

# **II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

#### **Representante Discente - FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-167-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

---

#### **Apresentação**

Novamente nos encontramos a distância, no denominado II Encontro Virtual do CONPEDI. Não poderíamos negar a ansiedade que nos rodeia pela volta da decantada normalidade até para que possamos, novamente, nos reunir e congregar pessoalmente em nossos eventos. Entretanto, enquanto tal procedimento não se faz possível, nos reunimos remotamente e fazemos o possível (e muitas vezes além disso) para que nossa atividade acadêmica, na área da pós graduação em Direito no Brasil, continue e evolua como tem acontecido nos últimos anos. O tema proposto para o II Encontro do CONPEDI virtual não poderia ser mais apropriado, sem embargo das dificuldades iminentes a tal fato. A pandemia do Corona Vírus. É fundamental não se descurar atualmente tratando de qualquer assunto, mormente na área do Direito, que não seria associado à crise sanitária que toda humanidade enfrenta. No que diz respeito ao objeto do GT de Tributário e Financeiro ( I e II), o que percebemos, além da qualidade sempre crescente dos trabalhos propostos, foi um fato inédito. Apesar do GT abranger o direito tributário e financeiro, normalmente nos eventos anteriores artigos com conteúdo de direito financeiro eram exceção, não significando quase nada dentro dos demais artigos que se voltavam, precipuamente, para o direito tributário, especialmente para tratar de tributos em espécie. Neste evento, em ambos GT's aferimos uma quantidade tal de artigos com viés para o direito financeiro que se aproximou de quase metade daqueles propostos. A questão orçamentária, portanto, chamou a atenção de muitos participantes que se preocuparam em apresentar não só reflexões maduras e bem organizadas, bem como também em propor soluções quanto à gestão dos escassos recursos financeiros dos entes públicos, a execução orçamentária ou mesmo mecanismos de contenção das fraudes fiscais. Mas não apenas se pensou na questão fundamental para a sobrevivência do Estado, como a aferição de receitas e seu direcionamento de gastos. Apresentaram-se também vários trabalhos voltados para a sempre e presente "reforma tributária" que, independente de encontro ou congresso, virtual ou presencial, se faz companhia a todo nós que militamos na área tributária. E, considerado o momento particularmente sensível quanto às necessidades de melhor equacionamento da distribuição de competências tributárias e sua arrecadação de receitas, não deixando de lado a preocupação com eventual aumento de carga tributária sob os auspícios de uma roupagem reformadora, a chamada reforma, muito debatida em 2020, mas sem qualquer avanço efetivo, ficou para as calendas gregas dos próximos anos.

No mais, agradecemos e parabenizamos todos os participantes do eventual virtual pela demonstração clara de ousadia intelectual e destemor em provocar os pilares que se assentam

os fundamentos do direito financeiro e tributário cujos elementos, básicos e secundários, devem ser necessariamente repensados e reformulados a vista da crise de saúde e financeira que toda a sociedade enfrenta e o Estado, enquanto sua estrutura organizacional, inexoravelmente reflete.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**LEGITIMIDADE LEGISLATIVA TRIBUTÁRIA: O CASO DA PRÁTICA TRIBUTÁRIA SOB A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO**

**TAX LAW LEGITIMACY: THE CASE OF LEGISLATIVE PRACTICE UNDER THE CONSTITUTION OF THE STATE OF MARANHÃO-BRAZIL**

**Mylla Maria Sousa Sampaio <sup>1</sup>**  
**Diogo De Almeida Viana Dos Santos <sup>2</sup>**  
**Juliana Ester Martins Gomes <sup>3</sup>**

**Resumo**

Objetiva-se demonstrar inconstitucionalidade material do art. 43, parágrafo único, da Constituição do Estado do Maranhão, que veda proposição parlamentar em matéria tributária quando houver renúncia de receitas. Estudo exploratório e abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental. Observou-se inconstitucionalidade no art. 43 da Constituição do Maranhão no entendimento do Supremo Tribunal Federal–STF quanto às limitações ao poder dos parlamentares de iniciar processo legislativo tributário, que pode ser superada pela PEC 7/2019, na Assembleia Legislativa do Maranhão ou Ação Direta de Inconstitucionalidade–ADI. Ainda, constatou-se que manter matérias tributárias fora de deliberações da democracia direta ou representativa cria déficit democrático.

**Palavras-chave:** Tributação, Processo legislativo, Democracia, Legitimidade, Constituição do estado do maranhão

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective is to demonstrate material unconstitutionality of art. 43, in the Maranhão Constitution, which prohibits parliamentary proposals in tax matters when there is a waiver of revenue. Exploratory study and qualitative approach, with bibliographic and documentary research. Unconstitutionality was observed due to the Supreme Court's understanding of the limitations on the parliamentarians' power to initiate a tax legislative process, which can be overcome by PEC 7/2019, in the Maranhão Legislative Assembly or Direct Action of Unconstitutionality - ADI. Still, it was found that keeping tax matters out of direct or representative democracy deliberations creates a democratic deficit.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Taxation, Legislative process, Democracy, Legitimacy, Constitution of the state of maranhão

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça - UFMA

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito – Nagoya University

<sup>3</sup> Graduanda em Direito – UFMA

## INTRODUÇÃO

Democracia é seguramente uma das palavras mais difíceis e delicadas de se tratar nos campos do Direito e da Ciência Política. Isto se dá pelo seu caráter equívoco. Não no sentido comum, de nosso dia-a-dia, de eufemismo para o erro; mas sim pelo fato decorrente da natureza própria do que quer que seja que chamemos democracia. De fato, o dicionário Priberam da Língua Portuguesa aponta equívoco, dentre outros sentidos, como “que parece não estar empregado no sentido que aparenta, duvidoso; ambíguo”<sup>1</sup>. Santos (2016, p. 1080) observa:

One great difficulty to our study is that one of the most contended and vaguely defined terms of political science is democracy. As studies on democracy have advanced, they provided fewer answers than new questions (Parry & Moran, 1994:10). From its original usage in classical Greece to its modern existence, the term has been attributed and used with a myriad of senses. Indeed, finding a definition of the term democracy without qualifications has proven an elusive task.

