



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ANÁLISE SOBRE A (IN)EFICÁCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO QUE VISA A  
SUPRIR A OMISSÃO LEGISLATIVA DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

Felipe Firmida de Oliveira

Rio de Janeiro  
2017

FELIPE FIRMIDA DE OLIVEIRA

ANÁLISE SOBRE A (IN)EFICÁCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO QUE VISA A  
SUPRIR A OMISSÃO LEGISLATIVA DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.  
Professores Orientadores:  
Mônica C. F. Areal  
Néli L. C. Fetzner  
Nelson C. Tavares Junior  
Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro  
2017

## ANÁLISE SOBRE A (IN)EFICÁCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO QUE VISA A SUPRIR OMISSÃO LEGISLATIVA DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

Felipe Firmida de Oliveira

Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado.

**Resumo** – o Imposto sobre Grandes Fortunas é espécie de tributo muito pouco discutido jurisprudencial e doutrinariamente. A razão disso está na inércia estatal – inclui-se aqui os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - em regulamentar este imposto tão importante para o controle da desigualdade social no país. O objetivo deste trabalho é identificar as características deste tributo e analisar a viabilidade de essa omissão legislativa ser suprida pelo mandado de injunção. Pela natureza e características nessa espécie de imposto, é possível ser impugnada a omissão de tal tributo pelo mandado de injunção.

**Palavras-chave** – Direito Constitucional. Direito Tributário. Mandado de Injunção. Imposto sobre grandes fortunas.

**Sumário** – Introdução. 1. Instituição do Imposto sobre grandes fortunas: uma faculdade do ente tributante ou uma obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal? 2. Mandado de injunção: Seu conflito aparente entre o princípio da Separação dos Poderes e a atual posição do Supremo Tribunal Federal. 3. A morosidade da decisão do mandado de injunção e sua consequência político-jurídica perante o Imposto sobre Grande Fortunas: há solução? Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

Esta pesquisa científica visa a analisar a eficácia do mandado de injunção para solucionar a omissão legislativa do imposto sobre grandes fortunas, previsto na Constituição Federal, mas nunca devidamente regulamentado. Busca-se, com isso, obter soluções e identificar a viabilidade de que tal omissão seja apropriadamente suprida e, assim, o Estado possa obter ainda mais um instrumento para reduzir a desigualdade social e diminuir crises econômicas.

Para que isso ocorra é necessário realizar uma análise crítica do atual processamento do mandado de injunção e demonstrar sua ineficácia em solucionar a omissão legislativa do imposto sobre grandes fortunas. Além disso, fornecerá soluções ao problema exposto e trazer maneiras de resguardar os direitos constitucionalmente previstos, mas, atualmente, não respeitados.

A partir de um foco jurídico, se desenvolverá uma análise política e social dos institutos e de seus mecanismos para que se descubra as razões de sua atual ineficácia. Nesse sentido, é necessário refletir sobre as seguintes questões: É possível sustentar que a instituição do imposto sobre grandes fortunas é uma obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal? Há como trazer maior coercibilidade ou efeito vinculante à decisão do Supremo Tribunal Federal sem que viole o princípio da Separação de Poderes? Como reduzir a morosidade desse julgamento pela Corte Suprema?

Trata-se de tema controvertido, pois interfere em um princípio extremamente basilar no Estado Democrático Brasileiro que é o princípio de Separação dos Poderes.

Com objetivo de trazer melhor compreensão dos institutos e, assim, uma visão mais aprofundada do tema, busca-se delimitar os conceitos de imposto sobre grandes fortunas e mandado de injunção. Com base nisso, é necessário realizar um histórico sobre os mandados de injunção mais relevantes já impetrados sobre o tema.

O primeiro capítulo da pesquisa é destinado a balizar o embate doutrinário sobre a instituição de impostos e comprovar a obrigatoriedade da União em regulamentar o imposto sobre grandes fortunas.

Em seguida, no segundo capítulo, há a análise da figura do mandado de injunção: demonstrar, na prática, como é a relação entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional nessa espécie de ação constitucional e desconstruir a suposta colisão entre os efeitos da decisão do mandado de injunção e o princípio da Separação de Poderes.

O terceiro capítulo tem o condão de determinar qual o nível de razões políticas, comparadas com as jurídicas, para a demora dos julgamentos sobre o tema na Suprema Corte e se isso influencia na efetividade das decisões prolatadas por esse órgão.

