLP-277/2008, de autoria da Deputada Luciana Genro, e que tramita conjuntamente com o PLP 26/2011, o PLP 62/2011, o PLP 130/2012, o PLP 48/2011, o PLP



ESTADO DO MARANHÃO

2/2015, o PLP 6/2015, o PLP 10/2015 e o PLP 11/2015, os quatro últimos já apresentados na presente 55ª Legislatura. Caso seja aprovado qualquer um desses projetos, nascidos na Câmara dos Deputados, de autoria de deputados federais, ainda será necessário tramitar pelo Senado Federal, na função de órgão revisor.

Uma relevante controvérsia diz respeito ao conteúdo da norma exigida para a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas. Considerando que o art. 153, VII, da Constituição dispõe ser competência da União Federal instituir imposto sobre “*grandes fortunas, nos termos de lei complementar*”, alguns defendem que seria a própria lei complementar quem deve instituir o tributo. A melhor leitura, porém, indica que cabe à lei ordinária o instituir, observando-se apenas os parâmetros previstos em lei complementar.

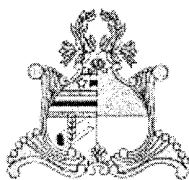
O certo é que, em sua maioria, os projetos de lei complementar já contemplam a própria instituição do imposto, dispensando a edição de lei ordinária para instituí-lo. Por outro lado, caso a lei complementar que venha a ser editada, para além de traças os seus contornos, desde logo institua o imposto, não haverá maiores dificuldades em compreendê-la, nessa parte, como lei ordinária, aplicando-se a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à lei formalmente complementar, mas materialmente ordinária. No caso específico, tem-se verdadeira economia no processo legislativo, dispensando a necessidade de deflagração de dois morosos processos legislativos apenas para a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Considerando todos os fatos acima, demonstra-se de forma indubitosa a omissão inconstitucional a resultar na insuperável procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

III – CONTEÚDO DA DECISÃO DE PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO TOTAL

A omissão legislativa inconstitucional pode ser total ou parcial. Quando se trata de omissão parcial, no mais das vezes, a solução à controvérsia é menos complexa, pois, o Supremo Tribunal Federal pode determinar a aplicação extensiva de uma norma diversa para aquela situação cuja legislação infraconstitucional é omissa. Nessa hipótese, restará configurada a sentença aditiva ou construtiva, que, no dizer de José Adércio Leite Sampaio, configura “*uma decisão que alarga o âmbito de incidência de uma certa disposição da norma, de modo a alcançar situações não previstas originariamente.*”⁴

⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. As sentenças intermediárias de constitucionalidade e o mito do legislador negativo. *In Hermenêutica e jurisdição constituição*. José Adércio Leite Sampaio e Álvaro Ricardo de Souza Cruz (Coord.). Belo Horizonte, Del Rey, 2001. p. 168.



ESTADO DO MARANHÃO

É o caso, por exemplo, das conhecidas omissões inconstitucionais por violação à isonomia, quando o legislador deixa de contemplar, indevidamente, um determinado núcleo da sociedade em algum benefício concedido por lei. O conteúdo adicional da jurisdição é de apenas estender o campo de aplicação de uma norma infraconstitucional para alcançar sujeitos diversos, indevidamente excluídos de sua eficácia.

Por muito tempo se concebeu a jurisdição constitucional como um legislador negativo, cuja competência se limitaria a proclamar a nulidade de leis ou atos normativos em contrariedade ao texto constitucional. Entretanto, HANS KELSEN já sustentava que a jurisdição constitucional é “a garantia jurisdicional da Constituição”, sendo “um elemento do sistema de medidas técnicas que têm por fim garantir o exercício regular das funções estatais”⁵. Portanto, a jurisdição constitucional é muito mais que um mero legislador negativo, servindo de verdadeira fortaleza contra ataques ao Pacto Constitucional, inclusive porque, ao modo do que ensina Jorge Miranda, “Interpretar a Constituição é ainda realizar a Constituição”⁶.

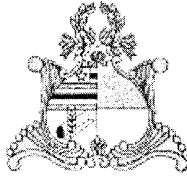
Não foi por outro motivo que a Constituição de 1988 proclamou o Supremo Tribunal Federal como o seu precípua guardião, embora tenha reconhecido que o controle de constitucionalidade também deva ser exercido por outros órgãos, especialmente no controle preventivo, a citar exemplificativamente o próprio Congresso Nacional e até mesmo o Presidente da República, com o veto por inconstitucionalidade (art. 66, §1º).