Huntington (1991, p. 6) também nota que problemas sérios de ambiguidade e imprecisão podem surgir quando empregamos *democracia* em termos de origem de autoridade ou propósito de governo, adotando em seu célebre “A Terceira Onda” uma definição procedimental para permitir um grau mínimo de precisão epistemológica e prática:

Serious problems of ambiguity and imprecision arise when democracy is defined in terms of either source of authority or purposes, and a procedural definition is used in this study.

Com efeito, Norberto Bobbio (1998, p. 329) no verbete *Democracia* do seu indispensável Dicionário de Política nos adverte:

Por outro lado, porém, fica a dificuldade de achar o que é que estas duas espécies [de democracia] têm de comum. A resposta extremamente genérica que este autor foi constrangido a dar, segundo o qual as três espécies de Democracia têm em comum o escopo último, que é o de “prover as condições para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas essenciais de todos os membros da sociedade” [...] a legitimidade histórica do [termo *democracia*] não autoriza nenhuma ilação sobre a eventualidade de terem um elemento conotativo comum. Desta falta de um elemento conotativo comum é prova a esterilidade do debate entre fautores das Democracias liberais e fautores das Democracias populares sobre a maior ou menor democraticidade dos respectivos regimes.[...] O único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que a Democracia perfeita — que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo [...].

O objetivo deste trabalho é explorar a legitimidade do Poder Legislativo em legislar sobre matéria tributária nos regimes democráticos. Deste modo, pelo menos uma definição de *democracia*, ainda que apenas para o escopo desta análise, deverá ser atingida, juntamente com a delimitação do que seja *legitimidade* e a relação entre poder de tributar e o surgimento da legitimidade democrática nas democracias representativas modernas.

Desta maneira, os objetivos específicos deste trabalho serão desenvolvidos em duas seções. A primeira tratará da definição de *democracia* e *legitimidade democrática*, bem como

---

<sup>1</sup> "equívoco", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [online], 2008-2020, Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/equ%C3%ADvoco>> Acesso em: 31 mai 2020.

da relação entre esta e o poder de tributar e estabelecer regras de tributação para responder à questão do fundamento, correlação e *raison d'être* tanto do método democrático quanto da atividade tributária. Resta evidente ao olhar aguçado que esta discussão atravessa ventralmente o princípio e a práxis da representatividade, tanto na literatura especializada, quanto no texto e aplicação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Na segunda seção deste trabalho o leitor encontrará uma proposta de reforma da legislação estadual maranhense para a promoção, construção e aprofundamento da legitimidade democrática a partir do uso da norma, e aplicação tributárias no contexto federativo de solidariedade e promoção do desenvolvimento humano. Tal projeto tem tanto alcance teórico-acadêmico quanto está parcialmente em implementação na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.

Para a concretização dos objetivos geral e específicos, este trabalho dedutivo usou pesquisa tanto documental primária, na legislação e proposições legislativas em trâmite no parlamento estadual, quanto bibliográfica secundária.

## **1. DEMOCRACIA, SOCIEDADE ABERTA VS. ELITES EXTRATIVAS: que caminho seguir?**

Para atingir o objetivo deste capítulo de traçar o funcionamento do método democrático e sua relação com a atividade tributária, devemos inicialmente estabelecer a maneira como o Estado brasileiro se forma, a natureza das relações sociais entre a elite e os governados e a natureza do domínio e da legitimidade deste sistema.

A história do nascimento do Estado Brasileiro, o processo de criação, implantação, consolidação e aperfeiçoamento de um Estado Democrático de Direito está profundamente marcado pela interação de forças sociais que buscam por um lado constituir um processo de governança inclusiva (desde os estertores do movimento abolicionista) e por outro a manutenção da natureza patrimonialista e extrativa das elites brasileiras. Nesta empreitada, definiremos o patrimonialismo brasileiro, exporemos a natureza extrativa de nossas elites e por fim aplicamos a elite brasileira e seu método de governança ao conceito de democracia moderna e a legitimidade tributária que ela provê. Raymundo Faoro localiza as raízes do atraso e da mediocridade do desenvolvimento e da construção da civilização brasileira no caráter patrimonialista de nossa cultura política. Em sua definição da elite brasileiras, desde sua formação no período colonial, sua consolidação nas fases imperial e de início da República (FAORO, 2001, p. 819):

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a

sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiá nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi.

Esta elite que comanda os processos políticos, econômicos, jurídicos, sociais e especialmente a formação dos imaginários e projetos nacionais exerce um papel diverso do que, atesta o próprio Faoro, Weber havia observado nas sociedades liberais estruturadas em classes e que no avançar inexorável da modernidade capitalista construía economias dinâmicas e sistemas de controle social permeados de participação, enriquecimento e legitimidade política e econômica. Um olhar atento sobre a sociedade brasileira percebe que um dos grandes problemas na formação política nacional, e que impacta gravemente na capacidade de nossa nação de se desenvolver e alcançar o potencial que seu vasto território, população e recursos permitiriam é a distorção nas relações entre o Estado, sequestrado por uma elite extrativa, e o povo que se mantém incapaz de produzir para a construção da prosperidade nacional, e que vê o fruto de seu trabalho constantemente e sistematicamente desviado ao enriquecimento da elite (FAORO, 1987, p. 55):

A ausência de Liberalismo [...] estagnou o movimento político, impedindo que, ao se desenvolver, abrigasse a emancipação como classe da indústria nacional. Seu impacto revelaria uma classe, retirando-a da névoa estamental na qual se enredou. [...] O Liberalismo, ao se desenvolver autenticamente, poderia, ao sair da crisálida da consciência possível, ampliar o campo democrático que lhe é conexo, mas pode ser-lhe antagônico. Por meio da representação nacional - que é necessária ao Liberalismo - amplia-se o território democrático e participativo, conservando, ao superar, o núcleo liberal. [...] O socialismo, numa fase mais recente, partiria de um patamar democrático, de base liberal, como valor permanente e não meramente instrumental.