A pesquisa deste trabalho é realizada pelo método hipotético-dedutivo, pois colocará à prova as hipóteses suscitadas pelo pesquisador e determinará, de forma argumentativa, se elas são válidas.

Por essa razão, a forma de abordagem desta pesquisa jurídica será explicativa e qualitativa, uma vez que o pesquisador utilizará bibliografia específica sobre o tema tratado para sustentar sua tese.

Além disso, utiliza-se do método dialético para a solução de possíveis elementos jurídicos que possam se contradizer e do método fenomenológico para analisar, de forma empírica, a realidade do instituto a ser analisado.

## 1. INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS: UMA FACULDADE DO ENTE TRIBUTANTE OU UMA OBRIGATORIEDADE IMPOSTA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL?

Para identificar a relevância do Imposto sobre Grandes Fortunas e se é cabível mandado de injunção na sua omissão legislativa é necessário que se verifique se a sua instituição é mera faculdade da União ou se é um dever do Ente em realizar direitos fundamentais. Se mera faculdade for, não há que se falar em mandado injunção, já que o Ente terá sempre a conveniência e oportunidade de definir quando será o melhor momento para instituir, cobrar e executar certo tributo.

Se for um dever será necessário utilizar de todos os meios cabíveis para que, de forma coercitiva, se institua o Imposto previsto constitucionalmente, uma vez que o tributo seria uma forma mediata de realização de direitos fundamentais e, conseqüentemente, um direito de todos os cidadãos já que seria uma maneira de proteger e desenvolver direitos fundamentais pelo Estado.

Em geral, a doutrina e jurisprudência se dividem em dois sentidos. Uma parte (Valdecir Pascoal<sup>1</sup>, Eduardo Sabbag<sup>2</sup> e Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>) entende que os tributos são faculdades do ente tributante, já que existiriam hipóteses em que a instituição e sistematização do tributo geraria mais gastos do que a própria arrecadação, o que levaria a uma incoerência econômica, já que a elaboração de um meio de arrecadação estaria gerando prejuízo para o Ente Público.

Outra parte<sup>4</sup> defende a obrigatoriedade da instituição dos tributos, primeiramente baseada pelo art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. 101/2000) – alegada inconstitucional por quem defende a faculdade do poder de tributar. Além disso, usam como argumento uma interpretação sistemática, já que a Constituição Brasileira por ser uma Constituição Social definiu uma extensa quantidade de metas e objetivos sociais que devem ser

---

<sup>1</sup> PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito Financeiro e controle externo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 109.

<sup>2</sup> SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 731.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 3437/2012 – Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC\\_3437\\_51\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_3437_51_12_P.doc)>. Acesso em: 25 out. 2016.

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. *A lei de responsabilidade fiscal: notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa*. v. 1, n. 9. Salvador: Revista Diálogo Jurídico. Salvador, 2001, p. 11.

alcançados pelo Estado que possui como principal fonte econômica para a realização desses propósitos os tributos.

Logo, o Estado estaria obrigado a instituir todos os tributos previstos pela Constituição, porque seria essencial para a realização dos direitos fundamentais, sociais e das metas impostas pela própria Carta Magna Brasileira.

Ponderando ambos os entendimentos se chega a uma solução mediana, ou seja, deve-se reconhecer que certas espécies de tributos realmente representam faculdades do Ente tributário, mas há outras espécies que são essenciais para a elaboração do Estado Social almejado pela Constituição e, por isso, devem ser de instituição, previsão e arrecadação obrigatória. Quais seriam essas espécies obrigatórias?

Em uma visão atual, é possível concluir que todo tributo goza de uma parte fiscal e outra extrafiscal, preponderando uma delas dependendo da espécie e finalidade do tributo. Por exemplo, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sempre foi considerado um imposto com forte natureza extrafiscal já que utilizado pelo Ente como forma de regular a economia e definir o que é mais ou menos essencial para a sociedade, tributando de forma menos agressiva os itens que representam maior importância para a sociedade em geral (princípios da essencialidade e seletividade). No entanto, não há como ignorar que tal tributação gera uma certa arrecadação para o ente e, portanto, goza de uma característica fiscal também.

A razão da extrafiscalidade de um tributo pode ser tanto para regular a ordem econômica (Impostos de Importação e Exportação, Imposto sobre Operações Financeiras etc), como para desenvolver segmentos sociais, ou seja, providenciar uma diminuição na desigualdade social, já que os contribuintes terão obrigações tributárias equivalentes à sua capacidade tributária.