Com efeito, é da essência dos Estados Democráticos de Direito que a constituição seja um marco não apenas discursivo, mas também normativo. As constituições programáticas não podem – e não são – exceções a essa regra, pois carregam em si mesmas a função, também histórica, de propiciar mudanças institucionais, comprometidas, desde a raiz, com a salvaguarda da dignidade da vida e, bem por isso, com a própria configuração da justiça. Nesse sentido, explicam o Ministro Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos:

E a efetividade da Constituição, rito de passagem para o início da maturidade institucional brasileira, tornou-se uma ideia vitoriosa e incontestada. As normas constitucionais conquistaram o status pleno de normas jurídicas, dotadas de imperatividade, aptas a tutelar direta e imediatamente todas as situações que contemplam. Mais do que isso, a

⁵ KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 123-124.

⁶ MIRANDA, JORGE. Direitos fundamentais e interpretação constitucional. *Revista do Tribunal Regional Federal 4 Reg.* Porto Alegre, 1998, v. 9, n. 30, p. 229.



ESTADO DO MARANHÃO

*Constituição passa a ser a lente através da qual se leem e se interpretam todas as normas infraconstitucionais.*⁷

As constituições democráticas, portanto, são muito mais do que leis de hierarquia superior, são, acima de tudo, normas com força e instrumentalidade necessárias para a concretização de direitos fundamentais. Devem ser capazes, assim, de despertar aquilo que Pablo Lucas Verdú denominou de *sentimento constitucional*.⁸ Nesse sentido, Clémerson Merlin Cléve, também, explica:

Se a Constituição condensa normativamente valores indispensáveis ao exercício da cidadania, nada mais importante do que a busca (política, sim, mas também) jurídica de sua afirmação (realização, concretização, aplicação). O *como* elaborar isso, juridicamente, é obra para nova dogmática constitucional, cujo desafio é tornar a Constituição um condensado de normatividade integral.⁹

Postergar para além do prazo razoável a edição da lei reclamada pela Constituição, termina por vulnerar, como já ressaltado, o próprio contorno do Estado Democrático de Direito, transformando a constituição, como lembra Fábio Comparato, em um *corpo sem alma*¹⁰.

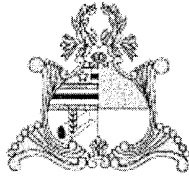
Com efeito, mais recentemente, na longa história do constitucionalismo, passou-se a reconhecer a força normativa da Constituição. Nesse particular, as chamadas omissões inconstitucionais passam a se revestir de relevante problema na convivência harmônica entre os Poderes. No caso brasileiro, não raro o Supremo Tribunal Federal é convidado a assumir o papel de legislador positivo, pecha da qual sempre se esquivou, quer deixando de decidir pela solução concreta em caso de omissão, quer disfarçando as suas decisões que passou a tomar em adição ao ordenamento jurídico.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *In Interpretação constitucional*. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 273.

⁸ VERDÚ, Pablo Lucas. Igualdad. Nueva enciclopedia jurídica. Barcelona: Francisco Seix, 1979. t. XI. *In El sentimiento constitucional: aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política*. Madrid: REUS, 1985.

⁹ CLÉVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 312.

¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Morte espiritual da Constituição*. Folha de São Paulo em 10 mai. 1988, p. 1-3.



ESTADO DO MARANHÃO

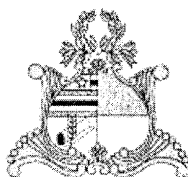
Alguns casos recentes, porém, demonstram que o Supremo Tribunal Federal, em nome da defesa do texto constitucional e do cumprimento de sua precípua missão institucional, transcendeu a discussão acadêmica acerca do conteúdo de suas decisões, quanto ao aspecto de se limitarem ao papel de legislador negativo, e verdadeiramente garantiram a concretude e a máxima eficácia à Constituição.

O primeiro passo dado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de superar o limite imposto às suas decisões foi a construção das consequências de suas decisões que proclamavam a inconstitucionalidade de leis. Em lugar de simplesmente proclamarem a nulidade das leis, com efeitos *ex tunc*, passou-se a fazê-lo com efeitos temporais mitigados, reconhecendo juridicidade, no plano fático, a atos praticados sob a vigência da lei que desde o nascimento o era incompatível com a Constituição. Posteriormente, o próprio legislador reconheceu ao Supremo Tribunal Federal algo maior que a simples escolha entre os efeitos *ex tunc* e *ex nunc*, passando a admitir a fixação de marco temporal específico, e mesmo futuro, para a aplicação do conteúdo da decisão que venha a declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (art. 27 da Lei nº 9.868/99).

