2

O tempo e as políticas públicas tributárias: a regra da Constituição Mineira para garantia do debate parlamentar

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.39-2

Bernardo Motta Moreira[1]

Resumo: O trabalho debate a relevância do tempo para o devido processo legislativo tributário. Não bastasse o assunto tributário possuir uma linguagem diferenciada e técnica, ele chega para a decisão parlamentar de forma urgente. Para que o Poder Legislativo ocupe o seu lugar de relevo na construção do sistema tributário ele deve, necessariamente, ter um mínimo de tempo razoável para analisar as demandas que vêm dos demais Poderes e da sociedade. Ciente da matéria muito complexa e que demanda amplos debates, o constituinte mineiro previu um limite importante para o processo legislativo tributário: os projetos de lei objetivando criação ou aumento de tributo que forem apresentados dentro do período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa não serão admitidos. Tal regra tem se mostrado efetiva, sendo aplicada tanto pelo Poder Legislativo estadual quanto pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Políticas públicas tributárias. Direito Tributário. Tempo. Constituição do Estado de Minas Gerais.

Abstract: *The paper discusses the relevance of time for the due tax legislative process. It was not enough for the tax subject to have a differentiated and*

1 Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo (Nepel) e Professor da Escola do Legislativo. Professor de Direito Tributário do bacharelado em Direito do IBMEC e de cursos de pós-graduação em Direito Tributário (ESA/Fumec, Milton Campos e Pró-labore/Faculdade Arnaldo). Contato: bermmoreira@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3151991642446995.

technical language, the matter arrives for parliamentary decision urgently. For the Legislative Branch to occupy its important place in the construction of the tax system, it must, necessarily, have a minimum of reasonable time to analyze the demands that come from the other Branches and from society. Aware of the very complex matter and which demands wide-ranging debates, the Minas Gerais constituent foresaw an important limit for the tax legislative process: the bills aiming at creating or increasing taxes that are presented within the ninety-day period that precedes the end of the legislative session will not be admitted. Such rule has been shown to be effective, being applied both by the state Legislative Branch and by the Judiciary Branch.

Keywords: *Legislative Process. Public tax policies. Tax law. Time. Constitution of the State of Minas Gerais.*

1 – Introdução

Atualmente, todas as medidas legislativas parecem ser urgentes, de acordo com a visão dos proponentes ou mesmo de cada setor interessado. No âmbito tributário, cada um deles clama sempre pela instituição de desonerações, a fim de superar crises financeiras ou atrair investimentos. Não faltam justificativas para cobrar do Poder Legislativo decisões céleres. Da mesma forma, os governos, diante dos inúmeros desafios exigidos do Estado-Providência, também esperam que o legislador aprove suas iniciativas no menor tempo e com o menor custo político possível.

Ademais, a perda da dimensão da duração e da continuidade do tempo, na linha do que ensinou François Ost (OST, 1999), associada ao sentimento de urgência e cultura da impaciência, gera reflexos na produção da lei. Como tudo parece ser urgente, o excesso de medidas provisórias (veículo que se tornou indispensável na apreciação das matérias tributárias em âmbito federal)[2] e outras tramitações apressadas, que ainda decorrem

2 Segundo Gilmar Mendes, as medidas provisórias incidem fundamentalmente sobre áreas bem restritas da vida político-institucional: a tributário-financeira e a administrativa. (MENDES, 2003, p. 59).

de proposições apresentadas sempre ao fim das sessões legislativas, acabam suprimindo o tempo do debate e do exame detido das questões.

As proposições tributárias – que majoritariamente são gestadas nos gabinetes palacianos, após serem objeto de grupos de trabalho compostos por inúmeros *experts*, que, por sua vez, estudaram por longo período as pretendidas alterações no sistema – já chegam para a apreciação do Poder Legislativo com a cobrança de que este dê uma resposta rápida. Para ilustrar, é interessante trazer à baila o depoimento de Nelson Jobim, parlamentar constituinte e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), quando exercia a função de ministro da Justiça do governo de Fernando Henrique Cardoso. Ele narra que teria recebido um grupo de técnicos, formado ainda no governo anterior, que lhe apresentou uma proposta de medida provisória versando sobre o ato cooperativo no sistema tributário. Sensibilizado, ele teria indagado em quanto tempo os técnicos haviam desenvolvido o estudo e lhe responderam: em um ano.[3]