Quanto a esse último caso, é possível extrair essa lógica da progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e do Imposto de Renda de Qualquer Natureza, uma vez que esses tributos têm sua progressividade relativa a quantidade de patrimônio (seja o valor do imóvel ou o patrimônio total do contribuinte). Por isso, representam uma forma de diminuir a desigualdade social, já que o Estado tributa mais quem tem mais patrimônio e redistribui esses valores aos mais necessitados por meio de políticas públicas que desenvolvam a saúde, educação, esportes e outras atividades públicas das quais os mais necessitados são carentes.

Numa sociedade em que a desigualdade é extrema desde a criação do Estado Brasileiro – vide a lógica latifundiária do Império e sua mão-de-obra pautada na escravidão que têm resquícios até hoje – o Ente deve ter a obrigação de utilizar todos os meios possíveis para mitigar essa desigualdade que perdura desde a sua gênese. Assim, nada mais apropriado do que criar

um imposto que por excelência tem esta função: tributar em especial os detentores das grandes fortunas e responsáveis pela acumulação da maior parte das riquezas do país em uma minoria.

O que se estaria fazendo é primordialmente proteger os direitos fundamentais e sociais dos mais necessitados a ter um mínimo existencial para viver e não somente sobreviver. Conclui-se assim que os tributos, como o imposto sobre grandes fortunas, que gozam de forte extrafiscalidade deveriam ser de instituição obrigatória já que representam um instrumento essencial para a realização das metas da Constituição Social de 1988 e por defenderem direitos fundamentais dos cidadãos.

Haveria assim uma redistribuição da riqueza de forma que os mais pobres tenham maneiras de conviver em sociedade e obter uma base sólida, fornecida pelo Estado, para poder competir com os demais. Ao identificar a obrigatoriedade da instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas estar-se-á proibindo manobras políticas para se evitar a produção de tal norma, dando a possibilidade de exigir a criação dessa norma.

Por um lado, Ives Gandra Martins e Rogério Gandra Martins<sup>5</sup> possuem entendimento no sentido de que tal espécie de tributo é obsoleta e ineficaz. Sob um argumento neoliberal afirmam que não é papel do Estado a redistribuição da riqueza, mas sim da própria sociedade. Alegam também que os ordenamentos que escolheram utilizar o imposto sobre grandes fortunas não lograram êxito em sua implantação.

Entretanto, usam como comparação países que possuem um histórico totalmente diferente do Brasil. Em regra, países desenvolvidos, como Estados Unidos, Espanha, Alemanha e França. Nenhum desses países teve tamanha desigualdade como o Estado brasileiro. Por isso, qualquer comparação em relação àqueles é irreal e falaciosa<sup>6</sup>.

Por outro lado, Amir Khair<sup>7</sup>, mestre em finanças públicas e consultor financeiro, argumenta a favor da instituição do Imposto sobre as Grandes Fortunas no Brasil:

Em vez de afugentar, deve atrair mais o capital ao permitir a desoneração do fluxo econômico, gerando maior consumo, produção e lucros. Não teria nenhum conflito com os impostos existentes, pois sua base tributária é o valor total dos bens. Quanto às dificuldades de avaliação dos títulos mobiliários, o registro eletrônico das transações e as posições fornecidas pelos bancos podem resolver o problema. O seu potencial tributário (...) supera o do CPMF.

---

<sup>5</sup> MARTINS, Ives Gandra; MARTINS, Rogério Gandra. O imposto sobre grandes fortunas. *Veredicto Fecomercio*, São Paulo, n. 27, p. 8, ago. 2015.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>7</sup> KHAIR, Amir. *Imposto sobre Grandes Fortunas*. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308\\_2.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2016.

Com tantos benefícios sociais, só é possível chegar a uma conclusão quanto à norma do Imposto sobre Grandes Fortunas: a Constituição previu tal espécie de tributo para que se concretizasse os elementos necessários para se criar uma sociedade mais igualitária e fraterna. Logo, a melhor interpretação seria no sentido de que é dever da União (e não mera faculdade) instituir e arrecadar o Imposto sobre Grande Fortunas que serviria até mesmo para suprir crises econômicas do país, já que seu potencial de arrecadação tributária é incrivelmente alto.

