

ano 18 - n. 74 | outubro/dezembro - 2018
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i74
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Editores Acadêmicos Responsáveis

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial

Felipe Klein Gussoli

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (UniBrasil-PR)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Clêmerston Merlin Clêve (UFPR)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG-GO)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Odilon Borges Junior (UFES)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Eros Roberto Grau (USP)	Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP-PR)
Imgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
José Carlos Abraão (UEL-PR)	Rogério Gesta Leal (UNISC-RS)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Weida Zancaner (PUC-SP)

Homenagem Especial

Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)
Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)
Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)
Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)
Paulo Henrique Blasi (*in memoriam*)
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Rolando Pantoja Bauzá (*in memoriam*)

O sobrestamento legislativo de decisões do STF: diálogo constitucional e o papel do Judiciário como ator com poder de veto no Brasil

The legislative overrule of the decisions of STF: constitutional dialogue and the role of the judiciary as veto player in Brazil

Carlos Renato Cunha*

Universidade Federal do Paraná (Brasil)
carlosrenato80@gmail.com

Valterlei A. da Costa**

Universidade Federal do Paraná (Brasil)
costa.valterlei@gmail.com

Maurício Dalri Timm do Valle***

Universidade Católica de Brasília (Brasil)
mauricio_do_valle@hotmail.com

Como citar este artigo/*How to cite this article*: CUNHA, Carlos Renato; COSTA, Valterlei A. da; VALLE, Maurício Dalri Timm do. O sobrestamento legislativo de decisões do STF: diálogo constitucional e o papel do judiciário como ator com poder de veto no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 193-216, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.906.

- * Doutorando e Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Procurador do Município de Londrina/PR; Professor da pós-graduação lato sensu em Direito. Membro do Instituto de Direito Tributário de Londrina-IDTL. E-mail: <carlosrenato80@gmail.com>.
- ** Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Ex-Técnico de Finanças de Controle da Procuradoria da Fazenda Nacional. Advogado em Curitiba-PR. E-mail: <costa.valterlei@gmail.com>.
- *** Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Brasília – UCB (Brasília-DF, Brasil). Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Bacharel em Direito pela UFPR. E-mail: <mauricio_do_valle@hotmail.com>.

Recebido/Received: 13.08.2018 / August 13th, 2018
Aprovado/Approved: 11.02.2019 / February 11th, 2019

Resumo: A democracia é uma das formas de governo. Mas não só isso, é a forma de governo por excelência, pois permite um equilíbrio entre o peso das regras e a sua aceitação. Mas, para que não desague a democracia em tirania, deve haver um sistema de freio entre as funções do Estado, com cada uma sendo autônoma e ao mesmo tempo limitando e sendo limitada pela outra. E uma vez posto o sistema equilibradamente, esse pode ter uma tendência a se alterar frequentemente ou a ser mais estável. Tudo vai depender do número de atores que participam desse processo, podendo, então, impedir as alterações, ou seja, vai depender dos *veto players*. E num sistema com controle de constitucionalidade, a posição do poder judiciário ganha destaque, já que a nova legislação deve ser aceita como concernente com o todo antes dela. Por essa trilha, a posição do poder judiciário pode parecer a última, com poder de veto sobre o legislativo, mas, por meio de emendas à Constituição, esse último pode retomar a iniciativa. No entanto, como cabe, ainda, o poder de julgar a própria emenda, a última palavra é a sua, do Judiciário. Ocorre que no caso brasileiro, especificamente em matéria tributária, o judiciário não vem, como regra, vetando a atuação do poder legislativo, e quando isso o faz, não se insurge quando aquele poder retoma a iniciativa, restabelecendo o que foi vetado por meio de emendas constitucionais.

Palavras-chave: Direito constitucional. Democracia e legalidade. Alteração legislativa. Judiciário. Inconstitucionalidade.

Abstract: Democracy is one of the forms of government. But not only that, it is the form of government par excellence, because it allows a balance between the weight of the rules and their acceptance. But, so that it does not end up democracy in tyranny, there must be a braking system of the functions of the state, with each being autonomous and at the same time limiting and being limited by the other. And once the system is balanced, it may have a tendency to change frequently or be more stable. Everything will depend on the number of actors who participate in this process, and can then prevent the changes, that is, it will depend on the “veto players”. And in a system with constitutionality control, the position of the judiciary gains prominence, since the new legislation must be accepted as concerning the whole before it. By this trail, the position of the judiciary may seem to be the last, with veto power over the legislature, but, through amendments to the Constitution, it the latter can resume the initiative. However, as it is also the power to judge the amendment itself, the last word is yours, the Judiciary. It happens that in the Brazilian case, specifically in tax matters, the judiciary, as a rule, has not been blocking the performance of the legislative power, and when this does, it does not rebel itself when that power resumes the initiative, reestablishing what was blocked by means of constitutional amendments.

Keywords: Constitutional law. Democracy and legality. Legislative Change. Judiciary. Unconstitutionality.

Sumário: **1** Introdução – democracia, legalidade e controle de constitucionalidade – **2** O Judiciário como ator com poder de veto e o sobrestamento Legislativo – **3** O caso brasileiro: consensualidade e STF como ator com poder de veto – **4** O sobrestamento legislativo de decisões do STF em matéria tributária – **5** Conclusões – Referências

1 Introdução: democracia, legalidade e controle de constitucionalidade

Poucas palavras possuem carga mais emotiva no mundo político e jurídico do que “democracia”, bradada como mote para revoluções dos mais diferentes matizes ideológicos. Conceito debatido desde os gregos, aparece constantemente

na filosofia e na ciência política. Afinal, o homem, de uma forma geral, parece aprovar a existência de normas que regulem a conduta humana,¹ mas, de igual modo, reluta em se submeter a seus comandos.² Parece ser consenso, pois que a convivência humana se dá em melhores bases na presença de regras; entretanto, essas mesmas regras, em aplicação ao caso concreto, inúmeras vezes são tidas como agressivas à individualidade e à liberdade dos indivíduos. Há um dualismo patente: de um lado, as pessoas gostariam de escolher qual conduta tomar sem a coação de uma regra pré-estabelecida; de outro lado, não se nega a importância dessas mesmas regras. Para atenuar esse inconformismo, e mesmo solucionar (aparentemente?) o paradoxo, de se querer regras, mas de não se desejar ser regrado, dentre os inúmeros modelos políticos, ou melhor, formas de governo, é que surge a democracia.

Dá-nos conta Heródoto que os persas, quando tiveram que estabelecer um novo governo, discutiram qual deveria ser sua forma. Antes de se decidirem por um rei, aventaram um governo do povo ou de um governo da elite.³ Estavam, assim, presentes as formas de governo que ficariam consagradas: monarquia, democracia e aristocracia. É certo que essa enumeração das espécies, formas, de governos, nem sempre se limitou à tríade. Platão, que repudiava a democracia,⁴ expôs que as constituições da República, tais como as formas de alma, são cinco. Haveria o governo dos filósofos ou mesmo de um único filósofo. Mas, desse governo ideal, poderia haver degeneração, tendo-se, então, a: timocracia, oligarquia, democracia e a tirania.⁵ De igual modo, para Aristóteles, são cinco as formas de

¹ “[...] não haverá como negar que o estado natural dos homens, antes de ingressarem na vida social, não passava de guerra, e esta não ser uma guerra qualquer, mas uma guerra de todos contra todos”. Thomas Hobbes, *Do cidadão*, p. 33.

² “[...] quer-se ter uma coisa sem se prescindir da outra, quer-se ter uma *vontade livre*, mas de modo nenhum abrir mão da *vontade moral*. Juntai-vos, liberais, com os lealistas servis: vós adocicareis todas as palavras da liberdade com um olhar de confiança lealista, e eles vestirão seu servilismo com as mais aduladoras expressões de liberdade”.

Max Stirner, *O único e a sua propriedade*, p. 71 (itálicos constam do original).

³ “Aconsejábales Otanes, en primer lugar, que se dejase en manos del pueblo la suma potestad del estado [...]. [...] Pero Megabizo, en el voto razonado que dió, se declaró por la oligarquía, favoreciendo a los grandes [...]. [...] Darío, el tercer en hablar, voto en esta forma: [...] de los tres gobiernos propuestos, el del vulgo, el de los nobles, y el de un monarca, aun cuando se suponga cada cual en un género el mejor, el de un rey opino que excede en mucho a los demás. [...] Dados los tres referidos pareceres, los cuatro votos que restaban del septemvirato se declararon por el de Darío”.

HERÓDOTO de Halicarnaso. *Los nueve libros de la historia*, p. 409-414.

⁴ “[...] a democracia surge, penso eu, quando após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas, e esses cargos são, na maior parte, tirados à sorte”. PLATÃO. *A república*, p. 383.

⁵ “[...] há tantas formas específicas de constituições, quantas podem ser as de almas.

- Quantas, então?

- Cinco de constituições, e cinco de almas.

- Diz quais são.