Note que a tecnoburocracia federal – que possui amplo acesso a informações, dados e estatísticas que os parlamentares não possuem – debruçou-se sobre um tema tributário importante durante meses (ou anos) e considerou, naquela oportunidade, que a questão mereceria a aprovação urgente, o que é pressuposto para a edição de uma medida provisória. Comentando o mesmo fato, Gilmar Mendes (MENDES, 2003, p. 61) observa que é uma tentação ver um estudo transformado em lei no momento seguinte, de modo que, se a burocracia assimila a ideia de uma medida provisória, ninguém consegue demovê-la desse propósito. A questão que surge é: o Parlamento tem

3 "[A] burocracia acha que as coisas são urgentes depois de ela ter terminado o trabalho. Eu tive essa experiência no Governo Fernando Henrique, quando assumi o Ministério da Justiça. Estava eu em meu gabinete, chegou um grupo, que havia sido constituído no Governo Collor, para elaborar um projeto de lei que tratava do ato cooperativo no sistema tributário. Lembram-se desse assunto? Eles levaram mais de 1 ano para elaborar o projeto. Quando chegaram lá, vieram com uma medida provisória. E a urgência da burocracia corresponde não só a ter terminado, mas também a impedir que o Congresso faça modificações, considerando-se os prazos de vigência" (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2013).

condições de apreciar de forma tão célere tais matérias, cada vez mais complexas e relevantes?

Para que o Parlamento ocupe o seu lugar de relevo na construção do Estado Democrático de Direito, ele deve, necessariamente, ter um mínimo de tempo para analisar as demandas que vêm dos demais Poderes e da sociedade. E, no caso do Direito Tributário, essa questão parece ser ainda mais delicada. Trata-se de um ramo por si só intricado e de difícil compreensão. E tal afirmação não se trata de mera ilação sem respaldo, eis que pode ser comprovada pelas próprias práticas e estruturas institucionais brasileiras, como recentemente foi percebido em debate na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.[4] As leis tributárias e as proposições legislativas que visam aprimorá-las envolvem matérias reconhecidamente complexas e até ininteligíveis para o cidadão comum, mas que também o são muitas vezes para os próprios decisores políticos, componentes tanto do Executivo quanto do Legislativo.[5]

4 A última reforma administrativa implantada no Governo do Estado de Minas Gerais demonstrou isso de forma muito clara. A Lei Estadual nº 23.304, de 2019, instituiu, em seu art. 14, a "Consultoria Técnico-Legislativa – CTL –, órgão responsável por assistir diretamente o Governador na elaboração e na instrução de seus atos oficiais e normativos", tendo como competência, entre outras, a análise técnico-legislativa, com a elaboração de minutas, mensagens e notas técnicas; a análise prévia de constitucionalidade, legalidade e juridicidade dos atos normativos de governo; e a realização de estudos e atividades relacionados à legística e à técnica legislativa para subsidiar a elaboração de atos normativos. Por outro lado, a única Pasta do Estado que manteve, entre suas atribuições, uma competência análoga à CTL, é a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF-MG), exatamente em razão de que as propostas tributárias, bem mais complexas, serão mais bem produzidas por este órgão. Segundo o art. 33 da mesma lei, a SEF-MG tem como competência planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à proposição de anteprojetos de lei tributária estadual e à garantia da correta interpretação e aplicação da legislação tributária (inciso XII) e ao acompanhamento da tramitação, na ALMG e no Congresso Nacional, de projetos de lei que versem sobre matérias de seu interesse relativas a administração tributária, tributação, fiscalização, arrecadação, crédito tributário e receitas não tributárias, prestando esclarecimentos e manifestando-se sobre o mérito desses projetos (inciso XVII).

5 Como observado na nota de rodapé antecedente, a última reforma administrativa realizada no governo do Estado de Minas deixou clara a preocupação em manter na SEF-MG a competência de elaborar e participar ativamente na cons-

É claro que, assim como nas demandas judiciais ou administrativas, não se pode estabelecer, de antemão, qual seria o tempo razoável para apreciação de um projeto de lei, uma vez que eles apresentam suas especificidades e diferentes graus de complexidade. No caso do processo legislativo,[6] com frequência, parlamentares atuam para postergar a apreciação de determinada proposição, promovendo a obstrução por meio dos recursos disponíveis nos regimentos internos e protelando indefinidamente a decisão estatal. Com efeito, não decidir já é, em si, uma forma de decidir: decide-se que a situação deve per-