## 2. MANDADO DE INJUNÇÃO: SEU CONFLITO APARENTE ENTRE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A ATUAL POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O instituto da separação de poderes iniciada de forma embrionária por Aristóteles e, posteriormente, aprimorada por Montesquieu, consiste na defesa da garantia das liberdades individuais dos membros da sociedade perante o Estado com a divisão de suas funções – legislativa, executiva e judicial – o que gera a descentralização de seu Poder e evita, assim, o absolutismo autoritário.

Entretanto, apesar de independentes e autônomos, as três principais funções estatais estão sempre se correlacionando. É a partir disso que surge a sistemática dos freios e contrapesos ou *checks and balances* que nada mais é do que a possibilidade de esses três órgãos principais cooperarem e exercerem também uma fiscalização um sobre o outro. Por esse motivo que alguns autores<sup>8</sup> entendem que o termo Separação de Poderes estaria ultrapassado, uma vez que, por um lado, o poder estatal é uno e indivisível, logo não haveria separação e, por outro, as funções deixam de ser tratadas de forma estanque e isolada, passando uma função a cooperar com a outra.

Obviamente que essa cooperação deve estar expressamente prevista na Constituição, pois assim se evitam abusos de cada um dos três “Poderes” de tal forma que um não interfira na autonomia e independência do outro. Dessa forma, seguindo essa lógica, é possível perceber, a princípio, que não há qualquer violação nas decisões de procedência dos mandados de injunção, já que esse se encontra previsto no art. 5º, LXXI da CRFB/88.

Essa ação constitucional cível visa a suprir omissões inconstitucionais por ausência de norma infraconstitucional reguladora. Conforme preceitua João da Fonseca<sup>9</sup>, o que se pode

---

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 110-111.

<sup>9</sup> FONSECA, João Francisco N. da. *O processo do mandado de injunção*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 76.

extrair da norma constitucional é que esse é um remédio para o controle incidental de omissão normativa que tem como objetivo tutelar direitos subjetivos constitucionais frustrados pela inércia legislativa do Poder Público.

O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência<sup>10</sup> no sentido de que é necessária a violação ou impossibilidade de exercício de um direito subjetivo constitucional do Autor para que o mandado de injunção seja cabível. Logo, necessário identificar na hipótese de omissão legislativa quanto à regulação do Imposto sobre Grandes Fortunas qual seria o direito subjetivo constitucional violado.

Se a análise partir de uma visão teórica direta e avalorada da instituição do tributo será fácil a conclusão de que não há qualquer direito subjetivo do indivíduo no desenvolvimento de um tributo, mas apenas um dever jurídico, o de pagá-lo. No entanto, a interpretação aqui deve ser histórica<sup>11</sup> e teleológica: a criação de um tributo desse escalão em uma sociedade que sempre foi extremamente desigual, em razão do histórico de Colônia, escravidão e latifúndios trará não só um melhor desenvolvimento dos direitos subjetivos referentes a um mínimo existencial da classe economicamente baixa brasileira, tirando diversas pessoas da situação da miséria, como também ajudará na distribuição da economia, aquecendo-a, já que trará um poder de compra para um número maior de indivíduos.

Com isso, é evidente que a omissão dessa espécie tributária no ordenamento pátrio desfavorece a população mais pobre, violando direitos subjetivos à saúde, educação, moradia que permitam um mínimo existencial de (sobre)vivência. São esses os direitos tutelados pelo mandado de injunção que trate dessa matéria.

Os efeitos da decisão do mandado de injunção<sup>12</sup> ao tratar de imposto ainda não regulado, como o imposto sobre grandes fortunas, serão excepcionais, pois não estão tratando apenas de direito subjetivo do autor que a propôs, mas também de direitos dos beneficiários pela arrecadação do novo imposto e deveres dos futuros contribuintes. Logo, a decisão deverá ter eficácia *erga omnes* ou *ultra partes*, conforme o art. 9º, §1º, da Lei 13.300/2016<sup>13</sup>.

O grande problema surge neste momento, o de julgamento. O limiar entre respeito e violação à separação dos Poderes fica tênue, já que o Supremo Tribunal Federal terá, caso o

---

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 6.389/Distrito Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310105847&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

<sup>11</sup> YONEZAWA, Fernanda. *As desigualdades sociais dentro do contexto histórico brasileiro*. Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos-academicos/18955-as-desigualdades-sociais-dentro-do-contexto-historico-brasileiro>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm)>. Acesso em: 29 de junho de 2017.