Mas o avanço no tema traz casos bem mais emblemáticos. Talvez o mais controvertido de todos tenha sido o reconhecimento da possibilidade de cassação de mandatos eletivos por infidelidade partidária, quando o Supremo Tribunal Federal não apenas admitiu a possibilidade de fazê-lo, mesmo sem haver regra expressa no texto constitucional ou mesmo em norma infraconstitucional, como permitiu que o Tribunal Superior Eleitoral se investisse do papel de legislador positivo para editar uma norma mista, com conteúdo de direito material e de direito processual (MS 26.602, MS 23.603 e MS 23.604, declarando em seguida a constitucionalidade da Resolução TSE 22.610, no julgamento da ADI 3999).

Depois, em importante avanço, reconheceu a plena eficácia do direito de greve aos servidores públicos, mesmo não havendo, como ainda não há até hoje, uma lei específica regulamentando o texto da Constituição (MI 708), reconhecendo a possibilidade de aplicação de outro diploma legal para regular situações não previstas e desse modo evitar a total negação de efetividade ao comando constitucional que assegura o direito de greve aos servidores públicos.

Mais adiante, quando o Supremo Tribunal Federal proclamou a inconstitucionalidade da omissão do Congresso Nacional na regulamentação da proporcionalidade no aviso prévio aos trabalhadores, foi-se mais adiante, chegando mesmo a discutir termos do que viria a ser verdadeiramente um acórdão legislativo (MI 943). A postura do Supremo Tribunal Federal, de verdadeiramente discutir o conteúdo da norma que regeria os casos concretos para colmatar a lacuna inconstitucional do ordenamento jurídico, acabou despertando o Congresso Nacional a rapidamente editar a lei faltante, a Lei nº 12.506/2011, o



ESTADO DO MARANHÃO

que o fez dias depois do julgamento do Mandado de Injunção nº 943 ser interrompido apenas para que as regras fossem elaboradas pelo relator, Ministro Gilmar Mendes.

Aliás, é importante registrar que desde o seu nascimento, o Mandado de Injunção já deveria ter a finalidade de garantir a eficácia plena do texto constitucional, como pretendia o autor da proposta de importação do instrumento, o senador e constituinte RUY BACELAR¹¹:

Trago ao conhecimento dos ilustres colegas que apresentei na sexta-feira passada à Assembleia Nacional Constituinte proposta de norma à Constituição que cria o instituto de “mandado de injunção”, com o mesmo rito processual do mandado de segurança e que tem como objetivo assegurar aos cidadãos os direitos conferidos pela Constituição e que dependam de lei ou providência do Estado, no caso de omissão do Poder Público.

Realmente, não basta a mera enunciação de direitos na Carta Constitucional. De que adianta ao cidadão que a Lei suprema do País declare, expressamente, o direito, por exemplo, à educação ou à saúde, se o Estado não é compelido a pôr em prática o mandamento constitucional?

Frente a uma omissão [in] constitucional por parte do Estado, restará ao cidadão o recurso do mandado de injunção para compelir o Poder Público ao cumprimento de seus direitos.

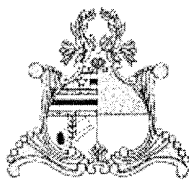
Acreditamos que a instituição do “mandado de injunção” constituirá marco importante na história do Direito brasileiro. Se nossa sugestão vier a ser aprovada, os dispositivos constitucionais deixarão de ser mera enunciação, para, realmente, contribuir para a melhoria da qualidade de vida do brasileiro.

Pois bem, o Supremo Tribunal Federal há alguns anos conseguiu abandonar o dogma de que a jurisdição constitucional não poderia ir além de seu papel tradicional de legislador negativo. Em caso de omissões inconstitucionais do Poder Legislativo, é possível avançar e até mesmo editar normas temporárias, que vigorarão apenas até que o Congresso Nacional se desincumba de sua missão constitucional. Ou seja, em caso de omissão inconstitucional, a jurisdição constitucional pode colmatar a lacuna, permitindo a concretização do direito do cidadão.

Essa conclusão não pode, jamais, encontrar óbice no argumento de que implicaria em violação ao princípio da Separação de Poderes, o qual constitui inequívoca pedra angular do sistema de freios e contrapesos entronizado pelo constitucionalismo moderno.

¹¹ BACELAR, Ruy. Anais do Senado Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 07 abr. 1987, seção II. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/asp/PQ_Editado.asp?Periodo=2&Ano=1987&Livro=2&Tipo=9&Pagina=391>. Acesso em: 07 de dezembro de 2009.