Justamente este Estado, que se punha, durante todo o século XX, como o grande maestro do desenvolvimento nacional se tornou o entrave ao progresso nacional (BRITO, 2018):

Mas o principal traço da extemporaneidade do ensaio faoriano residia na tese que sustenta: durante o auge do período nacional-desenvolvimentista - processo econômico e social que tomava o Estado como motor de desenvolvimento do país e o populismo como sua forma política -, o jurista gaúcho buscava as raízes dos males nacionais justamente na atuação do Estado, em sua visão calcada na lógica da dominação patrimonialista.

Na literatura internacional, emerge a noção de *elites extrativas*, intuída por Faoro em seu já clássico ensaio, e se define como (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012):

Elites, when sufficiently politically [sic] powerful, will often support economic institutions and policies inimical to sustained economic growth. Sometimes they will block new technologies; sometimes they will create a non-level playing field preventing the rest of society from realizing their economic potential; sometimes they will simply violate others' rights destroying investment and innovation incentives.



A governança nacional provida por elites extrativas como a brasileira utiliza as instituições e o poder coercitivo do Estado para extrair recursos da sociedade para o benefício de poucos (BUTTONWOOD, 2012), diminuindo o potencial de crescimento econômico e de desenvolvimento social e humano, uma vez que a riqueza gerada pelos atores sociais não circula, tampouco pode acumular-se entre aqueles que a geram. O setor público, ou os setores sociais associados ao Estado, em um regime extrativo, tendem a ocupar as posições do Estado e delas se valerem para capturar os recursos da sociedade e benefício e acúmulo próprios. Novamente, de acordo com Buttonwood (2012):

A second candidate for the extractive-elite category is the public sector. In some countries, such as Greece, there has been a clear policy of “clientelism” in which political parties have rewarded their supporters with jobs and benefits that have been funded by the general taxpayer. In the Anglo-Saxon world, public-sector employees now have more generous pension rights than the majority of private-sector workers. [...] Just as a ship's hull acquires barnacles, a government naturally attracts all kinds of supplicants and subsidy-seekers. If such behaviour is unchecked, then eventually the system may grind to a halt.

Corroborados por Acemoglu e Robinson (2012, p. 399):

What they all share is extractive institutions. In all these cases the basis of these institutions is an elite who can design economic institutions in order to enrich themselves and perpetuate their power at the expense of the vast majority of people in society. The different stories and social structures of the differences in the nature of the elites and in the details countries lead to the differences in the nature of the elites and in the details of the extractive institutions. but the reason why these extractive institutions persist is always related to the vicious circle, and in the implications of these institutions in terms of impoverishing their citizens are similar—even if their intensity differs.

Parece lugar comum falar, como no trecho acima, de ciclo vicioso para a sociedade brasileira. Com efeito esta é característica recorrente de ciclos viciosos: eles são repetitivos e retroalimentados. Este efeito perverso gerado pelos ciclos viciosos de controle por elites extrativas e empobrecimento geral da sociedade e diminuição de desenvolvimento humano ocorre, em literatura mais clássica na teoria de sociedades abertas e fechadas de Karl Popper, que já notava a lógica de elites extrativas na filosofia política de Platão, que, segundo o próprio Popper, desejava o retorno a formas autoritárias em Atenas (POPPER, 1945, p. 172):

Apart from that, Plato says frequently that what he is aiming at is neither the happiness of individuals nor that of any particular class in the state, but only the happiness of the whole, and this, he argues, is nothing but the outcome of that rule of justice which I have shown to be totalitarian in character. That only this justice can lead to any true happiness is one of the main theses of the Republic. In view of all this, it seems to be a consistent and hardly refutable interpretation of the material to present Plato as a totalitarian party-politician, unsuccessful in his immediate and practical undertakings, but in the long run only too successful in his propaganda for the arrest and overthrow of a civilization which he hated. But one only has to put the matter in this blunt fashion in order to feel that there is something seriously amiss with this interpretation. [...] However, in every point but one, this attempt to refute my interpretation was quite unsuccessful. The new material made the identity between Platonism and totalitarianism only the more manifest.

Aqui chegamos na desconfortável associação entre o platonismo político e a defesa/justificativa de tiranias e autoritarismos. Não restam dúvidas que elites extrativas e os procedimentos de governança que exercem sobre a sociedade tornam todo o processo político mais ditatorial e autoritário. Elites extrativas são inimigas da democracia e do Estado de Direito, Tal qual Platão (GORTON, [21--]).

A democracia, caótica, incerta, lenta e barulhenta em seus processos decisórios é também método e garantia de proteção contra os abusos e tiranias de elites, iluminadas (como queria Platão), ou simplesmente egoístas e dominadoras (como infelizmente é mais frequente na história) protege a sociedade dos abusos da própria elite e previne a acumulação excessiva de poder.