trução dos projetos de lei que envolvam a matéria tributária, o que não ocorre com as outras Pastas. A proposição original (PL nº 367/2019) não previa tais atribuições para a Pasta (art. 29), o que acabou sendo inserido pelo próprio Parlamento quando da tramitação legislativa. Ainda na ALMG, algumas emendas denotam claramente a intenção dos deputados estaduais de dar um tratamento especial às matérias tributárias. A título exemplificativo, a emenda nº 39, apresentada pelo deputado Elismar Prado na CCJ, objetivava acrescentar na Consultoria Técnico-Legislativa cargos de assessores oriundos do Grupo de Tributação, Fiscalização e Arrecadação do Estado para assessorá-la nos assuntos tributários. Segundo o parlamentar, em sua justificativa, a CTL "deve estar preparada para opinar sobre todo tipo de matéria que as secretarias dirijam ao gabinete do governador. As questões tributárias são, de longe, as mais complexas e as mais técnicas que existem no âmbito do Poder Executivo, e ser bacharel em direito não é suficiente para garantir domínio da matéria tributária que envolve o Estado. Esses técnicos precisam ter experiência e expertise no assunto tributário. Portanto, o mais adequado é recrutá-los no seu órgão de origem, a própria SEF, já que dessa forma isso terá custo praticamente zero. A realização de processo seletivo e rodízio na função também garantirá a isenção e a independência dos assessores escolhidos para opinar tecnicamente sobre os assuntos que lhes forem submetidos" (MINAS GERAIS, 2019, p. 337).

6 Há normas constitucionais que objetivam assegurar maior celeridade ao processo legislativo: o pedido de urgência (art. 64, § 1º da CRFB/88) e a dispensa da apreciação por parte do Plenário (art. 58, § 2º, I, da CRFB/88), atribuindo competência conclusiva às comissões. Por outro lado, representando obstáculos à aprovação rápida de determinada matéria, os arts. 29 e 32 da CRFB/88 estabelecem um interstício de 10 dias entre um turno e outro para a aprovação de emendas às Leis Orgânicas do Município e do Distrito Federal. Ademais, um dos principais aspectos constitucionais que influencia o tempo de tramitação dos projetos de lei é a adoção do bicameralismo com casas equipotentes, embora não sejam simétricas. No nível regimental, são muitas as regras que disciplinam o ritmo de tramitação das proposições legislativas, definindo os prazos para o debate nas comissões e no Plenário, interstício entre os turnos de votação, tempo para encaminhamento e declaração de votos, quórum etc. Para mais informações, confira-se: RIBEIRO, 2016, p. 297 e ss.

manecer como está até que a autoridade judiciária ou legislativa efetue o seu dever de decidir a matéria.[7]

O Poder Legislativo, é bom deixar claro, não é um poder habilitado para dar respostas rápidas. Exigir isso é compactuar com decisões açodadas, sem melhores reflexões e sem possibilitar uma efetiva participação – tanto dos próprios parlamentares quanto do povo. A produção da lei é lenta se comparada aos procedimentos geradores dos demais provimentos estatais, mas isso não é necessariamente algo negativo; muito pelo contrário, somente assim se possibilita uma decisão participada e verdadeiramente democrática.[8] O processo legislativo –que parte de uma discussão sobre os problemas do passado, visando a uma decisão que proporcione uma solução no futuro –, o debate e a negociação entre os atores interessados são fundamentais, e essa deliberação democrática torna-se uma condição para a legitimidade da norma, o que demanda tempo. Por isso, um planejamento das pautas de discussões e uma programação dos temas a serem discutidos – capazes de trazer mais racionalidade

7 RIBEIRO, 2016, p. 292. É interessante mencionar que o autor lembra de uma diferença marcante entre os processos judicial e legislativo: por mais que as decisões possam demorar além do razoável, a decisão judicial concluirá, em um determinado momento, pela procedência ou não da ação judicial. Por sua vez, a decisão legislativa será, salvo raríssimas exceções, pela aprovação do projeto de lei. Ou seja, o Poder Legislativo dificilmente rejeita um projeto de lei no momento de sua votação em Plenário, por ser uma decisão que representa considerável custo político para os parlamentares perante o público que se beneficiaria da proposição ou o próprio autor da matéria.

8 "Acusam o processo legislativo de ser lento. Ainda bem que é assim. A lentidão permite a manifestação dos deputados das várias comissões que examinam a constitucionalidade e o mérito dos projetos. E nas audiências públicas ouvem-se diretamente a sociedade civil. Se lentidão fosse defeito, a medida provisória só teria virtudes, já que ela emana da vontade do presidente da República e não tem delongas. Publicada, já vale. Nós todos conhecemos as críticas que se fazem a esse processo rápido, porém defeituoso. Aliás, é preciso reduzir o número de leis novas. [...] Se a todo momento tais regras se modificam, há instabilidade. Regras contratuais e tributárias, quando modificadas, geram inúmeros litígios judiciais." (TEMER, 2008).