ESTADO DO MARANHÃO

Cumpre destacar que, assim como na declaração de inconstitucionalidade de norma pelo Pretório Excelso há evidente sobreposição da interpretação da Corte sobre o ato do legislativo, culminando na eliminação deste do ordenamento jurídico - o que é consectário lógico da efetividade da jurisdição constitucional e da própria supremacia da Constituição - não se pode alegar contrariedade à Separação de Poderes quando a efetivação de direitos e garantias pressupor necessariamente a atuação da Corte Suprema para colmatar indevidas omissões na normatização desses direitos galvanizados em normas constitucionais de eficácia limitada.

Embora já tenha avançando bastante quando do julgamento de ações de Mandado de Injunção, e mesmo de outras ações, percebe-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão segue adormecida no seu berço esplêndido brasileiro, sendo um instituto constitucional em quase completo desuso. Após vinte e seis anos da promulgação da Constituição de 1988, apenas 29 (vinte e nove) ações diretas de inconstitucionalidade por omissão foram protocolizadas no Supremo Tribunal Federal, contra mais de 5 mil (cinco mil) ações diretas de inconstitucionalidade.

O certo é que, sob a roupagem de inconstitucionalidade de normas que não reconhecem a isonomia, em várias ações diretas de inconstitucionalidade as decisões do Supremo Tribunal Federal já avançaram na edição de verdadeiras normas de integração das lacunas legislativas. Em caso bastante recente, no julgamento da ADI 1949, o Supremo Tribunal Federal consignou que *“deve a Corte estabelecer, enquanto perdurar a omissão normativa, as hipóteses específicas de demissibilidade dos dirigentes dessa entidade”*¹². Ou seja, considerando que foi declarada a nulidade de lei gaúcha, o próprio Supremo Tribunal Federal editou em seu acórdão uma norma positiva, a vigorar enquanto não for editada nova lei.

A mera comunicação ao Poder Legislativo de sua mora inconstitucional não tem recebido por parte do Congresso Nacional um tratamento adequado, demonstrando a história de nossa constituição de 1988 emblemáticos casos em que a decisão do Supremo Tribunal Federal de emitir aviso ao Poder Legislativo não produziu a mínima eficácia.

Tamanho o desconforto do Supremo Tribunal Federal ao ver ignorado pelo Congresso Nacional o prazo que fixava em suas decisões para a edição de leis que concretizariam direitos constitucionais, que foi criado uma página no portal do Tribunal com o título *“Omissão Inconstitucional”*¹³, indicando o julgamento de inúmeras ações de Mandado de

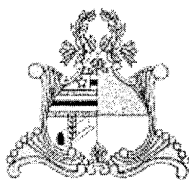
¹² STF - ADI 1949, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, DJe-224 14-11-2014.

¹³

Disponível

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaOmissaoInconstitucional>>. Acessado em: 08 de março de 2015.



ESTADO DO MARANHÃO

Injunção que, apesar da proclamação da mora legislativa e da fixação de prazo para resolvê-la, jamais produziu resultado eficaz.

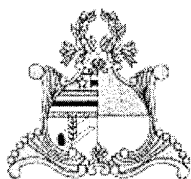
Dentre os casos listados na página, que seguramente está desatualizada, estaria o caso do aviso prévio proporcional. Esse direito só foi regulamentado pelo Congresso Nacional, como já se afirmou, quando o Supremo Tribunal Federal julgava o Mandado de Injunção nº 943¹⁴, após a proclamar a mora legislativa, passou a discutir quais regras seriam aplicadas a partir de então, até que o Poder Legislativo se desincumbisse de sua missão. Somente nesse momento o Congresso Nacional saiu da sua inércia e aprovou um projeto de lei que há anos aguardava deliberação, encaminhando-o à sanção presidencial.

No caso da lei complementar federal reivindicada pelo §4º do art. 18, da Constituição, e que deveria dispor sobre a criação de municípios, nem mesmo o comando pelo Supremo Tribunal Federal despertou o Congresso Nacional. Aliás, preferiu-se permanecer no estado de inconstitucionalidade por omissão, editando-se uma Emenda Constitucional nº 57/2008 para convalidar leis inconstitucionais de criação de municípios, dentre elas a mais famosa, de criação do Município de Luis Eduardo Magalhães, na Bahia, a editar a lei faltante. Ou seja, o Congresso Nacional externou a sua vontade, deliberada e clara, de se manter no estado de inconstitucionalidade. Somente em 2013, cinco anos após vencido o prazo fixado pelo Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional encaminhou à sanção a lei complementar reclamada pela Constituição. Mas, apesar da decisão do Supremo Tribunal Federal, houve veto total ao projeto de lei complementar, permanecendo a omissão legislativa inconstitucional. E no ano de 2014, houve novo veto presidencial.