Aqui já percebemos que o controle da tributação é um dos mecanismos usados pela elite extrativa em seu controle nefasto dos processos sociais de geração e acumulação de riqueza. E que também é o método democrático o mecanismo mais eficaz de prevenir os abusos e danos que um Estado extrativo é capaz de impor à sociedade. Nesse sentido, cumpre-nos agora dar de vistas com o regime democrático estabelecido pelo Estado Brasileiro na Constituição federal de 1988, bem como posteriormente expor de modo mais detalhado, os impactos e relações entre tributação, democracia e prevenção de abusos autoritários na sociedade. O Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) assim conclama:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte *para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias*, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.  
[grifo nosso]

Democracia é talvez o termo mais controverso dos campos da Ciência Política e do Direito, poucos são mais difíceis de se conceituar ou definir. Fugidia é qualquer definição de democracia que sirva a uso amplo e difundido em uma gama variada de situações. Muitos foram os estudiosos da filosofia, ciência política, sociologia, direito, história e demais campos do conhecimento que ofereceram um sem número de conceitos e definições. Seguramente, essa é uma das dificuldades que as diversas nações democráticas e não democráticas pelo mundo enfrentam em criar, implantar e aperfeiçoar seus regimes democráticos. Em um estudo de revisão da doutrina disponível globalmente, Santos (2015, p. 5) nos provê uma definição útil:

Democracia é a arquitetura política na qual as funções de governo-Executiva, Legislativa, e Judiciária-estão distribuídas de modo a evitar a concentração e o exercício do Poder nas mãos de um ou alguns poucos atores sociais sobre todos os demais; para que se promova o bem-comum, definido de acordo com regras de governo estabelecidas pelo Povo para limitar a discricionariedade dos governantes, que devem ser escolhidos por critérios objetivos e em eleições abertas, competitivas e justas.

Bobbio (1998, p. 327), discorrendo sobre as diversas manifestações da democracia, conclui que o entendimento mais disseminado é o que a compreende como a forma em que o poder político é exercido pelo povo, diferindo da monarquia (onde o poder é exercido por um) e da aristocracia (onde o poder é exercido por poucos). Neste sentido, o italiano segue o então candidato a Presidente dos Estados Unidos da América:

[...] sendo esta a nossa elevada resolução aqui, que estes heróis não terão morrido em vão-que esta nação, sob Deus, viverá um renascimento da liberdade, e que ***o governo do povo, pelo povo e para o povo*** não perecerá da Face da Terra. [trad. nossa; grifo nosso]

Diante deste conceito já bem claro da natureza da democracia, não podemos fechar nossos olhos para a necessidade de que o Povo, seja o protagonista e o controlador das decisões e regras que regem seu destino. Aqui, Abraham Lincoln, em seu célebre discurso, discorda (juntamente com Popper) de Platão e das elites extrativas brasileiras. A Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 é um marco enormemente significativo, verdadeira pedra angular das lutas históricas e do início e construção de um regime democrático bem como fonte programática do advento de uma sociedade livre, justa, ética, próspera e promotora dos Direitos Humanos.

Ainda assim, como observa Lassalle (2000) ainda que o Ordenamento Jurídico (a Constituição, na terminologia Lassaliana) comande ou crie juridicamente, não pode inventar realidades sociais quando não houver uma base ou realidade sociológica (ainda que Lassalle não use este termo, é considerado o pai da concepção sociológica de Direito) que permita a implementação ou cumprimento das ordenanças. Em outras palavras, ou em termos Lassalianos, a Constituição se torna mera folha de papel, quando os fatores reais de poder (condições e realidade sociológicas, econômicas, políticas, culturais...) não forem compatíveis com o projeto constitucional/legal (Lassalle, 2000, ps. 10, 11, 17, 23):

Os fatores reais de poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são. [...] Esta é, em síntese, em essência, a Constituição de um país: a soma dos fatores reais de poder que regem uma nação. [...] A partir desse momento incorporados a um papel não são simples fatores reais de poder, mas sim verdadeiro direito [...] essa constituição real e efetiva, integralizada pelos fatores reais de poder que regem a sociedade, e essa outra constituição escrita, à qual, para distingui-la da primeira, vamos denominar folha de papel.

Esta é sem dúvidas a base teórica e lógica do pensamento desta pesquisa: que o poder de tributar provém da capacidade real do governante em impor (daí o termo *impostos*) tributos sobre os governados, que os pagarão, ou melhor: respeitarão os comandos do governante, sempre e quando reconhecerem, dentro de suas mentalidades a autoridade, utilidade, valor e eficácia dos tributos exigidos (os fatores reais lassalianos). Esta noção de utilidade + valor intrínseco e imaginado da autoridade dos governados, casa perfeitamente com a teoria de Lassalle, e é o âmago do conceito de *legitimidade* que trataremos na seção 3 a seguir. De volta à nossa Constituição Federal e as estaduais<sup>2</sup> devemos atentar, portanto aos valores, fontes culturais, mentais, históricas e teleológicas de autoridade (fatores reais) nelas imbuídos como fundamento da autoridade de tributar. Diz o preâmbulo da Constituição brasileira:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um **Estado Democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. [grifo nosso]

Complementado solarmente pelo Parágrafo único de seu artigo primeiro:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos** ou diretamente, nos termos desta Constituição. [grifo nosso]

Nesta direção não restam dúvidas que o valor democrático, ou a autoridade que emana da vontade do povo, e que se mantém controlada pelos limites e vigilância deste próprio Povo é a fonte, origem, força e razão de ser de toda a tributação. Retomando a definição de democracia onde a deixamos alhures, quando Huntington fala da noção schumpeteriana (HUNTINGTON, 1991, p. 6):

The central procedure of democracy is the selection of leaders through competitive elections by the people they govern. The most important modern formulation of the concept of democracy was by Joseph Schumpeter in 1942. In his path breaking study, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Schumpeter spelled out the deficiencies of what he termed “classical theory of democracy”, which defined “democracy” in terms of “the will of the people” (source) and “the common good” (purpose).

Esta definição schumpeteriana que Huntington aponta, com propriedade é usada neste estudo mais adiante, quando a noção de legitimidade é examinada. Aqui entretanto é útil

---

<sup>2</sup> Incluída aí, por óbvio a Lei Orgânica Distrital.

observar que o método democrático, para Huntington é definido pelo empoderamento dos indivíduos (e seus representantes) em definir e decidir. Operacionalmente, a configuração da Constituição Federal e de algumas constituições estaduais no Brasil, embora reconheçam que o povo é o titular soberano do poder, dispõem que a titularidade será exercida por representantes, que são os membros do Poder Legislativo, escolhidos a cada quatro anos por meio de eleições diretas. Aos legisladores cabe a criação das normas que regerão os aspectos mais importantes da vida pública e privada. O grande ponto de contato entre as esferas pública e privada no exercício do poder jurídico-político é a tributação. Eis o espaço onde a mão pública adentra a propriedade privada e dela extrai os recursos para fundear a ação estatal.