à produção legislativa[9] – iriam ao encontro de um processo legislativo tributário mais dialógico.

Diante desse quadro, e de forma a contribuir para o tema, o objetivo do presente artigo é analisar uma regra constante da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CEMG/89) cujo objetivo precípuo é garantir um mínimo de tempo para o debate parlamentar sobre questões especialmente sensíveis para o povo, quais sejam, as que envolvem a criação ou o aumento de tributos. A regra estabelece que "não será admitida, no período de noventa dias que antecede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual" (MINAS GERAIS, 1989). O intuito deste estudo é examinar o sentido da regra, a constitucionalidade dessa previsão, além de propor melhorias redacionais.

2 – O tempo da tramitação dos projetos de lei e o planejamento da política tributária

Sacha Calmon (COÊLHO, 1985/1986, p. 262) sempre criticou as vozes que consideram os princípios da legalidade,[10] da

9 O planejamento das pautas de discussões, com o estabelecimento de calendários, é uma das medidas que mais poderá contribuir para a racionalização da atividade legislativa. Tal programação, além de organizar, proporciona mais previsibilidade e transparência dos trabalhos; garante o tempo necessário para reflexão e contribui para o caráter dialético dos procedimentos. Atualmente, existe uma grande concentração de poder nas mãos do Presidente das casas legislativas e do colégio de líderes. A racionalização do procedimento passaria pela definição de programações normativas, com a delimitação de temas importantes, com o respectivo calendário. (NASCIMENTO, 2019, p. 538).

10 "As novas e sempre crescentes atribuições do Estado intervencionista têm distorcido a visão de certos princípios jurídicos, cuja pureza, é dever do Jurista distinguir e defender. As concepções do Estado-providência ou do Estado de Direito Social procuram privilegiar a atuação estatal, visualizada mais como realização de fins do que como execução 'ex-officio' do direito. Com isto procura-se esmaecer a força do princípio da legalidade para que possa a Administração interferir no munus da tributação. [...]. As Empresas e até mesmo as pessoas planejam com alguma antecedência os seus negócios em face da conjuntura, levan-

anterioridade, da irretroatividade e o antigo princípio da anualidade como anacrônicos e incompatíveis com o estágio atual da sociedade brasileira ou com o dinamismo do Executivo e suas finalidades intervencionistas.[11] Tais princípios ainda têm uma função de suma importância na medida em que, ao limitarem o poder de tributar, obrigam, indiretamente, que os governantes planejem a política tributária, com cuidado e antecedência.

Se o Poder Executivo sabe que a sua política tributária para o próximo ano deve ser discutida nos parlamentos – por força da legalidade –, que só pode valer para fatos geradores futuros – por força da irretroatividade – e, na maioria dos casos, a medida não vigorará de imediato – por força da anterioridade –, naturalmente, haverá uma tendência na diminuição da improvisação, da irresponsabilidade e do imediatismo, características de governos autoritários. De outro lado, do ponto de vista do contribuinte, o respeito aos referidos princípios assegura tranquilidade, confiança e certeza quanto à tributação.

Ocorre que, olvidando-se dos valores que tais princípios objetivam resguardar e vislumbrando-os como simples regras e ritos a serem cumpridos para viabilizar suas políticas tributárias, aos poucos, os governos conseguiram mitigar a força

do em conta os referenciais tributários colhidos ao exame das leis." (COÊLHO, 1985/1986, p. 262-263).

11 COÊLHO, 1985/1986, p. 261-264. Nas palavras do autor, "os princípios jurídicos da legalidade, anualidade, anterioridade e irretroatividade da lei tributária encontram justificação singela e promanam diretamente da experiência dos povos. a) O princípio da legalidade significa que a tributação deve ser decidida não pelo chefe do Governo mas pelos representantes do povo, livremente eleitos para fazer as leis. b) O princípio da anterioridade expressa a ideia de que a lei tributária seja conhecida com antecedência, de modo que os contribuintes, pessoas naturais ou jurídicas, saibam com certeza e segurança a que tipo de gravame estarão sujeitos no futuro imediato, podendo dessa forma organizar e planejar seus negócios e atividades. c) O princípio da irretroatividade da lei tributária, deflui da necessidade de assegurar-se às pessoas segurança e certeza quanto aos seus atos pretéritos em face da lei nova. d) O princípio da anualidade traduz a necessária inserção da lei tributária na lei do orçamento, dela extraindo legitimação ânua (para o ano vindouro).".

da legalidade,[12] da não-surpresa[13] (tanto que foi necessário criar posteriormente a noventena), da irretroatividade[14] e até mesmo da anualidade,[15] tudo com respaldo em decisões do STF.