Pois bem, verificado esse cenário, é fácil concluir que de nada adiantará à guarda da Constituição a mera proclamação da mora do Poder Legislativo ou mesmo a fixação de prazo ao Congresso Nacional para a edição da lei faltante, se com essas medidas outra não for tomada, de verdadeiramente ditar qual a regra vigerá caso permaneça a omissão inconstitucional. Isso porque há questões que não conseguem reunir um consenso no Parlamento, ou mesmo outras em que há uma certa resistência do Congresso Nacional ou do Poder Executivo em regulamentar, impedindo a concretização da vontade constitucional.

Sendo assim, para além de proclamar a mora legislativa e fixar um prazo para que o Congresso Nacional encaminhe à sanção projeto(s) de lei(s) instituindo o Imposto sobre Grandes Fortunas, é necessário que desde logo o Supremo Tribunal Federal indique a norma que vigerá a partir do esgotamento do prazo fixado, enquanto permanecer a omissão

¹⁴ MI 943, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2013, DJe-081 05-2013.



ESTADO DO MARANHÃO

inconstitucional, tal como se tem avançado no que tange às providências emanadas no âmbito do mandado de injunção, conforme copiosos exemplos destacados acima.

Quando do julgamento do Mandado de Injunção nº 943, que tinha como causa de pedir a omissão inconstitucional em regulamentar o aviso prévio proporcional, de que trata o art. 7º, XXI, da Constituição, o Supremo Tribunal Federal avançou bastante quanto ao conteúdo das decisões em caso de omissão total pelo legislador. Na oportunidade, concluiu o Tribunal que a mera comunicação da mora legislativa ao Congresso Nacional, ou mesmo a fixação de prazo para a edição da lei reclamada, sem a indicação de qualquer consequência para o seu descumprimento, não serviria à guarda da Constituição. Leia-se, a propósito, a conclusão final do elevado debate travado naquele julgamento:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Mas essa é uma questão para a qual nós temos que estar bastante atentos – nós já até discutimos isso em alguns casos –, porque, como nós fixamos que há uma omissão e reclamamos uma normação que há de ser homogênea para as situações existentes, essa é uma decisão que, de alguma forma, em muitas vezes, resolve a situação concreta, mas ela também tem um efeito que se projeta para além dos casos, tanto é que, em matéria de direito de greve, nós já não tivemos mais nenhum mandado de injunção.

(...)

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – (...) O Ministro Marco Aurélio lembra muito bem, a decisão que tomarmos não poderá deixar de homenagear o princípio da proporcionalidade embutido no dispositivo, tem que haver proporcionalidade. Agora, o mandado de injunção, a natureza jurídica dele está na nossa Constituição.

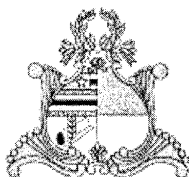
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não devemos, ministro, nem pensar em recuo. Custamos muito a emprestar ao mandado de injunção a eficácia que, segundo o Texto Constitucional, lhe é própria. Não há espaço para retrocesso.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – Perfeito.

(...)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permite, nós temos um paradigma que, talvez, pudesse ser seguido. O paradigma é o próprio Projeto de Lei 112, de 2009, que tramita no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados, que é de autoria do Senador Paulo Paim, e que está na Comissão de Constituição e Justiça. E nós sabemos que esse parlamentar é conhecido estudioso das questões trabalhistas. Sua Excelência, nesse projeto, sugere o seguinte: (...)

(...)



ESTADO DO MARANHÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - E nós até homenagearíamos o Congresso Nacional, porque não chocaríamos com aquela Casa de leis; apenas estaríamos nos antecipando à discussão e provisoriamente utilizando o mesmo parâmetro que está sendo proposto.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Há quarenta e seis projetos tramitando sobre a matéria.

(...)

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É este o dado que é preciso: prestigiar o Congresso, saber que é dele.

(...)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) – Eu indicaria adiamento, tendo em vista razões várias, para que nós tentemos também produzir uma forma de consenso e busquemos até informações em relação a tantos projetos hoje existentes no Congresso, para que possamos apanhar.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Fazer uma média, isso.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – Acho que é a melhor solução.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Porque, a rigor, não há nenhuma dúvida de que nós estamos deferindo.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Estamos deferindo o mandado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não pode retroceder. Mandar aviso para o Congresso Nacional não adianta.