## **2. EM BUSCA DA DEMOCRACIA TRIBUTÁRIA: uma proposição para o Estado do Maranhão.**

Governos essencialmente democráticos têm como função intrínseca o bem comum, isto é, a necessidade de o Estado atuar ponderando o que é mais benéfico à população em sua totalidade. Na democracia clássica de Aristóteles, por exemplo, um governo é virtuoso quando o corpo dos cidadãos possui poder supremo na organização do Estado, isto é, “sempre que ou o Um, ou a Minoria, ou Todos governam, tendo em vista o bem-estar comum, estas constituições são justas” (ARISTÓTELES, 2004, p. 223). Nesse sentido, para cumprir o seu objetivo de promoção desse bem comum e, conseqüentemente, do contrato social, faz-se necessária a contribuição tributária, inclusive para o funcionamento da própria máquina estatal. Ao analisar a ligação entre o capital social e o desenvolvimento da percepção tributária pode-se entender que redes de cooperação para desenvolver um melhor funcionamento das instituições legais e organizações dos sistemas estatais são, decerto, boas soluções para a prestação de bens e serviços públicos (DURLAUF; FAFCHAMPS, 2004). Nessa perspectiva, o poder do Estado de tributar e mobilizar recursos só têm êxito quando é combinado à confiança e à aceitação da comunidade, caso contrário, fracassarão. A questão, portanto, perpassa sobre como se obter boa comunicação nessa entrega pública: através do Parlamento, que reúne um número maior de ideias e ideologias, não só majoritariamente – como Chefes do Executivo, mas em sua totalidade, na medida em que inclui também oposições legítimas. Acontece que, apesar do estágio democrático em que o Brasil se encontra após a Constituição de 1988, a atividade legislativa, no que tange à iniciativa de matérias tributárias, segue privativa, de forma subserviente, ao Poder Executivo, como elucidam as Constituições Estaduais dispostas nos seguintes quadros:

**a) Estados que privam a competência de legislar sobre matéria tributária ao Governador do Estado:**

| <b>ESTADO</b> | <b>ART. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL</b>                      |
|---------------|--|
| Alagoas       | Art. 86, § 1º, II, b (redação dada pela EC nº 44/2019) |
| Bahia         | Art. 77, III   |
| Ceará         | Art. 60, § 2º, b                                       |
| Maranhão      | Art. 43. Parágrafo único.                              |
| Pernambuco    | Art. 19, § 1º, I                                       |
| Sergipe       | Art. 61, III   |
| Roraima       | Art. 63, I   |
| Acre          | Art. 54, § 1º, III                                     |

**b) Estados sem vedação expressa para leis de iniciativa da Assembleia Legislativa sobre matéria tributária:**

| <b>ESTADO</b>       | <b>ART. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL</b> |
|---------------------|-----------------------------------|
| Paraíba             | Art. 52, I                        |
| Piauí               | Art. 61, I                        |
| Rio Grande do Norte | Art. 37, II                       |
| Amazonas            | Art. 27, I                        |
| Amapá               | Art. 94, I                        |
| Pará                | Art. 91, I                        |
| Tocantins           | Art. 20, I                        |
| Rondônia            | Art. 30, I                        |
| Espírito Santo      | Art. 55, I                        |
| Minas Gerais        | Art. 61, III                      |
| Rio de Janeiro      | Art. 98, I                        |
| São Paulo           | Art. 19, I                        |
| Paraná              | Art. 53, III                      |
| Santa Catarina      | Art. 39, I                        |
| Rio Grande do Sul   | Art. 52, II                       |
| Goiás               | Art. 20, § 1º                     |
| Mato Grosso         | Art. 25, I                        |
| Mato Grosso do Sul  | Art. 62, I                        |

Observa-se, pelo deslinde dos quadros expostos, que trinta por cento dos Estados Federativos usam expressamente suas Constituições Estaduais como uma forma de desafeto às democracias livres na medida que utilizam previsões normativas para sufocar a iniciativa legislativa do Parlamento sobre leis de matéria tributária, mesmo quando estas são compatíveis com o art. 61 da Constituição Federal. Dessa maneira, o presente privilégio do Executivo em detrimento do Legislativo nada mais é do que um falseamento da tripartição de poderes, indicando fortes resquícios de autoritarismo. Esta inferência é possível ao identificar no art. 64 da Constituição de 1937, a qual possuía cunho autoritário, atribuiu todas as iniciativas de lei, em princípio, ao Executivo, não admitindo deliberação de projetos ou emendas provenientes de quaisquer Câmaras.

Posteriormente, a previsão da competência exclusiva para iniciativa de leis que dispusessem sobre matéria tributária também foi arrolada como do Chefe do Executivo, nesse caso, ao Presidente da República, na Constituição Brasileira de 1967 (BRASIL, 1967, art. 60), seguidamente alterada pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969, que manteve no art. 57, I, a exclusividade nas iniciativas, incluindo a possibilidade da expedição de decretos-leis sobre normas tributárias. Assim sendo, não se pode isolar o texto normativo do seu contexto político-institucional e da conjuntura social do período recortado e, nesta época, sabe-se que o constituinte originário estava subordinado aos Atos Institucionais (AI's), característicos do período da Ditadura Militar no Brasil. Para Lassalle (1997) a capacidade reguladora da constituição formal sucumbe ante às relações das forças políticas junto ao contexto histórico existente. Dessa maneira, a norma estaria sempre subordinada à realidade fática e a constituição de um país, em essência, seria “[...] a soma dos fatores reais que regem o poder nesse país” (LASSALE, 1997, p. 92). No entanto, arranjos estruturais encontrados, por exemplo, em estados de exceção, expressam nada mais do que o arbítrio demasiado e a supressão de direitos. Nesse sentido, a pretensão normativa de um ordenamento constitucional deve ser um compromisso preservado para a própria segurança jurídica deste ordenamento, de modo que, mesmo condicionada pela realidade, a constituição formal também a vincule com o seu caráter normativo do Direito. Nas palavras de Hesse, dessa preservação e fortalecimento da força normativa da Constituição que a todos nós incumbe e de seu pressuposto básico, a “vontade de Constituição”, dependerá se as questões de nosso futuro político serão questões de poder ou questões de Direito (HESSE, 1992, p. 78, tradução nossa). Teixeira (1991) segue o mesmo raciocínio quando aduz que a distribuição das competências de cada poder é dada pelo Poder