<sup>13</sup> Vide nota 12.

impetrado não edite norma reguladora, que estabelecer condições para o exercício do direito violado, conforme art. 8º, I e II da Lei 13.300 de 23 de junho de 2016. No caso do imposto sobre grandes fortunas, o Supremo Tribunal Federal teria que estabelecer regras e condições para que o imposto passasse a vigorar enquanto o impetrado não criasse lei complementar sobre o tema.

Como um órgão do Poder Judiciário irá proferir uma decisão que funciona similarmente a uma lei complementar que interfere tanto na população brasileira como no ente do Poder Executivo, a União? O Poder Judiciário não estaria se imiscuindo de forma agressiva nos demais Poderes? Essa decisão não seria de uma complexidade e temática incompatível com a natureza da função jurisdicional?

A resposta para essas perguntas deve vir com os seguintes elementos: a legitimidade do mandado de injunção e a provisoriedade da decisão que julga procedente essa ação constitucional. Dessa maneira, considerando que a própria Constituição Brasileira previu a necessidade de criação do Imposto sobre Grandes Fortunas e previu remédios constitucionais (ADIn por omissão e Mandado de Injunção, nos artigos 103 e art. 5º, LXXI da CRFB/88, respectivamente<sup>14</sup>) com os devidos legitimados para prevenir omissões desse tipo, conclui-se que o Poder Judiciário, como fiscalizador dos demais Poderes, deverá interferir positivamente nas omissões que geram prejuízos extremos no desenvolvimento dos direitos fundamentais dos indivíduos da nação.

Apesar da extrema complexidade temática, o Supremo Tribunal Federal teria legitimidade para criar uma decisão dessa envergadura, desde que forneça amplo debate, por meio de audiência pública, participação de *amicus curiae* e outros instrumentos que possibilitem o amplo contraditório e legitimem o efeito *erga omnes* dessa decisão. Autores como Susana da Costa<sup>15</sup> e João Francisco da Fonseca<sup>16</sup> afirmam que o órgão julgador de certa lide deverá analisar a *representatividade adequada* para legitimar interesses que ultrapassem as partes do processo.

Dessa forma, mesmo que complexa a decisão, se for dada a oportunidade para o debate de todas as classes envolvidas na criação de tal tributo é possível a criação de uma decisão que crie e imponha a União a cobrá-lo, por ser um dever seu de reduzir a desigualdade social e

---

<sup>14</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>15</sup> COSTA, Susana Henriques da. O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. In: SALLES, Carlos Alberto de. *As grandes transformações do processo civil brasileiro*: Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 957.

<sup>16</sup> FONSECA, João Francisco N. da. *O processo do mandado de injunção*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 143.

subsidiar os direitos fundamentais dos governados. Caso a União entenda que houve uma usurpação de sua competência basta que ela dê início à aprovação de um projeto de lei complementar sobre o imposto sobre grandes fortunas para que essa suposta usurpação não subsista, uma vez que a eficácia da decisão do mandado de injunção subsiste até que uma norma sobre o assunto seja editada.

### 3. A MOROSIDADE DA DECISÃO DO MANDADO DE INJUNÇÃO E SUA CONSEQUÊNCIA POLÍTICO-JURÍDICA PERANTE O IMPOSTO SOBRE GRANDE FORTUNAS: HÁ SOLUÇÃO?

É fato notório que o Supremo Tribunal Federal é um órgão assoberbado de processos pendentes para julgamento. Isso é uma situação que se reflete em todo o Poder Judiciário. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, como Suprema Corte, trata de temas nucleares constitucionais que têm repercussão em toda a sociedade. Assim, os Ministros, ao analisarem os processos que tramitam nessa corte, utilizam instrumentos jurídicos para dar maior ou menor velocidade à decisão de certo processo.

Se essa discricionariedade no nível de celeridade é técnica, não cabe a este artigo verificar, pois tal constatação renderia necessitaria de uma pesquisa extremamente densa. Fato é que os Ministros da Suprema Corte ao tornar certa discussão mais morosa realizam um ato político, já que o homem é um ser essencialmente político. Por isso, longe da neutralidade, porque seus atos estão sempre voltados a uma finalidade própria.

Em razão disso é necessário perceber que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é contrária a tese firmada neste artigo por dois motivos principais: O primeiro é o entendimento pacífico da doutrina e jurisprudência<sup>17</sup> no sentido de que a criação de qualquer tributo é facultativa de acordo com a discricionariedade de cada Ente com competência tributária para o respectivo tributo. Isso advém de uma interpretação literal do *caput* do art. 145 da CRFB/88.