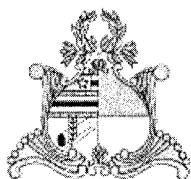
O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Não, não podemos retroceder, e vamos buscar...

(...)

Como sustentado pelo Ministro LUIZ FUX durante os debates acima, **“[m]andar aviso para o Congresso Nacional não adianta”**.

Também no caso presente, de nada adiantará avisar ao Congresso Nacional a sua mora legislativa e rogar pela edição de lei que há anos é motivo de dezenas de propostas legislativas que se acumulam nas prateleiras do Parlamento sem a deliberação definitiva. É o momento do Supremo Tribunal Federal avançar na guarda do texto constitucional e proclamar a solução provisória, a vigorar enquanto permanecer a omissão legislativa, de modo a promover a efetiva supremacia do diploma constitucional, papel central da Corte Constitucional no Estado Democrático de Direito.

No ponto, em homenagem ao processo legislativo e ao próprio Congresso Nacional, sugere-se que o Supremo Tribunal Federal adote um dos projetos de lei complementar que



ESTADO DO MARANHÃO

tramitam na Câmara dos Deputados a vigorar após encerrado o prazo que venha a ser fixado ao Congresso Nacional, mas apenas enquanto não for(em) editada(s) lei(s) que permita(m) a efetiva cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Considerando as regras de anterioridade aplicáveis às normas tributárias, sugere-se que o prazo fixado ao Congresso Nacional seja o consentâneo à cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas já a partir do próximo exercício financeiro, de 2016. Caso o Congresso Nacional não rompa a sua inércia inconstitucional, apesar de provocado, o imposto já seria cobrado em 2016 pelas regras que forem ditadas pelo Supremo Tribunal Federal, até que possa ser substituído por lei(s) regularmente aprovada(s) e sancionada(s) e que tenham entrado em vigor dentro do prazo necessário à cobrança do tributo.

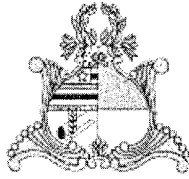
Para a melhor escolha pelo Supremo Tribunal Federal quanto à qual regra deverá vigor pelo período que permanecer omissivo o Congresso Nacional, sugere-se a aplicação do PLP 10/2015, de autoria da Deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ). Pelo projeto, o tributo seria denominado Contribuição Social sobre Grandes Fortunas e incidiria anualmente sobre o patrimônio de pessoas físicas ou espólios apenas a partir de fortunas que ultrapassassem R\$ 4 milhões (quatro milhões de reais), ficando as alíquotas entre 0,40% (zero vírgula quarenta por cento) e 2,10% (dois vírgula dez por cento).

Percebe-se que o PLP 10/2015 não foi apresentada de forma aleatória, amparando-se em dados oficiais da Secretaria da Receita Federal do Brasil e em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que *“aponta para uma expectativa de arrecadação anual de mais de R\$ 14 bilhões, sendo que 74% do total arrecadado viriam de apenas menos de mil indivíduos cujo patrimônio ultrapassa R\$ 100 milhões”*, como indica a justificativa apresentada pela Deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ).

Para se ter uma ideia da dimensão da arrecadação que haveria com a cobrança do tributo a partir desse projeto, estimado em R\$ 14 bilhões (quatorze bilhões de reais), o valor chega a ser quase equivalente à expectativa de receita contida no orçamento anual do Estado do Maranhão, de R\$ 15 bilhões (quinze bilhões de reais), segundo a Lei Orçamentária Anual de 2015¹⁵.

No caso, apesar de haver dois outros projetos de lei em fase mais avançada, não se recomenda a aplicação dos mesmos. O primeiro deles é o PLP-202/1989, de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), e que já foi aprovado em definitivo pelo

¹⁵ LOA 2015 do Estado do Maranhão - Lei nº 18.183 do Estado do Maranhão, de 22 de dezembro de 2014 (D.O.E. 22.12.2014). Disponível em: < http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-ORÇAMENTÁRIA-ANUAL_-2015.pdf>. Acessado em: 09 de março de 2015.