Constituinte, isto é, pela própria Constituição. Através dela é possível concluir que as exceções ao princípio da separação – participações secundárias de cada órgão do Estado - em funções que competem a outro poder, ou a concorrentes, só são admissíveis quando, e somente se, a própria Constituição Federal estabelecer. Portanto, não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, tampouco ao intérprete criarem novas reservas secundárias, principalmente se deliberadamente violarem o princípio geral já pré-estabelecido. Logo, nem a Constituição Estadual (CF/88 - art. 25, e ADCT - art. 11) e nem a Lei Orgânica Municipal (CF/88 - art. 29, e ADCT - art. 11) poderiam vedar expressamente os Deputados quanto à iniciativa plena de leis em matéria tributária.

Destarte, ao se negar a permissão da iniciativa parlamentar dada pelo ordenamento constitucional, ocorre não só uma grave inconstitucionalidade, mas também uma injustificável mutilação do Poder Legislativo, pois ao excluí-lo do início do processo legislativo de leis tributárias, exclui-se o próprio povo. Nesse sentido, é imprescindível à governabilidade do Estado o respeito e a garantia dos direitos humanos fundamentais, visto que, desde o surgimento do Estado Moderno, a proteção dos valores básicos da comunidade são a base de qualquer ação governativa eficiente que tem o fito de gerar um governo eficaz. Desse modo, qualquer estado democrático de direito deve considerar os interesses coletivos do povo que, por sua vez, possui representantes legítimos e, conseqüentemente, inafastáveis da atuação na abertura do processo de leis de caráter tributário. É possível compreender que a concepção da iniciativa do processo legislativo como inerente à função de legislar entrou em confronto com as atribuições do Poder Executivo na medida em que ocorreu a evolução do Estado e este adquiriu funções prestacionais relevantes, de modo que também passou a submeter projetos de lei para atender tantas demandas populares, o que acabou por trazer dificuldades práticas para o órgão legiferante. Esse deslocamento, no entanto, não explica a limitação imposta pelo constituinte estadual da iniciativa reservada aos titulares do Executivo nas matérias que, em verdade, são de iniciativa geral. Dessa maneira, a argumentação do Executivo para que eventuais leis sobre matéria tributária estivessem sujeitas à reserva de iniciativa seria a implicação da redução de receitas, ou seja, nos casos de renúncia fiscal. O fato do Governador do Estado gerir sobre as matérias elencadas em questão não é sustentação suficiente para olvidar que o Parlamento também tem compromisso com a administração da coisa pública.

Não obstante, tal situação não anula o exercício da faculdade de vetar que o Governador do Estado possui. Caso se entenda que determinado projeto de lei prejudica a estabilidade orçamentária e o erário de estado, nada impede o governador de exercer o poder de veto, o qual, no entanto, não pode ser justificado pelo vício de iniciativa. Nesse caso, é válido



ressaltar que o art. 165 da CF/88, ao prever a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – a qual é de reserva do Executivo -, indica condições para alterações da legislação tributária que, por óbvio, não equivalem ao início do processo legislativo, uma vez que essa iniciativa privativa em matéria orçamentária não alcança – ou não deveria -, normas tributárias. Além disso, a legislação tributária não constitui sinônimo de lei orçamentária, logo não implica em reserva ao chefe do Executivo, que tem de ser interpretada de forma restritiva. Isto posto, por via de consequência, a alegada reserva de iniciativa somente é albergada pelo art. 61, § 1º, II, b, da CF/88, aplicando-se exclusivamente aos Territórios federais, sendo, inclusive, o entendimento de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2.192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 20.6.2008 e, posteriormente, usado pelo TJMG – ADI 1.0000.15.046673-8/000, Rel. Des. Geraldo Augusto, Órgão Especial, j. 22/03/2017, p. 07/04/2017. Em suma, o princípio da separação dos poderes é intrínseco ao Estado Federativo Brasileiro e deve ser de observância obrigatória pelas constituições particulares de cada estado, assim como pelas leis orgânicas, tendo como parâmetro o princípio da simetria com a Constituição Federal, até nos detalhes de ordem secundária. Sabe-se que uma separação radical entre os poderes é uma visão apriorística fantasiosa, visto que é inevitável o entrosamento de funções legislativas e executivas como uma só via para a organicidade e para a harmonia da República. Portanto, a subordinação de um poder a outro traduz-se em puro desequilíbrio e, conseqüentemente, uma deturpação fundamental do sistema. As Constituições brasileiras refletem, em diferentes momentos, maior ou menor controle do Legislativo sobre a tributação e os orçamentos públicos, como se verifica a seguir.

A Constituição Política do Império do Brazil, de 1824, assim determinava:

Art. 36. É privativa da Camara dos Deputados a Iniciativa.

I. Sobre Impostos.

II. Sobre Recrutamentos.

III. Sobre a escolha da nova Dynastia, no caso da extinção da Imperante.

Nesta mesma direção, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891 dava à Câmara dos Deputados a iniciativa exclusiva de projetos de lei sobre matéria tributária, como se vê:

Art. 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.