O outro fundamento se refere ao temor de violação ao Princípio da Separação de Poderes – previsto como cláusula pétrea no art. 60, §4º, III da CRFB/88 - uma vez que a Suprema Corte Brasileira estaria tratando de temas intrínsecos ao Poder Legislativo e ao chefe do Poder Executivo, o que geraria um embate e uma instabilidade entre os Poderes.

---

<sup>17</sup> Nesse sentido: ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquematisado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 208; SABBAG, op. cit., p. 731 e 732.

Assim, a tese que visa a compelir o Estado a regular o imposto sobre grandes fortunas parece, ao menos em um futuro próximo, utópica, apesar de vital para a sociedade brasileira que possui um longo histórico de desigualdade social.

Mesmo que uma ideia quase platônica, é possível que a Corte Suprema pressione os demais Poderes para criarem tal espécie de tributo. No entanto, ainda que com essa pressão, o Poder Legislativo, com atitudes ainda mais políticas - isso pela própria natureza desse Poder - poderá engavetar ou até mesmo arquivar o projeto de lei sobre o Imposto sobre grandes fortunas. E isso foi o que de fato ocorreu com os projetos de lei<sup>18</sup> sobre o tema que passaram pelas Casas Legislativas durante a vigência da Constituição Federal de 1988 até o momento.

Com a atual fragilidade do Poder Legislativo devido à crise de representatividade em razão das práticas altamente reprováveis de corrupção e a elevada influência de empresas de grande porte sobre as candidaturas e decisões dos senadores e deputados federais, percebe-se que muitos membros do Legislativo acabam por desvirtuar a função que exercem e passam a representar, exclusivamente, o interesse dos mais ricos e poderosos para que possa se manter também no poder.

Gera-se um círculo vicioso que impede a aprovação de leis que privilegiam as camadas mais pobres e fracas em detrimento das mais ricas, como é o caso da norma instituidora do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Os obstáculos para a elaboração de tal lei complementar ultrapassam o mero tecnicismo jurídico, pois, mesmo que haja instrumentos viáveis para o Judiciário se imiscuir na omissão da norma, ainda haverá a necessidade de o Poder Legislativo regulá-la para que haja assim uma maior segurança jurídica. Assim surgem problemas de cunho político e econômico que podem ser alegados nas Casas Legislativas e que impeçam, mesmo que de forma injusta, a efetiva concretização do Imposto sobre Grandes Fortunas.

No âmbito do Congresso Nacional não haverá como o Poder Judiciário interferir sobre a parte material, já que a discussão sobre a matéria do Projeto de Lei não pode ser objeto de controle de constitucionalidade preventivo, já que haveria nítida afronta à independência dos Poderes ao exercerem suas funções típicas.

Outro fator que facilita a omissão legislativa é a falta de conhecimento da sociedade sobre o conteúdo da Constituição, impedindo, assim, pressões populares por tal espécie de

---

<sup>18</sup> Os projetos de lei apresentados e não aprovados são: o PLP n. 162/1989, do senador Fernando Henrique Cardoso, o PLP n. 108/1989, do deputado Juarez Marques Batista, o PLP n. 208/89, do deputado federal Antônio Mariz, o PLP n. 218/1990 do Governo Collor, o PLP n. 534/2011, do senador Antonio Carlos Valadares e o PLP n. 315/2015, do senador Paulo Paim. Alguns desses projetos seguem tramitando nas casas do Congresso Nacional.

imposto, pois a grande maioria dos governados sequer notam a previsão constitucional do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Dessa forma, portanto, numa visão teórica sobre o tema é possível identificar que há viabilidade na implementação do imposto sobre grandes fortunas até mesmo – temporariamente – pelo mandado de injunção. Entretanto, na prática, não é possível vislumbrar o horizonte para a norma. O mandado de injunção sobre o tema sequer ultrapassou o juízo de admissibilidade pelo Supremo Tribunal Federal e as Ações diretas de inconstitucionalidade por omissão também não prosperaram. Além disso, os diversos projetos de lei que trataram do Imposto sobre Grandes Fortunas, que pouco foram divulgados pela mídia, não vingaram no Congresso Nacional.