ESTADO DO MARANHÃO

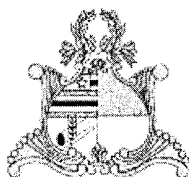
Senado Federal, estando na Câmara dos Deputados apenas como órgão revisor, pronto para ser votado em Plenário. Ocorre que os valores expressados no projeto se encontram bastante defasados, calculados em Cruzados Novos, moeda que há tempos foi substituída pelo Cruzeiro (16.03.1990), depois pelo Cruzeiro Real (01.08.1993) e, finalmente, pelo Real (01.07.1994). Portanto, haverá certa dificuldade na sua conversão para valores atuais, e talvez os parâmetros fixados no projeto não contemplem a realidade econômica do momento, provavelmente tributando patrimônios que não representem minimamente o conceito de grandes fortunas.

O outro projeto que já se encontra em estágio avançado, seguramente menos que o anterior, é o PLP-277/2008, de autoria da Deputada Luciana Genro (PSOL/RS). Todavia, não se extrai do projeto quais critérios foram utilizados para a fixação das alíquotas e a definição de sua base de cálculo. No caso, a proposta é bem mais agressiva, alcançando patrimônios superiores a R\$ 2 milhões (dois milhões de reais) e as alíquotas anuais variam entre 1% (um por cento) e 5% (cinco por cento). Sucede que não há na justificativa do projeto, e mesmo no parecer da Comissão de Finanças e Tributação quaisquer elementos teóricos ou científicos para que se aplique tais critérios, muito menos qual seria a expectativa de receita e qual o público que seria alvejado pela lei, acaso aprovada com a redação proposta. Além do mais, na fixação das faixas de incidência de cada alíquota, não se previu descontos de forma a ajustar o tributo ao critério da progressividade. Exemplificando, que possuir um patrimônio de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões), pagará R\$ 50.000,00 de imposto. Todavia, se o patrimônio for de R\$ 5.000.000,01 (cinco milhões e um centavo), a tributação subirá para R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Além de serem valores bastante elevados, percebe-se que o projeto não buscou garantir a progressividade proporcional, como ocorre no PLP 10/2015, de autoria da Deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ), que tramita conjuntamente àquele.

Para a melhor decisão por esse Tribunal, serve instruir a presente ação os mencionados projetos de lei, incluindo a ficha de andamento dos processos legislativos e os pareceres das comissões, referentes ao PLP-202/1989, de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), PLP-277/2008, de autoria da Deputada Luciana Genro (PSOL/RS) e ao PLP 10/2015, de autoria da Deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ). Além desses documentos, junta-se à ação uma nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, elaborada em outubro de 2011, e a LOA 2015 do Estado do Maranhão, a nortear a análise do impacto econômico-orçamentário da cobrança do tributo.

IV – MEDIDA LIMINAR

Há tempos passou a ser admitida expressamente a concessão de medida cautelar em ações diretas de inconstitucionalidade, positivando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. E o art. 102, I, “p”, da Constituição não trouxe consigo qualquer distinção entre as



ESTADO DO MARANHÃO

ações que impugnam leis ou atos normativos e as que alegam omissão inconstitucional, presumindo ser cabível a concessão de medida liminar em quaisquer delas.

Dessa forma, já mais recentemente, a Lei nº 12.063/2009 fez acrescer à Lei nº 9.868/1999 os artigos 12-F e 12-G, prevendo expressamente a possibilidade de concessão de medida liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

O art. 12-F da Lei nº 9.868/99 permite que, “em caso de excepcional urgência e relevância da matéria”, seja concedida medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Em síntese, exige-se o preenchimento dos requisitos da relevância/necessidade e da urgência.

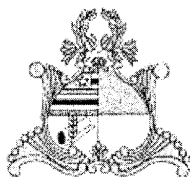
Indiscutível há relevância no tema tratado, sendo imprescindível na política de responsabilidade fiscal, a cobrança dos tributos criados pela Constituição. No ponto, a simples leitura da peça inicial da presente ação é suficiente em si mesmo a demonstrar a relevante omissão inconstitucional do Congresso Nacional em editar lei(s) que permita(s) a cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o art. 153, VII, da Constituição.

Por outro lado, apesar da omissão inconstitucional já durar mais de vinte e seis anos, segue sendo urgente a demanda pela legislação infraconstitucional faltante. É que, por conta da omissão inconstitucional, a União está deixando de arrecadar anualmente entre R\$ 14 bilhões (quatorze bilhões de reais) e R\$ 100 bilhões (cem bilhões de reais), segundo estimativas feitas nos diversos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional. E a situação de crise econômica mundial, que forçou o Brasil a adotar medidas de austeridade recentemente, com corte de gastos no custeio e redução de investimentos públicos em alguns setores, apenas reforçam o caráter urgente da concessão da medida pela jurisdição constitucional a suprir a omissão do Poder Legislativo.