- Direi que uma das formas de constituição que nós analisámos será uma, embora possa designar-se de dois modos: efetivamente, se surgir entre os governantes um homem só que se distinga, chamar-se-á monarquia; se forem mais, aristocracia [p. 207].

governo, a saber: “[...] o lo ha de tener [señorío de la ciudad] el pueblo, o los ricos, o los buenos, o alguno que sea mejor que todos, o algún tirano”.⁶ Ocorre que apesar dessa teoria quinquipartida, exposta por dois dos maiores filósofos da história, “[...] a classificação triádicas veio a ser tradicional e a ela os escritores políticos da Idade Média, do Renascimento e da Idade Moderna se referem constantemente”.⁷ Sem dúvidas, os contratualistas foram uns dos responsáveis pela consagração das três formas de governo. Hobbes⁸ e Rousseau⁹ falam em monarquia, aristocracia e democracia. Locke usa oligarquia¹⁰ no lugar de aristocracia, mas sem que isso implique uma alteração fundamental em relação aos outros dois. Na verdade, sendo mais pragmático, podemos reconduzir tudo a dois modelos, a apenas duas formas de governo, pois “O principado provém do povo ou dos grandes, segundo a oportunidade que tiver uma ou outra dessas partes”.¹¹ Entretanto, ser um governo do povo não basta para se falar em democracia. Além de o povo fazer as leis, diretamente ou por seus representantes, deve o poder do Estado encontrar em mãos separadas:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e

- [...]. Das restantes formas de governo, afirmavas, se bem em recorde, que havia quatro espécies, sobre as quais valia a penas examinar e considerar seus defeitos [...].

- [...] eu cá por mim desejo saber quais são essas quatro formas de governo a que te referias.

- [...] [timocracia], tão elogiada por muita gente, de Creta, e da Lacedemônia; a segunda, é também elogiada em segundo lugar, a chamada oligarquia, que é um estado repleto de males sem conta; a seguir vem aquela que lhe é oposta, a democracia; e a altaneira tirania, antagônica a todas estas, que é a quarta e última das enfermidades do Estado”. PLATÃO. *A república*, p. 362-363.

⁶ ARISTOTELES. *La política*, p. 129.

⁷ ABBGANANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*, p. 487.

⁸ “A diferença entre as repúblicas consiste na diferença do soberano, ou pessoa representante de todos e cada um dos membros da multidão. [...] Quando o representante é um só homem, a república é uma MONARQUIA. Quando é uma assembléia de todos os que se uniram, é uma DEMOCRACIA, ou governo popular. Quando é uma assembléia apenas de uma parte, chama-se-lhe ARISTOCRACIA”. HOBBS, Thomas. *Leviatã*, p. 158-159.

⁹ “O soberano pode, em primeiro lugar, pôr o governo nas mãos de todo o povo ou da maior parte do povo [...]. Dá-se a essa forma de governo o nome de *democracia*. Ou pode restringir o governo a um pequeno número [...]. Essa forma tem o nome de *aristocracia*. Enfim, ele pode concentrar todo o governo nas mãos de um só magistrado [...]. Esta terceira forma é a mais comum, e se chama *monarquia* ou governo régio”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou dos princípios do direito político*, p. 120 (itálicos contam do original).

¹⁰ “Tendo a maioria naturalmente em suas mãos [...] todo o poder da comunidade desde o momento em que os homens originalmente se uniram em sociedade, pode empregar tal poder para baixar leis para a comunidade de tempos em tempos e fazer executar essas mesmas leis por meio de funcionários por ela mesma designados – caso em que a *forma* de governo que se tem é uma perfeita *democracia*. Ou, ainda, pode depositar o poder de elaborar leis nas mãos de um pequeno número de homens seletos e seus herdeiros ou sucessores, quando então se tem uma *oligarquia*. Ou, ainda, nas mãos de um único homem, quando se tem uma *monarquia* [...]”. LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*, p. 500.

¹¹ E prossegue o florentino: “Quando os grandes percebem que não podem resistir ao povo, começam a exaltar a fama de um deles e o tornam príncipe para poder, sob sua sombra, desafogar o apetite. O povo também, quando percebe que não pode resistir aos grandes, confere reputação a alguém e o faz príncipe, para ser defendido por sua autoridade”. MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, p. 43.

o poder executivo daqueles que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado. [...]. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.¹²

Sabemos, então, que “O governo popular é [...] por si mesmo menos iníquo, menos abominável que o poder tirânico”.¹³ Mas, para que não se degenere em anarquia e após numa tirania, os poderes legislativos, executivo e judiciário devem recair em pessoas diferentes. Sem embargo, não basta uma distribuição inicial, separando os poderes. Ao longo do tempo, a separação deve se manter, já que “Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente”.¹⁴ Nesse avanço, deve-se impedir que um poder abocanhe parte do outro. Não basta a distribuição dos poderes em pessoas diferentes, deve-se impedir que ao longo do tempo o balanço se altere. E “[...] o verdadeiro meio de embarçar que os diferentes poderes se não vão sucessivamente acumulando nas mesmas mãos consiste em dar àqueles que os exercitam meios suficientes e interesse pessoal para resistir às usurpações”.¹⁵ A democracia é, sem dúvida, um governo do povo, mas não da turba, já que não são todos os que devem desempenhar as funções do Estado ao mesmo tempo. As funções, poderes, estatais são divididas, para que uma contrabalanceie a outra, impedindo, inclusive, uma tirania da maioria sobre uma minoria. De todo modo, as discussões filosóficas, sempre profícuas, não cessam, como se denota, por exemplo, da obra de Habermas, ao trabalhar a ideia de democracia como consenso, como instrumento de legitimação do Direito.¹⁶

Como aduz Norberto Bobbio, ao se entender democracia como uma ideia contraposta a qualquer tipo de autocracia, o único meio de se chegar a um acordo é “considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com

¹² MONTESQUIEU. *O espírito das leis*, p. 167-168.

¹³ VOLTAIRE. *Dicionário filosófico*, p. 202.

¹⁴ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*, p. 176.

¹⁵ A. Hamilton ou J. Madison, Continuação do mesmo assunto [exame e explicação do princípio da separação dos poderes] (Capítulo LI), In: *O Federalista*, p. 124-125.

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Vol. I, p. 155-158.

quais procedimentos”, sendo premissa que as decisões coletivas, numa democracia, serão tomadas por um número elevado de membros do grupo social, além da existência efetiva de liberdades para a escolha efetiva dos representantes.¹⁷ Trata-se de uma definição nitidamente formal, mas que, ao já afastar a utopia do “governo de todos” – onicracia –, aponta para a regra fundamental da decisão da maioria.¹⁸

A ciência política contemporânea, visando a trabalhar com tal conceito de forma mais objetiva e poder extrair conclusões frutíferas, tem partido dos amplamente aceitos critérios de Robert A. Dahl, bem resumidos por Arend Lijphart: a) o direito ao voto; b) o direito a ser eleito; c) o direito à competição por apoio e votos; d) eleições livres e honestas; e) liberdade de reunião; f) liberdade de expressão; g) fontes alternativas de informação; h) instituições que permitam que medidas governamentais dependam do voto e de outros meios de manifestação da vontade popular.¹⁹ Nesse sentido, a democracia “é um fenômeno do século XX”.²⁰

Com razão Bobbio, ao afirmar que não se pode falar em regime democrático sem se levar em consideração o contexto histórico e um juízo comparativo: “pode-se dizer apenas que uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é mais democrática do que aquela na qual votam apenas os proprietários e é menos democrática do que aquela em que têm direito ao voto também as mulheres”; um processo contínuo, portanto, e não um conceito acabado a ser objeto de subsunção.²¹

O próprio Dahl, vislumbrando a dificuldade de se encontrar no mundo real um regime completamente democratizado, prefere chamar os regimes reais mais próximos desse ideal de poliarquias, que seriam “[...] regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados [...]”, em outras palavras, “[...] fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”.²²

Arend Lijphart, em sua análise sobre os diferentes modelos de democracia existentes, arrola a existência de duas espécies: as do tipo majoritário – o modelo Westminster –, em que prevalece a vontade da maioria – uma pequena maioria ou uma maioria simples –; e as de tipo consensual, em que a maioria é um requisito mínimo, mas cujas regras exigem o aumento do tamanho das maiorias, visando a um amplo acordo sobre políticas, com a limitação do poder de diversas formas, uma “democracia de negociação”.²³

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 17-19.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 18.

¹⁹ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*, p. 69.

²⁰ DAHL, Robert A. *Poliarquia*, p. 27; DAHL, Robert A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*, p. 70.

²¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 18.

²² DAHL, Robert A. *Poliarquia*, p. 31.

²³ Arend Lijphart, *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*, p. 17-18; 27.