São as constituições brasileiras de 1934 (que aumenta o controle do governo central sobre a vida do país) e de 1937 (que marca a escalada autoritária do Estado Novo), que introduzem a reserva de iniciativa legislativa em matéria financeira e tributária ao Poder Executivo (artigos 41 e 64, respectivamente). Mesmo na Constituição de 1934, a reserva de proposição em matéria financeira e tributária ainda era compartilhada entre a Câmara dos Deputados e o chefe do Executivo. A Constituição Cidadã de 1988, grande marco da luta pela democracia no país, dá ao Poder Legislativo a prerrogativa de iniciar o processo legislativo em matéria tributária, como demonstra a Seção II que trata sobre a atribuição do Congresso Nacional:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

No mesmo sentido caminha a sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, que em as reiteradas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, declarou a constitucionalidade de leis estaduais (cujo nascedouro foram as Assembleias Legislativas) que versem sobre matéria tributária, ainda que envolvam isenções e extinções de tributos, bem como a minoração de alíquotas (ou seja, espécies de renúncia de receitas), declarando não haver qualquer reserva de iniciativa ao Poder Executivo sobre esse tema:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. [ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001] Não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da CF lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa Estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos Territórios federais. [ADI 2.464, rel. min. Ellen Gracie, j. 11-4-2007, P, DJ de 25-5-2007]

O tema já foi enfrentado em diversos julgados do STF e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo. As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. (...) Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da CF. [ARE 743.480 RG, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-10-2013, P, DJE de 20- 11-2013, Tema 682.]

Modelo este inclusive já estabelecido em outros Estados, como por exemplo o Mato Grosso e Minas Gerais, conforme julgado do Pleno dos respectivos Tribunais de Justiça em sede de controle de constitucionalidade:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ISENÇÃO DE ISSQN – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE – ACÇÃO IMPROCEDENTE. Não há exclusividade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa legislativa de isenção tributária, mesmo quando importar em redução de receita, conforme precedentes da Corte e do STF. [ADI 153164/2014 - MT, DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 08/10/2015, DJE 06/11/2015] O colendo Supremo Tribunal Federal, em tema de repercussão geral, já decidiu que a iniciativa de leis tributárias não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que resulte redução de receitas em virtude de algum benefício fiscal. [ARE nº 743.480 RG/MG) (TJMG – ADI 1.0000.15.046673-8/000, Rel. Des. Geraldo Augusto, Órgão Especial, j. 22/03/2017, p. 07/04/2017].

Leis que estabelecem requisitos e condições para isenção de IPTU não são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, pois cuidam de matéria tributária, a qual não se inclui dentre aquelas que são de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 66 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e, por conseguinte, pelo princípio da simetria, de exclusiva iniciativa do Prefeito Municipal. [TJMG – ADI 1.0000.16.029005-2/000, Rel. Des. Evandro Lopes da Costa Teixeira, Órgão Especial, j. 22/03/2017, p. 31/03/2017].

As jurisprudências acima são de 2001, 2007, 2013, 2015 e 2017. Como se depreende, existe uma solidez desse entendimento construído ao longo de muitos anos, mas a Constituição do Estado do Maranhão insiste em restringir a competência propositiva dos deputados estaduais sobre matéria tributária, aduzindo, no artigo 43, parágrafo único, que só poderão legislar nesse sentido se o fizerem de forma que não haja renúncia (parcial ou total) de receitas, contrariando a interpretação do Supremo Tribunal Federal. A práxis antiga das Constituições estaduais em restringir a competência tributária é oriunda de um entendimento que estava em consonância com a Constituição Federal de 1967, onde, no artigo 60, I e II, restringia a capacidade propositiva de matérias financeiras e tributárias ao Chefe do Poder Executivo.

Eis o antigo e autoritário texto constitucional:

Art. 60 - É da competência exclusiva do Presidente da República a Iniciativa das leis que:

**I - disponham sobre matéria financeira;**

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.

**Parágrafo único - Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:**

**a) nos projetos oriundos da competência exclusiva do Presidente da República;**

b) naqueles relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais. [grifos nossos]

Ocorre que a Constituição de 1967 foi outorgada, como lembra Martins (2018, p. 329):

Ora, o governo militar, por meio do Ato Institucional nº 2 extinguiu a maioria dos partidos políticos. Mandatos parlamentares foram cassados pelo governo militar, grandes líderes brasileiros foram

excluídos compulsoriamente da vida pública. A Constituição foi votada em um Congresso Nacional deformado, retalhado, deficiente. Outrossim, ao Congresso foi imposto um prazo exíguo (quarenta e dois dias) para analisar o projeto de Constituição. Não era permitido ao Congresso Nacional substituir o projeto do Executivo por outro, em resumo, tratava-se de um Congresso Nacional pressionado e sem garantias.

Em assim sendo, no estágio democrático em que o Brasil se encontra, forçoso o reconhecimento de que o espírito de previsões normativas que sufocam a atividade legislativa das Assembleias Legislativas e do Congresso Nacional são resquícios do autoritarismo, do desprezo pela democracia de livres e iguais e de um falseamento da tripartição de poderes (privilegiando o Executivo em detrimento do Legislativo), nada compatíveis com a configuração política da Constituição Cidadã.

Outrossim, chavões políticos que insinuam ser o Poder Executivo o senhor do erário não prosperam e há elemento que possa comprovar a inadequação dessa assertiva, podendo ser citado, na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Maranhão, respectivamente, artigos que demonstram a determinante participação dos legisladores no controle do erário:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

(...)

Art. 30. Ressalvados os casos de sua competência exclusiva, cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias da competência do Estado e, em especial:

I - tributação, arrecadação e aplicação dos recursos do Estado;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública;

Importante destacar os termos “com a sanção do Presidente da República” e “com a sanção do Governador do Estado”. De certo é o administrador principal do dinheiro público em cada ente federativo quem tem maior conhecimento sobre a situação do erário e, por isso, pode sancionar ou vetar as propostas que considerar excessivamente dispendiosas, mas isso em nada influencia na legitimidade propositiva sobre essa matéria, não havendo qualquer razão para inviabilizar o Poder Legislativo de criar normas dessa natureza, inclusive as que versem sobre renúncia de receitas, justamente porque o Chefe do Poder Executivo tem o poder de analisar a viabilidade ou não dos projetos, rejeitando-os ou não.