A par disso, sabe-se bem que não existem direitos absolutos, nem mesmo aqueles que apresentam natureza *jus* fundamental. Exemplificativamente, seja permitido citar que algumas Constituições, como por exemplo, a alemã (artigo 19) e a portuguesa (artigo 18), estabelecem de modo explícito o sentido relacional dos direitos.

Por conseguinte, são necessárias as observações de Robert Alexy concernentes à natureza dos princípios jurídicos:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas



ESTADO DO MARANHÃO

também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.”¹⁶

Respaldao nas lições de Robert Alexy, Wilson Antônio Steinmetz aduz:

É tão correto dizer que os direitos fundamentais são mandatos de otimização a serem realizados segundo as possibilidades jurídicas e fáticas quanto dizer que os princípios são mandatos de otimização a serem realizados segundo as possibilidades jurídicas e fáticas.

Por fim, a natureza principal dos direitos fundamentais torna possível a solução de colisões mediante a aplicação do método da ponderação.¹⁷

Ora, se nem mesmo os direitos fundamentais apresentam natureza absoluta, deve-se observar que o princípio da separação de poderes – essência da própria democracia – é importante garantia do constitucionalismo contemporâneo, contudo, convive ao lado de outros princípios igualmente relevantes, a exemplo da supremacia constitucional que, diante da mora legislativa de mais de vinte e seis anos, encontra-se inteiramente vulnerada.

Na feliz expressão de Juarez Freitas, a proporcionalidade “*significa sacrificar o mínimo para preservar o máximo dos direitos fundamentais.*”¹⁸ A mora legislativa, aqui enfrentada, entretanto, por todas as razões expostas, tem aniquilado a supremacia constitucional. Tão longa espera, não pode ser suprida apenas com a censura de inconstitucionalidade. Omissão deste jaez suscita aquilo que, no dizer de Georg Gadamer, seja capaz de concretizar “*uma justa ponderação do todo.*”¹⁹

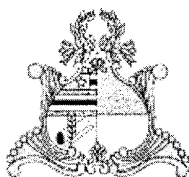
Assim, considerando o disposto no art. 12-F, §1º, da Lei 9.868/99, a permitir a adoção, em sede cautelar, de providência prática a suprir a omissão inconstitucional, desde logo se pretende a fixação de prazo ao Congresso Nacional para editar lei(s) visando instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas de que trata o art. 153, VII, da Constituição, desde logo apontando quais regras vigerão no caso do Congresso Nacional permanecer inerte, mesmo vencido o prazo. Almeja-se com a concessão da medida cautelar que, já no exercício financeiro

¹⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros. 2008. p.90

¹⁷ STEINMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001. p.136

¹⁸ FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional “versus” a única resposta correta. *In Interpretação constitucional*. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 329.

¹⁹ GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. . Petrópolis: Vozes, 1997. p. 489.



ESTADO DO MARANHÃO

de 2016 seja possível a cobrança do tributo pela União Federal, mesmo que não seja(m) sancionada(s) leis regulamentando o art. 153, VII, da Constituição.

V – PEDIDO

DIANTE DO EXPOSTO, ouvidas as autoridades responsáveis pela edição da lei, o Congresso Nacional e a Presidência da República, além do Procurador-Geral da República, requer seja concedida medida cautelar na presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, para:

- a) reconhecer a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o art. 153, VII, da Constituição;
- b) fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias ao Congresso Nacional para encaminhar à sanção a(s) o(s) projeto(s) de lei(s) regulamentando e instituindo o Imposto sobre Grandes Fortunas de que trata o art. 153, VII, da Constituição;
- c) desde logo apontar quais regras vigerão já no presente exercício financeiro, a permitir a cobrança do tributo no próximo exercício financeiro, no caso do Congresso Nacional permanecer inerte e manter-se em estado de inconstitucionalidade por omissão.

Analisado o pedido cautelar, requer sejam colhidas as informações, ouvindo-se sucessivamente o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, para que, ao final, seja julgada procedente a arguição de inconstitucionalidade por omissão, adotando-se em definitivo as proposições feitas no pedido cautelar, com a fixação de prazo ao Congresso Nacional para a edição da(s) lei(s) faltante(s) e desde logo definindo as regras que vigerão na hipótese do Congresso Nacional permanecer em estado de inconstitucionalidade.

Pede Deferimento.

De São Luís (MA) para Brasília (DF), 16 de março de 2015.

FLÁVIO DINO

Governador do Estado

RODRIGO MAIA ROCHA
Procurador-Geral do Estado