Note-se que tal viés de estudo parte da premissa do individualismo metodológico, até mesmo porque, como já reconhece Bobbio, “até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo social como tal não decide)”.²⁴ Nota-se, como aponta Lúcio Alves de Barros, essa divisão clara nas ciências sociais, entre uma abordagem individualista – “é sempre possível reduzir os fenômenos sociais a resultados de decisões e ações individuais” – e outra, holística – “a sociedade se antepõe aos indivíduos, são resultados dela e atuam sob parâmetros de coerção e liberdade”.²⁵ Esse recorte epistemológico, chamado de teoria da escolha racional, é muito bem apresentado na obra de Jon Elster, para quem “[a] unidade elementar da vida social é a ação humana individual”, pelo que seria uma verdade trivial o individualismo metodológico, visão que possui grande disseminação na área.²⁶

Pois bem! Fechados os parênteses sobre as diferentes noções de democracia, o fato é que referida palavra encontra-se inserida no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (preâmbulo, art. 1º, *caput*, incisos II e V, e parágrafo único, CR/88), daí decorrendo diversas influências axiológicas na interpretação de nosso ordenamento jurídico.

O que nos interessa mais proximamente é a ligação entre a ideia de democracia como participação popular na formação das decisões coletivas, ou, nas palavras de Dahl, a responsividade do sistema político aos seus cidadãos.²⁷ Nesse caminho, é pacífica a indicação, pelos estudiosos do Direito Tributário, quando analisam o Princípio da Legalidade nessa área do Direito, da existência de um transfundo valorativo que remete à ideia de consenso na democracia: a autotributação.²⁸ Afinal, a legalidade tributária exige que a criação ou majoração de tributos se realize através do veículo lei. Ela, a lei, pode ser vista sob duas diferentes ópticas: numa vertente principiológica, como manifestação do valor “Democracia”, “como autoconsentimento ou autotributação e defesa da economia privada”, e, de outro lado, como regra baseada na Segurança Jurídica, em que “o mais importante é verificar o respeito ao processo legislativo de produção da norma”, como limite

²⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 17.

²⁵ BARRÓS, Lúcio Alves de. *Sobre o individualismo metodológico no pensamento social*, p. 1.

²⁶ Jon Elster, *Peças e engrenagens das ciências sociais*, p. 29.

²⁷ “[...] gostaria de reservar o termo ‘democracia’ para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos”. DAHL, Robert A. *Poliarquia*, p. 26.

²⁸ VIEIRA, José Roberto. *Medidas provisórias em matéria tributária: as catilnárias brasileiras*, p. 47-48; _____. *Fundamentos republicano-democráticos da legalidade tributária: óbvios ululantes e não ululantes*, p. 199; VALLE, Maurício Dalri Timm do. *Princípios constitucionais e regras-matrizes de incidência do IPI*, p. 427; SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*, p. 274; FILIPPO, Luciano Gomes. *Consentimento ao imposto & eficiência tributária*, p. 103; MUZZI FILHO, Carlos Victor. *O consentimento do contribuinte como técnica de segurança jurídica e praticabilidade no Estado Democrático de Direito*, p. 18-19.

objetivo à tributação.²⁹ Em sua primeira faceta, tem-se que a Legalidade é anterior à própria ideia de Estado de Direito, constituindo o “direito de concordar com a tributação e controlar o modo como os recursos arrecadados são empregados”.³⁰

E há formas de controle “a posteriori” sobre a adequação do instrumento exarado pelo Poder Legislativo, com o nome de “lei”, em relação às normas de superior hierarquia, tenham essas sido introduzidas através de outras leis – nos casos em que o sistema a elas outorga tal proeminência –, ou através do texto constitucional. Como exemplos de tais formas de controle, temos a forma mista de controle de constitucionalidade, prevista em nosso sistema jurídico, a que se agregou o controle por omissão (art. 103, §2º da CR/88), a declaração de constitucionalidade (art. 102, I, a, CR/88 e Lei nº 9.868/99) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º, da CR/88 e Lei nº 9.882/99), e, ainda, a previsão do art. 52, X, da Carta Maior, que prevê a competência do Senado Federal para a suspensão da execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional, de forma definitiva, pelo STF, que complementa o controle difuso de constitucionalidade, dando efeitos “erga omnes” à decisão que, inicialmente, apenas fazia efeito entre as partes.³¹ Desse modo, para os tributaristas, a “[...] legalidade não é só submissão à lei, mas também o direito de controle da lei”.³²

Na análise das decisões políticas, as ciências sociais apresentam poderosos instrumentos, tal como a teoria dos atores com poder de veto, predicada por George Tsebelis.³³ A atuação do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade das leis, no sistema brasileiro, pode alçá-lo [instrumento da ciência social] ao patamar de um ator com poder de veto; ou, permitir o veto legislativo às decisões de controle, tudo isso dentro do arcabouço das regras do sistema jurídico nacional que dizem respeito, diretamente, à expressão da vontade popular mediante “lei” e o controle da validade de tais atos normativos em face das normas de hierarquia superior. Esse é o pano de fundo e a razão do presente estudo.

2 O Judiciário como ator com poder de veto e o sobrestamento Legislativo

Na ciência política contemporânea, George Tsebelis apresentou uma diferente perspectiva de estudo, com forte potencial analítico: o critério dos atores com poder de veto. O autor parte do seguinte argumento básico: para que haja

²⁹ BECHÔ, Renato Lopes. *Lições de direito tributário: teoria geral e constitucional*, p. 375.

³⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*, p. 269.

³¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*, p. 85.

³² DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. *Decadência e prescrição no direito tributário*, p. 78.

³³ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 16-17.

a mudança do *status quo* legislativo, um certo número de atores – individuais ou coletivos – devem estar de acordo – os *veto players*.³⁴ Desse modo, “[...] em um sistema com vários atores com poder de veto, será necessária a concordância de todos eles, para que o status quo seja alterado. Ou seja, o status quo será alterado apenas quando for feita uma proposta que seja preferível a ele, simultaneamente, por todos os atores com poder de veto”.³⁵

Tais atores podem ser institucionais ou partidários, caso sejam determinados pela Constituição ou pelo sistema político, razão pela qual cada país possui uma configuração diferente nesse desenho institucional.³⁶ Entre eles, existem aqueles com poder de agenda, que possuem o poder de propor as políticas de mudança, poder esse que é inversamente proporcional à estabilidade decisória. Isto é, quanto maior a dificuldade de modificação do *status quo*, pelo menor número de possibilidades em que isso ocorreria – a estabilidade decisória –, menor é a extensão do poder de agenda.³⁷ Nas palavras de Mateus Araújo, a estabilidade decisória equivale ao grau de dificuldade que um sistema político possui para a implementação de mudanças significativas do *status quo*.³⁸ Nas palavras de Tsebelis: “[s]e conhecermos as preferências dos atores com poder de veto, a posição do status e a identidade de quem estabelece a agenda (a sequência de movimentos dos diversos atores), poderemos prever bastante bem o resultado do processo decisório”.³⁹ Mateus Araújo sintetiza a demonstração gráfica da teoria feita por Tsebelis de forma didática:

Para explicar as relações entre os atores com poder de veto, Tsebelis representa um ator com poder de veto como um ponto ideal, que possui curvas de indiferença circulares, de tal maneira que ele seja indiferente entre as alternativas que estejam na mesma distância do ponto ideal. Representando o status quo como um ponto SQ e o ponto ideal do ator com poder de veto como A, temos que o ator com poder de veto “A” irá preferir qualquer ponto no interior do círculo de raio A-SQ ao status quo. Ou seja, ele irá concordar com qualquer proposta de mudança situada no interior desse círculo. Da mesma forma, ele irá vetar qualquer proposta situada no exterior do círculo de raio A-SQ, pois ele prefere a manutenção do status quo a essas alternativas. Podemos então imaginar um sistema com mais de um

³⁴ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 16-17.

³⁵ ARAÚJO, Mateus Moraes. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 88.

³⁶ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 17.

³⁷ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 17.

³⁸ ARAÚJO, Mateus Moraes. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 91.

³⁹ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 18.

ator com poder de veto. Nesse caso, serão possíveis apenas as alterações que se situem na interseção entre os pontos preferíveis ao status quo de todos os atores com poder de veto.⁴⁰

Como reconhece o próprio Tsebelis, a maior parte das ideias por ele defendidas não é inédita, algumas com centenas e outras com milhares de anos, conforme supra; a importância de sua tese está na “*síntese do argumento*”.⁴¹ Na obra em que trata do tema, referido autor, após trazer os conceitos fundantes de sua teoria, como atores individuais e coletivos com poder de veto, estabelecidos de agenda e estabilidade decisória, chegando à conclusão de que a existência de maior número de atores com tal poder leva a um nível maior de estabilidade decisória e de que a inclusão de outro ator não produz mudanças nos resultados políticos se sua posição é intermediária entre os já existentes (o que ele chama de fenômeno da absorção, a que voltaremos), Tsebelis passa a cotejar tais conceitos com variáveis tradicionais da ciência política, tais como Democracia, Parlamentarismo, Presidencialismo, os efeitos da inclusão de Referendos na estabilidade decisória, Federalismo, Bicameralismo e maiorias qualificadas; posteriormente, passa a analisar as implicações programáticas de sua visão em alterações significativas do *status quo*, resultados macroeconômicos; por fim, analisa as consequências da estabilidade decisória, seja na estabilidade governamental, no papel da burocracia e do Judiciário e, finalmente, para o caso da União Europeia.⁴²

É possível aproximar as ideias de Tsebelis às de Arend Lijphart, em sua análise sobre os diferentes modelos de democracia existentes, já mencionadas: as do tipo majoritário – o modelo Westminster; e as de tipo consensual.⁴³ Perceptível que num modelo majoritário, há um menor número de atores com poder de veto, ou uma maior absorção de alguns deles pela maioria, o que, perceptivelmente, tende a diminuir a estabilidade decisória. Já num modelo consensual, aumenta o número de *veto players*, e, conseqüentemente, há a tendência de uma maior estabilidade decisória, a exigir maior consenso.