## CONCLUSÃO

O imposto sobre grandes fortunas, importantíssimo para a redução da desigualdade social, é previsto na Constituição Federal Brasileira desde sua promulgação em 1988. No entanto, em nenhum momento houve a devida regulação desse imposto por meio de lei complementar.

A maior parte da doutrina e jurisprudência entende ser mera faculdade do ente competente pela tributação a instituição de impostos, com base em interpretação literal do art. 145, I da CRFB/88. Entretanto, o melhor entendimento é enxergar os tributos numa visão teleológica, no sentido de analisar a natureza extrafiscal e a finalidade do tributo perante a economia e a sociedade.

Logo, a União teria o dever de instituir o imposto sobre grandes fortunas para que assim possa respeitar e prestar de forma mais igualitária os direitos fundamentais – constitucionalmente previstos - para construir uma nação mais democrática e com menores disparidades sociais.

A omissão quanto a esse dever de legislar sobre o Imposto sobre Grandes Fortunas gera a possibilidade dos membros da sociedade de impugnar, via mandado de injunção, a inconstitucionalidade em razão da inércia estatal sobre essa espécie tributária. Essa espécie normativa é de conteúdo programático cuja eficácia positiva tende a necessitar de providências administrativas e materiais, ou seja, é uma norma que explicita comandos-valores e traçam fins públicos a serem alcançados pelo Estado, porém para que esses fins sejam alcançados é necessário um rito administrativo, como é de praxe nos tributos em geral.

Por isso, há quem entenda que o mandado de injunção não seria medida cabível para suprir tal omissão, já que violaria o princípio da Separação de Poderes, uma vez que o Poder Judiciário se imiscuiria em matéria típica da competência do Poder Executivo. Todavia, em um juízo de ponderação, analisando a efemeridade da decisão do mandado de injunção e a realização de direitos fundamentais que esta decisão realizaria, chega-se facilmente a conclusão pela viabilidade de utilizar o mandado de injunção como forma de pressionar o Poder Executivo - que detém a iniciativa - e o Poder Legislativo – que é responsável pelo trâmite de aprovação – a criarem lei sobre o tema.

Ademais, mesmo sendo viável a possibilidade de mandado de injunção teoricamente, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento no sentido contrário. Em uma análise crítica desse entendimento e do rito moroso dos processos na Suprema Corte é perceptível a posição evasiva do Supremo Tribunal Federal sobre este tema que esbarra em uma linha tênue em relação à Separação de Poderes. Verifica-se, assim, barreiras jurídico-políticas para a efetivação da norma constitucionalmente previstas.

Desse modo, apesar de todos os entendimentos em sentido contrário, o melhor seria tratar o imposto sobre grandes fortunas como um tributo especial, em razão de sua natureza extrafiscal – de diminuir a desigualdade social - e responsável pela realização de direitos fundamentais e sociais basilares para a sociedade brasileira. Possibilita-se, com essa lógica, a interferência do Poder Judiciário, por meio de mandado de injunção, sobre matéria que seria típica do Executivo e Legislativo conjuntamente, uma vez que estes Poderes se omitiram em relação a um imposto necessário para melhorar o histórico de desproporcionalidade econômica e social no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquematizado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 30 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm)> Acesso em: 30 abr. 2017

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 30 abr. 2017

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 6.389/Distrito Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310105847&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 3437/2012 – Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC\\_3437\\_51\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_3437_51_12_P.doc)>. Acesso em: 25 out. 2016.

COSTA, Susana Henriques da. O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. In: SALLES, Carlos Alberto de. *As grandes transformações do processo civil brasileiro: Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FONSECA, João Francisco N. da. *O processo do mandado de injunção*. São Paulo: Saraiva, 2016.

KHAIR, Amir. *Imposto sobre Grandes Fortunas*. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308\\_2.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2016.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIGUEIREDO, Marcelo. *A lei de responsabilidade fiscal: notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa*. v. 1, n. 9. Salvador: Revista Diálogo Jurídico. Salvador, 2001

MARTINS, Ives Gandra; MARTINS, Rogério Gandra. O imposto sobre grandes fortunas. *Veredicto Fecomercio*, São Paulo, n. 27, p. 8, ago. 2015

PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito Financeiro e controle externo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

YONEZAWA, Fernanda. *As desigualdades sociais dentro do contexto histórico brasileiro*. Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos-academicos/18955-as-desigualdades-sociais-dentro-do-contexto-historico-brasileiro>>. Acesso em: 01 jun. 2017.