### **3. CONCLUSÃO**

A existência do Estado e o cumprimento de todas as obrigações que o ente assumiu constitucionalmente só podem ser garantidas por meio da tributação, que é tema tão importante

que é possível dizer que, desde a antiguidade aos tempos atuais, não houve um único momento na história em que o recolhimento de tributos pelo Estado não foi realizado de alguma maneira. Pela evidente importância que possui, o tema não pode ser alvo de deliberação de uma única pessoa que, democraticamente, ocupa os cargos de Chefe dos Poderes Executivos municipal, estadual e federal, especialmente no Brasil, cujo histórico de autoritarismo na gestão econômica e orçamentária é desastroso (cite-se, por exemplo, a decisão sobre o confisco de poupanças durante a presidência de Fernando Collor, que ensejou proibição expressa de medida semelhante na Constituição de 1988, para que o episódio não se repita no país). Na melhor e mais utópica das hipóteses, deveria ser alvo de deliberação popular, embora se reconheça que a democracia não é um regime perfeito, mas é o melhor entre todos os experimentados até aqui e poderia, sim, ser um caminho para a discussão de questões que, aparentemente, são inviáveis de serem levadas às camadas mais populares da sociedade e menos envolvidas em atividades burocráticas, especialmente por serem essas as pessoas que são mais atingidas pelas ações econômicas, orçamentárias e tributárias do Estado (já que, no Brasil, a regressividade dos impostos é um consenso).

Considerando que a maior parte da população não detém conhecimento sobre questões técnicas e complexas (onde a tributação e o orçamento se incluem) e sempre é possível prever a manipulação da vontade dos mais pobres, é possível superar as dificuldades impostas para a concretização da democracia direta nestes temas, através da legitimidade para que os membros do Poder Legislativo possam criar proposições em matéria tributária, inclusive as que preveem renúncia parcial ou total de receitas), já que este é o Poder com maior representatividade popular. A Constituição do Estado do Maranhão, no art. 43, parágrafo único, veda que os parlamentares maranhenses possam editar proposições em matéria tributária onde decorra renúncia de receitas. Pela incompatibilidade desta norma constitucional com a interpretação da Constituição Federal, demonstrada em pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, ela deve ser objeto de emenda.

Para corrigir esta impropriedade, tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 07 de 2019, cujos autores deste artigo participaram de sua elaboração e discussão. A proposição já foi aprovada em primeiro turno e recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça da Casa, mas caso haja rejeição em segundo turno de discussão e votação da matéria, pode-se ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI para impugnar o art. 43, parágrafo único, da Constituição do Estado do Maranhão, tendo em vista sua evidente inconstitucionalidade e a legitimidade parlamentar para criar normas em matéria tributária.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Who Are the Extractive Elites? 2012. Disponível em: <http://whynationsfail.com/blog/2012/5/1/who-are-the-extractive-elites.html>. Acesso em: 20 maio 2020.

ARISTÓTELES. “Política”, in Aristóteles, *Poética, Organon, Política, A constituição de Atenas*, São Paulo, Nova Cultural, 2004, p. 223-224.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 319-329.

BUTTONWOOD. The question of extractive elites: bankers and the public sector may both be enemies of growth. *The Economist*. Londres, p. 1-2. 14 abr. 2012. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2012/04/14/the-question-of-extractiveelites>. Acesso em: 25 maio 2020

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil: outorgada em 24 de janeiro de 1967.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRITO, Leonardo Octavio Belinelli de. RAYMUNDO FAORO E AS LINHAGENS DO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [s.l.], n. 103, p. 69-101, abr. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-0135/103>

DURLAUF, Steven N. e FAFCHAMPS, Marcel. “Social Capital”, *Handbook of Economic Growth*: in Philippe Aghion e Steven Durlauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*, 1ª ed., 1º vol., n.26, p. 1639-1699.

FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro? *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 9-58, dez. 1987. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141987000100004>.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001

GORTON, William. Karl Popper: political philosophy. *Political Philosophy*. [21--]. Disponível em: <https://www.iep.utm.edu/popp-pol/>. Acesso em: 22 maio 2020

HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

HUNTINGTON, Samuel P. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991. 366 p.

LASSALLE, Ferdinand. A essência da constituição. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. Pref. Aurelio Wander Bastos.

\_\_\_\_\_. ¿Qué es una constitución? 5. ed. Barcelona: Ariel, 1997.

MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional. - 2ª ed. Rev., atual., e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

POPPER, Karl. The Open Society And Its Enemies. London: Routledge, 1945. 361 p

SANTOS, Diogo de Almeida Viana dos. The democratic paradigm. In: EDWARDS, Sam B.; SANTOS, Diogo de Almeida Viana dos (ed.). Revolutionizing the interaction between state and citizens through digital communications. Hershey, Pennsylvania: Igi Global, 2015. Cap. 1. p. 1-18. (Premier Reference Source). Disponível em: <https://www.igiglobal.com/chapter/interactions-between-the-governed-and-their-governments/115631>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SANTOS, Diogo A. V. Interactions between the governed and their governments: the democratic paradigm. In: INFORMATION RESOURCES MANAGEMENT ASSOCIATION (USA) (Estados Unidos). Politics and social activism: Concepts, methodologies, tools, and applications. Hershey, Pennsylvania: IGI Global, 2016. Cap. 55. p. 1078-1094. Disponível em: <https://www.igi-global.com/chapter/interactions-between-the-governed-and-their-governments/140016>. Acesso: 20 maio 2020.

TEIXEIRA, J. Meirelles. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991.