O que interessa mais proximamente ao presente estudo é a análise realizada por Tsebelis sobre o papel do Poder Judiciário nesse contexto. O ponto de partida é o entendimento de que quanto maior for a estabilidade decisória, maior a independência do Judiciário.⁴⁴ Num sistema com alta estabilidade decisória,

⁴⁰ ARAÚJO, Mateus Moraes. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 89.

⁴¹ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 27.

⁴² TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto, passim*, com um resumo detalhado nas p. 28-33

⁴³ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países, p. 17-18; 27.

⁴⁴ ARAÚJO, Mateus Moraes. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 92.

diminuem as chances de veto legislativo à interpretação judicial, razão pela qual exsurge uma maior autonomia do Judiciário.⁴⁵

Essa possibilidade de obstaculização legislativa da exegese judicial é chamada, por Tsebelis, de “sobrestamento legislativo”.⁴⁶ Com efeito, uma das conclusões de Tsebelis é a de que tanto o Poder Judiciário, quanto as burocracias, podem sofrer um sobrestamento legislativo se tomarem decisões que contrariem os atores com poder de veto, razão pela qual há a tendência de se evitar tais escolhas; contudo, ambos tentarão interpretar a lei conforme sua compreensão ou interesses, visando a eliminar a possibilidade de invalidação das suas decisões, ou seja, como afirma Mateus Araújo, da forma mais eficiente possível.⁴⁷ Se o Judiciário interpreta conforme suas preferências, mas dentro do núcleo de unanimidade do Poder Legislativo, essa exegese “construtiva” não seria derrubada, pelo presumível veto de algum dos atores com poder de veto.⁴⁸

Ensina Tsebelis que, para a definição do papel do Poder Judiciário como ator com poder de veto, o relevante é se há jurisdição constitucional, ou não, e o grau de dificuldade para sobrestamento legislativo de uma interpretação constitucional ou estatutária (referente à legislação infraconstitucional).⁴⁹

A grande questão que se coloca sobre o possível papel do Judiciário como *veto player* é a possibilidade de interpretação constitucional, tendo em vista que, “se os tribunais podem interpretar a Constituição e basear suas decisões em tal interpretação, eles não podem ser sobrestados pelo sistema político”, o que só se faria possível, em tal hipótese, por modificação constitucional.⁵⁰ A existência de revisão judicial da constitucionalidade de leis é também apontada por Lijphart como uma das características dos modelos consensuais de democracia, que, como visto, apresentam um maior número de atores com poder de veto.⁵¹

Tsebelis conclui que, enquanto mero intérprete estatutário, o Poder Judiciário não se constitui em um ator com poder de veto, exatamente pela possibilidade de sobrestamento legislativo; o contrário pode ocorrer quando o Judiciário é intérprete constitucional, eis que uma decisão judicial revoga leis aprovadas pelo Legislativo.⁵² O autor não considera, contudo, existente o risco de um “governo de

⁴⁵ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 311; Mateus Morais Araújo, *O poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 92.

⁴⁶ ARAÚJO, Mateus Morais. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 93.

⁴⁷ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 311; Mateus Morais Araújo, *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 92.

⁴⁸ ARAÚJO, Mateus Morais. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 93.

⁴⁹ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 316.

⁵⁰ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 316.

⁵¹ Arend Lijphart, *Modelos de democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países, p. 19.

⁵² TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 317.

juízes”, pela possibilidade de absorção pelos demais atores com poder de veto – ou seja, ele passa a ser um ator dentro do núcleo de unanimidade dos demais atores, tendo por causa, por exemplo, a forma de nomeação dos juízes de mais alta hierarquia, o que elimina posições extremas.⁵³ Afinal, um ator adicional que se situe em tal núcleo não possui efeito sobre a estabilidade decisória.⁵⁴

Essa absorção não existe quando os demais atores encontram-se em posições decisórias extremas, mas, para os fins de seu trabalho, Tsebelis deixou de identificar o Judiciário como um ator com poder de veto adicional, em regra, pela existência de absorção.⁵⁵ Só haveria uma situação diversa nos casos em que, na jurisdição constitucional, estejam as Cortes julgando causas novas – em que teria sido impossível prever as preferências quando da escolha dos juízes –, ou se as indicações para os Tribunais se deram em governos anteriores, com preferências consideravelmente diferentes do governo atual.⁵⁶

3 O caso brasileiro: consensualidade e STF como ator com poder de veto

Nota-se no sistema político brasileiro características de uma democracia do tipo consensual – na classificação de Lijphart, já exposta –, com notas bastantes exacerbadas que se aprofundaram no pós-88. A facilidade de criação de partidos com acesso franqueado aos instrumentos de poder; a adoção do modelo federativo; o bicameralismo com casas igualmente fortes; a “*rigidez e o detalhismo constitucional*” e a existência da revisão judicial de constitucionalidade são características de uma forte consensualidade, a ensejar diversos meios de veto por parte das minorias.⁵⁷

Quando se volta o olhar para a forma como o *judicial review* está previsto no ordenamento jurídico brasileiro e sua praxis, nota-se a existência de um considerável poder dado ao Judiciário como um todo e ao Supremo Tribunal Federal – STF –, em particular, que parece tender, claramente, para uma posição de ator com poder de veto no quadro da consensualidade democrática brasileira.

Além de ter sido outorgado ao Poder Judiciário a possibilidade de controle de constitucionalidade, o sistema brasileiro é de grande amplitude, ao adotar um

⁵³ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 317.

⁵⁴ ARAÚJO, Mateus Moraes. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 91.

⁵⁵ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*, p. 319-320.

⁵⁶ ARAÚJO, Mateus Moraes. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão*: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil, p. 94.

⁵⁷ CARVALHO, Valter Rodrigues de. *Presidencialismo de coalisão e democracia majoritária no Brasil*, p. 103-105.

sistema misto, que permite o controle difuso, paralelamente ao controle concentrado, com amplo rol de legitimados para ações diretas de inconstitucionalidade.⁵⁸ A tudo isso se soma a possibilidade de ação direta por omissão, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação por descumprimento de preceito fundamental, súmulas vinculantes, a sistemática da repercussão geral, além da evolução da interpretação do próprio STF quanto à transcendência da declaração de inconstitucionalidade no controle difuso, que, na visão de Gilmar Mendes, teria relegado a previsão do art. 52, X, da CF/88 a um papel obsoleto.⁵⁹

As premissas básicas para a possível atuação do Judiciário brasileiro como um ator com poder de veto no regime político nacional estão postas. Obviamente que uma afirmação de tal jaez demandaria estudos empíricos que verificassem o grau de absorção do STF nos diferentes contextos políticos, decorrente, por exemplo, da forma de nomeação dos seus Ministros e a variação de governos em relação ao número de nomeações de governos anteriores. Mas esse não é o objetivo do presente trabalho. A título ilustrativo, interessante trabalho realizado por Mateus Morais Araújo demonstra que há uma forte absorção do STF em relação ao governo federal – e não em relação a outros requeridos –, o que negaria o seu suposto papel contramajoritário, ainda que, para o autor, isso não exclua “a atuação do Poder Judiciário como ator com poder de veto, garantidor dos pré-compromissos procedimentais da democracia brasileira”.⁶⁰

Seja como for, estudo realizado pelo Núcleo de Pesquisa DIRPOL – Direito e Política (PPGD/UFPR), que realizou levantamento de dados sobre todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI – julgadas pelo STF após a Constituição de 1988, parece indicar a existência de uma forte absorção, haja vista que a taxa de sucesso das ADIs é bastante baixa: do total de ações diretas propostas, 1762 foram julgadas improcedentes e somente 163 foram procedentes; mesmo as que tratam de normas estaduais não parecem indicar algo em contrário, já que foram 167 ações improcedentes e apenas 19 procedentes, até 22.06.2016.

4 O sobrestamento legislativo de decisões do STF em matéria tributária

Se o detalhismo do texto constitucional brasileiro é opinião pacífica, em matéria tributária pode-se afirmar que se tem um sistema peculiar, “porque trata a

⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*, p. 254-258.

⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*, p. 384.

⁶⁰ ARAÚJO, Mateus Morais. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão: introdução para uma análise institucional do Poder Judiciário no Brasil*, p. 101-111.

matéria tributária de modo singular, analítica e exaustivamente; não contendo somente princípios, mas também regras de caráter não principiológico”.⁶¹ Com isso, o número de decisões judiciais envolvendo interpretação constitucional nessa área é gigantesco, o que, a título exemplificativo, é demonstrado por ser a área de direito tributário responsável por 8,70% dos casos autuados em 2017 no STF.⁶²

Não à toa, referida área deu azo a muitos dos precedentes do STF sobre os limites do controle de constitucionalidade, servindo “como um dos principais catalisadores para o desenvolvimento de diversos aspectos especialmente relevantes da jurisdição constitucional no Brasil”, quiçá, como apontam Luís Roberto Barroso e Marcus Vinícius Cardoso Barbosa, por ser um tema recorrente na Corte, com forte interesse governamental.⁶³ E, nesse campo, é possível vislumbrar a tensão entre a atuação do STF, como ator com poder de veto, e a atuação legislativa visando ao sobrestamento da jurisdição constitucional. Os exemplos são vários.

Apesar da rigidez constitucional do sistema brasileiro, o grande número de emendas constitucionais desde o advento da Constituição de 1988⁶⁴ demonstra que o alto quórum exigido para a aprovação de modificações no texto constitucional não tem sido impeditivo para sobrestamentos legislativos de decisões do STF. Pode-se afirmar que, no Brasil, “poucos domínios são tão férteis em exemplos de atuação do Poder Legislativo com o objetivo de modificar uma interpretação cunhada pelo Judiciário quanto o tributário”, num fenômeno que se inclui no que é chamado pela doutrina especializada de “diálogo constitucional” ou “diálogo institucional”.⁶⁵

No caso brasileiro, a maioria dos casos de sobrestamento legislativo de decisões da jurisdição constitucional ocorreu em matéria tributária.⁶⁶ Luís Roberto Barroso e Mateus Vinícius Cardoso Barbosa indicam cinco casos paradigmáticos: a) a taxa de iluminação pública; b) a progressividade de alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; c) a contribuição previdenciária de inativos dos Regimes Próprios de Previdência; d) o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS na importação por não contribuintes habituais do imposto; e e) a contribuição patronal para o Regime Geral de Previdência no caso de valores pagos a administradores e autônomos.⁶⁷

⁶¹ MARÍN-BARNUEVO FABO, Diego; VIEIRA, José Roberto. *Direito constitucional tributário comparado: Brasil e Espanha*, p. 96.

⁶² Fonte: STF. Acesso em 14 Jul. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>>.

⁶³ BARROSO, Luís Roberto; BARBOSA, Marcus Vinicius Cardoso. *Direito tributário e o Supremo Tribunal Federal: passado, presente e futuro*, p. 3.

⁶⁴ Foram 99 até 14.12.2017, além das 6 emendas constitucionais de revisão de 1994.

⁶⁵ BARROSO, Luís Roberto; BARBOSA, Marcus Vinicius Cardoso. *Direito tributário e o Supremo Tribunal Federal: passado, presente e futuro*, p. 8.

⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto; BARBOSA, Marcus Vinicius Cardoso. *Direito tributário e o Supremo Tribunal Federal: passado, presente e futuro*, p. 8.

⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto; BARBOSA, Marcus Vinicius Cardoso. *Direito tributário e o Supremo Tribunal Federal: passado, presente e futuro*, p. 8.

No primeiro caso, a EC nº 39/2002 incluiu o artigo 149-A à CF/88, para criar nova hipótese de competência tributária dos municípios e do Distrito Federal, relativa a uma contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública – COSIP. Trata-se de reação à posição jurisprudencial então pacificada, em relação à prática comum em todo o território nacional, de instituição de taxas de iluminação pública, consideradas inconstitucionais pela falta dos requisitos do art. 145, II, da CF/88 (a falta de divisibilidade do serviço público em relação aos seus usuários). O tema foi objeto, por exemplo, do Recurso Extraordinário – RE nº 233.332/RJ,⁶⁸ em 1999, sendo, após, sumulado pelo STF⁶⁹ em 2003 e, por fim, convertido na Súmula Vinculante n. 41 em 2015. Após a modificação constitucional, instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da COSIP, sucedânea das indigitadas taxas de iluminação pública, a Corte declarou sua constitucionalidade ao apreciar o RE n. 573.675-0/SC.⁷⁰

No caso da progressividade de alíquotas do IPTU, era pacífica a jurisprudência do STF quanto à inconstitucionalidade da prática, fora do caso do §4º, do art. 182, da CF/88 (progressividade no tempo para atendimento da função social da propriedade urbana). A base do entendimento é uma clássica divisão entre tributos reais e pessoais, do qual decorreria a exigência de expressa autorização constitucional para a aplicação da progressividade em relação aos primeiros,

⁶⁸ EMENTA: TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE NITERÓI. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ARTS. 176 E 179 DA LEI MUNICIPAL Nº 480, DE 24.11.83, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 1.244, DE 20.12.93. Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Recurso não conhecido, com declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos sob epígrafe, que instituíram a taxa no município. (RE 233332, Relator (a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/1999, DJ 14-05-1999 PP-00024 EMENT VOL-01950-13 PP-02617)

⁶⁹ Súmula 670: O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.

⁷⁰ EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA – COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I – Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II – A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III – Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV – Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V – Recurso extraordinário conhecido e improvido. (RE 573675, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-094 DIVULG 21-05-2009 PUBLIC 22-05-2009 EMENT VOL-02361-07 PP-01404 RTJ VOL-00211-01 PP-00536 RDDT n. 167, 2009, p. 144-157 RF v. 105, n. 401, 2009, p. 409-429 JC v. 35, n. 118, 2009, p. 167-200)

como se denota, exemplificativamente, do RE nº 248892/RJ,⁷¹ e que teve por primeiro precedente na Corte o RE nº 199.969/SP.⁷² Por meio da EC nº 29/2000, alterou-se a Constituição para a previsão expressa da possibilidade de progressividade de alíquotas do IPTU, com a alteração do §1º do art. 156 da CF/88. Essa modificação constitucional foi reconhecida como válida pelo STF, como se denota do RE nº 423.768⁷³ e da Súmula nº 668 da mesma Corte.⁷⁴

O caso da cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos, no âmbito dos regimes próprios previdenciários, também é marcante. Por meio da ADI nº 2010/DF, o STF declarou inconstitucional a instituição de tal exação em abril de 2002.⁷⁵ Já em 2003, a EC nº 41/2003 modificou a redação do art. 40 da

⁷¹ EMENTA: TRIBUTÁRIO. IPTU PROGRESSIVO. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ARTIGO 67 DA LEI Nº 691/84. PRECEDENTES. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que a progressividade do IPTU, que é imposto de natureza real em que não se pode levar em consideração a capacidade econômica do contribuinte, só é admissível, em face da Constituição Federal, para o fim extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade. 2. O artigo 67 da Lei nº 691/84, do Município do Rio de Janeiro, que instituiu a progressividade do IPTU levando em conta a área e a localização dos imóveis – fatos que revelam a capacidade contributiva –, não foi recepcionado pela Carta Federal de 1988. 3. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 248892, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 09/11/1999, DJ 31-03-2000 PP-00063 EMENT VOL-01985-06 PP-01265)

⁷² EMENTA: TRIBUTÁRIO. LEI Nº 11.152, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTS. 70, INCS. I E II; 87, INCS. I E II, E 94, DA LEI Nº 6.989/66, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. Inconstitucionalidade declarada dos dispositivos sob enfoque. O primeiro, por instituir alíquotas progressivas alusivas ao IPTU, em razão do valor do imóvel, com ofensa ao art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal, que limita a faculdade contida no art. 156, § 1º, à observância do disposto em lei federal e à utilização do fator tempo para a graduação do tributo. Os demais, por haverem violado a norma do art. 145, § 2º, ao tomarem para base de cálculo das taxas de limpeza e conservação de ruas elemento que o STF tem por fator componente da base de cálculo do IPTU, qual seja, a área do imóvel e a extensão deste no seu limite com o logradouro público. Taxas que, de qualquer modo, no entendimento deste Relator, tem por fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, não sendo de ser custeado senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Recurso conhecido e provido. (RE 199969, Relator (a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/1997, DJ 06-02-1998 PP-00038 EMENT VOL-01897-11 PP-02304)

⁷³ IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – PROGRESSIVIDADE – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000 – LEI POSTERIOR. Surge legítima, sob o ângulo constitucional, lei a prever alíquotas diversas presentes imóveis residenciais e comerciais, uma vez editada após a Emenda Constitucional nº 29/2000. (RE 423768, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2010, DJe-086 DIVULG 09-05-2011 PUBLIC 10-05-2011 EMENT VOL-02518-02 PP-00286)

⁷⁴ Súmula 668: É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

⁷⁵ EMENTA: SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS – CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL – LEI Nº 9.783/99 – ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DESSE DIPLOMA LEGISLATIVO – RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE PERTINENTE À NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO FEDERAL (CF, ART. 40, CAPUT, E RESPECTIVO § 12, C/C O ART. 195, II, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 20/98) – [...] A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO ADMITE A INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO. – A Lei nº 9.783/99, ao dispor sobre a contribuição de seguridade social relativamente a pensionistas e a servidores inativos da União, regulou, indevidamente, matéria não autorizada pelo texto da Carta Política, eis que, não obstante as substanciais modificações introduzidas pela EC nº 20/98 no regime de previdência dos servidores públicos, o Congresso Nacional absteve-se, conscientemente, no contexto da reforma do modelo previdenciário, de fixar a necessária matriz

CF/88, prevendo expressamente a possibilidade de instituição de tal contribuição, posteriormente declarada válida pelo STF na ADI nº 3.128/DF.⁷⁶

Já no caso do ICMS-Importação, no RE nº 273.075/DF, o STF decidiu que era inconstitucional a incidência do ICMS sobre a importação de bens por pessoas físicas, por não serem contribuintes habituais do imposto.⁷⁷ Tal entendimento se

constitucional, cuja instituição se revelava indispensável para legitimar, em bases válidas, a criação e a incidência dessa exação tributária sobre o valor das aposentadorias e das pensões. O regime de previdência de caráter contributivo, a que se refere o art. 40, caput, da Constituição, na redação dada pela EC nº 20/98, foi instituído, unicamente, em relação “Aos servidores titulares de cargos efetivos...”, inexistindo, desse modo, qualquer possibilidade jurídico-constitucional de se atribuir, a inativos e a pensionistas da União, a condição de contribuintes da exação prevista na Lei nº 9.783/99. Interpretação do art. 40, §§ 8º e 12, c/c o art. 195, II, da Constituição, todos com a redação que lhes deu a EC nº 20/98. [...] (ADI 2010 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999, DJ 12-04-2002 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00086)

⁷⁶ EMENTA: 1. Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair ad aeternum a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. 2. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, caput, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, e 201, caput, da CF. Não é inconstitucional o art. 4º, caput, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. 3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do”, constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do”, constantes do § único, incisos I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda. (ADI 3128, Relator (a): Min. ELLEN GRACIE, Relator (a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2004, DJ 18-02-2005 PP-00004 EMENT VOL-02180-03 PP-00450 RDDT n. 135, 2006, p. 216-218)

⁷⁷ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PESSOA FÍSICA. IMPORTAÇÃO DE BEM. EXIGÊNCIA DE PAGAMENTO DO ICMS POR OCASIÃO DO DESEMBARÇO ADUANEIRO.

consolidou para qualquer pessoa que não se enquadrasse como contribuinte do ICMS, levando à edição da Súmula nº 660 do STF.⁷⁸ Dois anos após a publicação do precedente, houve expresse sobrestamento legislativo no que tange à matéria, por meio da EC nº 33/2001, que previu a possibilidade da incidência do imposto “sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço”, pela modificação da letra “a” do inciso IX do §2º do art. 155 da CF/88. Alteração constitucional declarada válida pelo STF no RE nº 474.267.⁷⁹

IMPOSSIBILIDADE. 1. A incidência do ICMS na importação de mercadoria tem como fato gerador operação de natureza mercantil ou assemelhada, sendo inexistente o imposto quando se tratar de bem importado por pessoa física. 2. Princípio da não-cumulatividade do ICMS. Pessoa física. Importação de bem. Impossibilidade de se compensar o que devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal. Não sendo comerciante e como tal não estabelecida, a pessoa física não pratica atos que envolvam circulação de mercadoria. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 203075, Relator (a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator (a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Primeira Turma, julgado em 05/08/1998, DJ 29-10-1999 PP-00018 EMENT VOL-01969-02 PP-00386)

⁷⁸ Súmula 660: Não incide ICMS na importação de bens por pessoa física ou jurídica que não seja contribuinte do imposto.

⁷⁹ Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS. ICMS. IMPORTAÇÃO. PESSOA QUE NÃO SE DEDICA AO COMÉRCIO OU À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO OU DE TRANSPORTE INTERESTADUAL OU INTERMUNICIPAL. “NÃO CONTRIBUINTE”. VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 33/2002. POSSIBILIDADE. REQUISITO DE VALIDADE. FLUXO DE POSITIVAÇÃO. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. CRITÉRIOS PARA AFERIÇÃO. 1. Há competência constitucional para estender a incidência do ICMS à operação de importação de bem destinado a pessoa que não se dedica habitualmente ao comércio ou à prestação de serviços, após a vigência da EC 33/2001. 2. A incidência do ICMS sobre operação de importação de bem não viola, em princípio, a regra da vedação à cumulatividade (art. 155, § 2º, I da Constituição), pois se não houver acumulação da carga tributária, nada haveria a ser compensado. 3. Divergência entre as expressões “bem” e “mercadoria” (arts. 155, II e 155, §2, IX, a da Constituição). É constitucional a tributação das operações de circulação jurídica de bens amparadas pela importação. A operação de importação não descaracteriza, tão-somente por si, a classificação do bem importado como mercadoria. Em sentido semelhante, a circunstância de o destinatário do bem não ser contribuinte habitual do tributo também não afeta a caracterização da operação de circulação de mercadoria. Ademais, a exoneração das operações de importação pode desequilibrar as relações pertinentes às operações internas com o mesmo tipo de bem, de modo a afetar os princípios da isonomia e da livre concorrência. CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA TRIBUTAÇÃO 4. Existência e suficiência de legislação infraconstitucional para instituição do tributo (violação dos arts. 146, II e 155, XII, § 2º, I da Constituição). A validade da constituição do crédito tributário depende da existência de lei complementar de normas gerais (LC 114/2002) e de legislação local resultantes do exercício da competência tributária, contemporâneas à ocorrência do fato jurídico que se pretenda tributar. 5. Modificações da legislação federal ou local anteriores à EC 33/2001 não foram convalidadas, na medida em que inexistente o fenômeno da “constitucionalização superveniente” no sistema jurídico brasileiro. A ampliação da hipótese de incidência, da base de cálculo e da sujeição passiva da regra-matriz de incidência tributária realizada por lei anterior à EC 33/2001 e à LC 114/2002 não serve de fundamento de validade à tributação das operações de importação realizadas por empresas que não sejam comerciais ou prestadoras de serviços de comunicação ou de transporte intermunicipal ou interestadual. 6. A tributação somente será admissível se também respeitadas as regras da anterioridade, cuja observância se afere com base em cada legislação local que tenha modificado adequadamente a regra-matriz e que seja posterior à LC 114/2002. Recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul conhecido e ao qual se nega provimento. Recurso extraordinário interposto por PF. Claudino ao qual se dá provimento. (RE 474267, Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 19-03-2014 PUBLIC 20-03-2014)

O quinto exemplo trabalhado por Barroso e Barbosa é o da contribuição patronal do Regime Geral de Previdência sobre os pagamentos realizados a autônomos e administradores. No julgamento do RE nº 166.772/RS,⁸⁰ o STF decidiu pela inconstitucionalidade de tal incidência, prevista na Lei Federal nº 8.212/91, por ofensa à previsão do art. 195, I, da CF, que somente autorizava a instituição de tal tributo sobre o pagamento feito por “empregadores” a “empregados”, situação na qual não se enquadrava a hipótese; esse entendimento foi reiterado quando do julgamento da ADI nº 1.102.⁸¹ A superação de tal entendimento se deu

⁸⁰ INTERPRETAÇÃO – CARGA CONSTRUTIVA – EXTENSAO. Se é certo que toda interpretação traz em si carga construtiva, não menos correta exsurge a vinculação à ordem jurídico-constitucional. O fenômeno ocorre a partir das normas em vigor, variando de acordo com a formação profissional e humanística do intérprete. No exercício gratificante da arte de interpretar, descabe “inserir na regra de direito o próprio juízo – por mais sensato que seja – sobre a finalidade que “conviria” fosse por ela perseguida” – Celso Antonio Bandeira de Mello – em parecer inédito. Sendo o Direito uma ciência, o meio justifica o fim, mas não este àquele. CONSTITUIÇÃO – ALCANCE POLÍTICO – SENTIDO DOS VOCÁBULOS – INTERPRETAÇÃO. O conteúdo político de uma Constituição não é conducente ao desprezo do sentido vernacular das palavras, muito menos ao do técnico, considerados institutos consagrados pelo Direito. Toda ciência pressupõe a adoção de escorreita linguagem, possuindo os institutos, as expressões e os vocábulos que a revelam conceito estabelecido com a passagem do tempo, quer por força de estudos acadêmicos quer, no caso do Direito, pela atuação dos Pretórios. SEGURIDADE SOCIAL – DISCIPLINA – ESPÉCIES – CONSTITUIÇÕES FEDERAIS – DISTINÇÃO. Sob a égide das Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967, bem como da Emenda Constitucional nº 1/69, teve-se a previsão geral do triplice custeio, ficando aberto campo propício a que, por norma ordinária, ocorresse a regência das contribuições. A Carta da República de 1988 inovou. Em preceitos exaustivos – incisos I, II e III do artigo 195 – impôs contribuições, dispondo que a lei poderia criar novas fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecida a regra do artigo 154, inciso I, nela inserta (§ 4º do artigo 195 em comento). CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – TOMADOR DE SERVIÇOS – PAGAMENTOS A ADMINISTRADORES E AUTÔNOMOS – REGÊNCIA. A relação jurídica mantida com administradores e autônomos não resulta de contrato de trabalho e, portanto, de ajuste formalizado à luz da Consolidação das Leis do Trabalho. Daí a impossibilidade de se dizer que o tomador dos serviços qualifica-se como empregador e que a satisfação do que devido ocorra via folha de salários. Afastado o enquadramento no inciso I do artigo 195 da Constituição Federal, exsurge a desvalia constitucional da norma ordinária disciplinadora da matéria. A referência contida no § 4º do artigo 195 da Constituição Federal ao inciso I do artigo 154 nela insculpido, impõe a observância de veículo próprio – a lei complementar. Inconstitucionalidade do inciso I do artigo 3º da Lei nº 7.787/89, no que abrangido o que pago a administradores e autônomos. Declaração de inconstitucionalidade limitada pela controvérsia dos autos, no que não envolvidos pagamentos a avulsos. (RE 166772, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/1994, DJ 16-12-1994 PP-34896 EMENT VOL-01771-04 PP-00703 RTJ VOL-00156-02 PP-00666)

⁸¹ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL: EXPRESSÕES “EMPRESÁRIOS” E “AUTÔNOMOS” CONTIDAS NO INC. I DO ART. 22 DA LEI N. 8.212/91. PEDIDO PREJUDICADO QUANTO AS EXPRESSÕES “AUTÔNOMOS E ADMINISTRADORES” CONTIDAS NO INC. I DO ART. 3. DA LEI N. 7.787/89. 1. O inciso I do art. 22 da Lei n. 8.212, de 25.07.91, derogou o inciso I do art. 3. da Lei n. 7.787, de 30.06.89, porque regulou inteiramente a mesma matéria (art. 2., par. 1., da Lei de Introdução ao Cod. Civil). Malgrado esta revogação, o Senado Federal suspendeu a execução das expressões “avulsos, autônomos e administradores” contidas no inc. I do art. 3. da Lei n. 7.787, pela Resolução n. 15, de 19.04.95 (DOU 28.04.95), tendo em vista a decisão desta Corte no RE n. 177.296-4. 2. A contribuição previdenciária incidente sobre a “folha de salários” (CF, art. 195, I) não alcança os “autônomos” e “administradores”, sem vínculo empregatício; entretanto, poderiam ser alcançados por contribuição criada por lei complementar (CF, arts. 195, par. 4., e 154, I). Precedentes. 3. Ressalva do Relator que, invocando política judicial de conveniência, concedia efeito prospectivo ou “ex-nunc” a decisão, a partir da concessão da liminar. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “empresários” e “autônomos” contidas no inciso I do art. 22 da Lei n. 8.212, de 25.07.91. (ADI 1102, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39205 EMENT VOL-01809-05 PP-01004)

pelo advento da EC nº 20/98, que modificou a redação do inciso I do art. 195 da CF/88, prevendo um rol bem mais amplo de possibilidade de incidência das contribuições previdenciárias, sem as limitações da redação original.

Pode-se, ainda, recordar as concessões de benefícios fiscais no âmbito do ICMS por parte dos Estados, sem a observância da regra do art. 155, §2º, XII, “g”, da CF/88, com várias decisões do STF declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais, como no precedente da ADI nº 1522 MC/RJ;⁸² em tais situações, não é incomum nova promulgação de lei estadual com conteúdo análogo, como forma de superação da anterior declaração de inconstitucionalidade e manutenção dos benefícios concedidos no âmbito da chamada “guerra fiscal”.

Não se pode negar, ainda que sem possibilidade de comprovação empírica, a existência de um “planejamento” tributário do Estado, que, temendo posicionamentos contrários do STF sobre determinados temas, promove prévias modificações constitucionais, como no caso da substituição tributária “para frente”, pela EC nº 3/93, e em algumas das modificações constantes da EC nº 42/2003 – ainda que o temor não se concretize, como no caso das alíquotas diferenciadas para o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, em que o STF decidiu pela constitucionalidade mesmo antes da referida Emenda Constitucional, mas em julgamento vários anos após sua edição,⁸³ ou, ainda, o caso da própria

⁸² EMENTA: – DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. I.C.M.S. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. TRANSPORTE FORNECIDO PELO EMPREGADOR COM OU SEM ÔNUS PARA FUNCIONÁRIOS E/OU EMPREGADOS. LEI N 1.423/89, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ART. 40, INCISOS XXI E XXII. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. 1. A Lei n 1.423, de 27.01.1989, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o I.C.M.S., no art. 40, incisos XXI e XXII, estabeleceu: “Art. 40 – O imposto não incide sobre operação: XXI – de prestação de serviço intermunicipal de transporte de passageiros; XXII – de transporte fornecido pelo Empregador com ou sem ônus para funcionários e/ou empregados”. 2. Tais normas estaduais, a um primeiro exame, para efeito de concessão de medida cautelar, parecem afrontar o disposto no art. 155, § 2º, inc. XII, alínea “g”, da Constituição Federal, segundo os quais cabe à lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”. 3. Tanto mais porque o Convênio I.C.M.S. 66/88, de 14.12.1988, autorizado pelo § 8 do art. 34 do A.D.C.T. da C.F./1988, também não previu incidência ou isenção do tributo, nas operações referidas nas normas estaduais em questão. Assim, também, mais recentemente, a Lei Complementar n 87, de 13.09.1996. 4. Preenchidos os requisitos da plausibilidade jurídica da ação (“fumus boni iuris”) e do (“periculum in mora”), a medida cautelar é deferida para suspensão, “ex nunc”, da eficácia de tais normas (incisos XXI e XXII do art. 40 da Lei estadual n 1.423, de 27.01.1989), nos termos do voto do Relator. 5. Tribunal Pleno. Decisão unânime, quanto ao inciso XXI, e por maioria, quanto ao inciso XXII.

(ADI 1522 MC, Relator (a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/1997, DJ 27-06-1997 PP-30225 EMENT VOL-01875-02 PP-00333)

⁸³ EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL QUE DISPONHA SOBRE O TRIBUTO NOS TERMOS DO ART. 146, III, A, DA CONSTITUIÇÃO. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PLENA PELOS ESTADOS MEMBROS COM AMPARO NO ART. 24, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DO TIPO DE VEÍCULO. POSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – Ante a omissão do legislador federal em estabelecer as normas gerais pertinentes ao imposto sobre a doação de bens móveis, os Estados-membros podem fazer uso de sua competência legislativa plena com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição. II – A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que, mesmo antes da EC 42/03 – que incluiu o § 6º, II, ao art. 155 da CF –,

substituição tributária “para frente”, também julgada após a edição da Emenda.⁸⁴ Os exemplos de sobrestamento legislativo mencionados têm por foco o Direito Tributário, o que é o escopo do presente trabalho; obviamente, há casos em outras searas do Direito.⁸⁵

De outro lado, o feixe de poderes do STF no controle constitucional não é pequeno, sendo possível, em alguns casos, a anulação do próprio sobrestamento legislativo por meio de emendas constitucionais. Como a própria CF/88 prevê limitadores materiais em relação às emendas, as chamadas cláusulas pêtreas, previstas no §4º de seu art. 60, existe aí um flanco que permite ao STF a declaração de inconstitucionalidade das próprias emendas constitucionais, como ocorreu no caso do julgamento da ADI nº 939, pioneiro nesse campo.⁸⁶

já era permitida a instituição de alíquotas de IPVA diferenciadas segundo critérios que não levem em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, por não ensejar a progressividade do tributo. É o que se observa no caso dos autos, em que as alíquotas do imposto foram estabelecidas em razão do tipo e da utilização do veículo. III – Agravo regimental improvido.

(RE 601247 AgR, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 29/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2012 PUBLIC 13-06-2012 RTJ VOL-00226-01 PP-00648)

⁸⁴ EMENTA: TRIBUTÁRIO. ICMS. ESTADO DE SÃO PAULO. COMÉRCIO DE VEÍCULOS NOVOS. ART. 155, § 2º, XII, B, DA CF/88. CONVÊNIO ICM Nº 66/88 (ART. 25) E ICMS Nº 107/89. ART. 8º, INC. XIII E § 4º, DA LEI PAULISTA Nº 6.374/89. O regime de substituição tributária, referente ao ICM, já se achava previsto no Decreto-Lei nº 406/68 (art. 128 do CTN e art. 6º, §§ 3º e 4º, do mencionado decreto-lei), normas recebidas pela Carta de 1988, não se podendo falar, nesse ponto, em omissão legislativa capaz de autorizar o exercício, pelos Estados, por meio do Convênio ICM nº 66/88, da competência prevista no art. 34, § 8º, do ADCT/88. Essa circunstância, entretanto, não inviabiliza o instituto que, relativamente a veículos novos, foi instituído pela Lei paulista nº 6.374/89 (dispositivos indicados) e pelo Convênio ICMS nº 107/89, destinado não a suprir omissão legislativa, mas a atender à exigência prevista no art. 6º, § 4º, do referido Decreto-Lei nº 406/68, em face da diversidade de estados aos quais o referido regime foi estendido, no que concerne aos mencionados bens. A responsabilidade, como substituto, no caso, foi imposta, por lei, como medida de política fiscal, autorizada pela Constituição, não havendo que se falar em exigência tributária despida de fato gerador. Acórdão que se afastou desse entendimento. Recurso conhecido e provido. (RE 213396, Relator (a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/1999, DJ 01-12-2000 PP-00097 EMENT VOL-02014-02 PP-00383)

⁸⁵ Para tanto, basta recordar a recente EC 96/2017 que incluiu o § 7º ao art. 225, em clara resposta à decisão do STF, sobre o tema da “vaquejada”, na ADI 4983, ou mesmo a tramitação da PEC33/2011 que, de forma expressa, previa a submissão de decisões do STF ao Congresso em determinados temas.

⁸⁶ EMENTA: – Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar. I.P.M.F. Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – I.P.M.F. Artigos 5., par. 2., 60, par. 4., incisos I e IV, 150, incisos III, “b”, e VI, “a”, “b”, “c” e “d”, da Constituição Federal. 1. Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua e de guarda da Constituição (art. 102, I, “a”, da C.F.). 2. A Emenda Constitucional n. 3, de 17.03.1993, que, no art. 2., autorizou a União a instituir o I.P.M.F., incidiu em vício de inconstitucionalidade, ao dispor, no parágrafo 2. Desse dispositivo, que, quanto a tal tributo, não se aplica “o art. 150, III, “b” e VI”, da Constituição, porque, desse modo, violou os seguintes princípios e normas imutáveis (somente eles, não outros): 1. – o princípio da anterioridade, que e garantia individual do contribuinte (art. 5., par. 2., art. 60, par. 4., inciso IV e art. 150, III, “b” da Constituição); 2. – o princípio da imunidade tributária recíproca (que veda a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços uns dos outros) e que e garantia da Federação (art. 60, par. 4., inciso I, e art. 150, VI, “a”, da C.F.); 3. – a norma que, estabelecendo outras imunidades impede a criação de impostos (art. 150, III) sobre: “b”): templos de qualquer culto; “c”): patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; e “d”): livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua

A EC nº 3/93 previa a inclusão, na competência tributária federal, do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF, mas com limitações à regra da anterioridade tributária (art. 150, III, *b*, CF/88) e à imunidade recíproca (art. 150, VI, *a*, CF/88). O STF declarou inconstitucionais tais aspectos da própria Emenda, sendo, ainda, relevante a interpretação que foi dada à amplitude da expressão “direitos e garantias individuais” prevista no rol de cláusulas pétreas, eis que se entendeu que a anterioridade nela estaria abrangida.⁸⁷

5 Conclusões

No âmbito da discussão que envolve jurisdição constitucional na democracia consensual brasileira, não se pode desconsiderar o papel do Judiciário, em especial do STF, como um possível ator com poder de veto das decisões majoritárias tomadas pelos legislativos de todos os níveis da Federação.

Não parece ser possível firmar, contudo, o efetivo arvoreamento do Judiciário nesse papel, até o presente momento, seja pela presumível absorção existente, seja pela efetiva possibilidade de sobrestamento legislativo por meio de emendas constitucionais, de que há exemplos mencionados no presente trabalho, dentro do chamado “diálogo constitucional” pelos estudiosos do tema no âmbito da Ciência do Direito.

Ainda que a superação das interpretações constitucionais possa, em tese, ser anulada pelo próprio STF, por exemplo, por meio da declaração de inconstitucionalidade das próprias emendas, o que também já ocorreu, nota-se uma tendência de deferência do Judiciário em relação a tal sobrestamento legislativo, numa aproximação da compreensão de George Tsebelis sobre o posicionamento desse Poder estatal dentro do jogo político dos *veto players*.

Referências

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi *et al.* 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ARAÚJO, Mateus Moraes. *O Poder judiciário no presidencialismo de coalisão: introdução para uma análise institucional do Poder Judiciário no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Fev., 2012.

impressão; 3. Em consequência, e inconstitucional, também, a Lei Complementar n. 77, de 13.07.1993, sem redução de textos, nos pontos em que determinou a incidência do tributo no mesmo ano (art. 28) e deixou de reconhecer as imunidades previstas no art. 150, VI, “a”, “b”, “c” e “d” da C.F. (arts. 3., 4. e 8. do mesmo diploma, L.C. n. 77/93). 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para tais fins, por maioria, nos termos do voto do Relator, mantida, com relação a todos os contribuintes, em caráter definitivo, a medida cautelar, que suspendera a cobrança do tributo no ano de 1993. (ADI 939, Relator (a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1993, DJ 18-03-1994 PP-05165 EMENT VOL-01737-02 PP-00160 RTJ VOL-00151-03 PP-00755)

⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto; BARBOSA, Marcus Vinicius Cardoso. *Direito tributário e o Supremo Tribunal Federal: passado, presente e futuro*, p. 3-4.

- ARISTOTELES. *La política*. Traducción de Pedro Simon Abril. Madrid: Nuestra Raza, [s/d.].
- BARROS, Lúcio Alves de. *Reflexões sobre o individualismo metodológico no pensamento social*. Goiânia: Fragmentos de Cultura, v. 12, n. 02, p. 261-288, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto; BARBOSA, Marcus Vinícius Cardoso. *Direito tributário e o Supremo Tribunal Federal: passado, presente e futuro*. Brasília: Uniceub, v. 27, n. 1, 2016. Acesso em 14 Jul. 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/4045/3001>>.
- BECHO, Renato Lopes. *Lições de direito tributário: teoria geral e constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARVALHO, Valter Rodrigues de. O presidencialismo de coalizão e democracia majoritária no Brasil. *Ponto e Vírgula*. São Paulo: PUC-SP, v. 4, 2008, p. 100-115.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. Tradução de Celso Mauro Paciornick. São Paulo: USP, 2015.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Tradução de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FABO, Diego Marín-Barnuevo; VIEIRA, José Roberto. Direito constitucional tributário comparado: Brasil e Espanha. *Revista de direito tributário*, São Paulo, Malheiros, n. 68, ano 18, abr./jun. 1994, p. 95-99.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 5. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2000.
- FILLIPO, Luciano Gomes. *Consentimento ao imposto & eficiência tributária*. Curitiba: Juruá, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Traduções de Leônidas Gontijo de Carvalho *et al.* 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Tradução de Renato Janine Ribeiro. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro *et al.* São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HERODOTO DE HALICARNASO. *Los nueve libros de la historia*. Traducción de P. S. J. Bartolomé Pou. eBooksBrasil, 2006.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.
- MONSTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- MUZZI FILHO, Carlos Victor. *O consentimento do contribuinte como técnica de segurança jurídica e praticabilidade no estado democrático de direito*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2013.

PLATÃO. *A república*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Pinguin Classics Companhia das Letras, 2011.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Decadência e prescrição no direito tributário*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 2004.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

STIRNER, Max. *O único e a sua propriedade*. Tradução de João Barrento. São Paulo: Martins, 2009.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VALLE, Maurício Dalri Timm. *Princípios constitucionais e regras-matrizes de incidência do imposto sobre produtos industrializados – IPI*. São Paulo: Noeses, 2016.

VIEIRA, José Roberto. Fundamentos republicano-democráticos da legalidade tributária: óbvios ululantes e não ululantes. In: FOLMANN, Melissa (Coord.). *Tributação e direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 181-217.

VIEIRA, José Roberto. *Medidas provisórias em matéria tributária: as catilinárias brasileiras*. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 1999.

VOLTAIRE. *Dicionário filosófico*. Tradução de Ciro Mioranza e Antonio Geraldo da Silva. São Paulo: Escala, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CUNHA, Carlos Renato; COSTA, Valterlei A. da; VALLE, Maurício Dalri Timm do. O sobrestamento legislativo de decisões do STF: diálogo constitucional e o papel do judiciário como ator com poder de veto no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 193-216, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.906.