O uso e abuso de argumentos relativos à importância da governabilidade e da necessidade de suprimento dos cofres públicos, o apelo às crises fiscais, a ideia de que o processo legislativo é por demais "engessado" e que o Poder Executivo precisa dar respostas rápidas às necessidades dos setores econômicos ou mesmo para fazer frente às sucessivas guerras fiscais sensibilizou tanto o Poder Judiciário, como o próprio Poder Legislativo, que passou a editar normas tributárias delegantes, autorizativas e com a prevalência de tipos (e não conceitos). Isso, sem dúvida, permitiu que o Executivo pudesse manejar de forma mais célere a política tributária.

12 Reiterando o entendimento que já expressara sob a égide da Carta Política de 1969, em tema de decreto-lei, o Plenário do STF reconheceu – de forma oposta à manifestação da majoritária doutrina –, em inúmeros casos, a possibilidade jurídico-constitucional de o Presidente da República, mediante edição de medida provisória, instituir e/ou majorar tributos.

13 O caso da edição da Medida Provisória nº 812, que foi publicada em 31/12/94, às 19:45h, apesar de esse dia ter sido um sábado e o Diário Oficial ter sido posto à venda à noite (após as 20h), demonstrou claramente a despreocupação – no mínimo – com a não-supresa (na época, não havia a noventena para os impostos). O diploma continha 117 artigos e provocou uma alteração profunda no Imposto de Renda, já para valer no dia seguinte. Ementa a seguir é elucidativa: "Imposto de Renda e Contribuição Social. Medida Provisória nº 812, de 31.12.94, convertida na Lei nº 8.981/85. Artigos 42 e 58. Princípios da anterioridade e da irretroatividade. - Medida provisória que foi publicada em 31.12.94, apesar de esse dia ser um sábado e o Diário Oficial ter sido posto à venda à noite. Não-ocorrência, portanto, de ofensa, quanto à alteração relativa ao imposto de renda, aos princípios da anterioridade e da irretroatividade. [...]." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 250.521, Relator Min. Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 16/05/2000, DJ de 30/06/, 2000).

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 584, de 5/1/1977: "Ao imposto de renda calculado sobre os rendimentos do ano-base, aplica-se a lei vigente no exercício financeiro em que deve ser apresentada a declaração."

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 66, de 13/12/1963: "É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro."

As supostas vantagens da possibilidade de mudanças rápidas no rumo das regras tributárias pelo Poder Executivo são, de fato, sedutoras – até porque muitas vezes poderiam se dar por razões de justiça e isonomia – mas acabaram por contribuir para a formação de um Direito Tributário meramente arrecadatório,[16] que mitiga as garantias do contribuinte. Em um contexto de guerra fiscal desenfreada e pouco controle dos incentivos fiscais, ao longo do tempo, diversos setores foram beneficiados de forma discriminatória, representando gastos tributários intoleráveis e em prejuízo da própria arrecadação.

De uma leitura sistemática da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) fica evidente a necessidade de um planejamento prévio das alterações tributárias. Além de os princípios acima delineados serem cláusulas pétreas e sugerirem uma máxima eficácia, outras regras constitucionais contribuem para fortalecer a ideia de que o Executivo deve ser responsável no planejamento das alterações tributárias que pretende realizar. Senão, veja-se.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como objetivo estabelecer as diretrizes, prioridades e metas da administração, orientando a elaboração da proposta orçamentária de cada exercício financeiro, formado pelos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, compatibilizando as políticas, objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual e as ações previstas nos orçamentos para a sua consecução, promovendo, em prazo compatível, um debate sobre a ligação e a adequação entre receitas e despesas públicas e as prioridades orçamentárias. Além disso, nos termos do § 2º do art. 165 da

16 "Lamentavelmente, as insistentes distorções promovidas no Direito Tributário, predominantemente assimilado como tutor da arrecadação, promoveram sua conversão em mero Direito Arrecadatório e logo suas premissas não comprovadas – sobretudo os axiomas da supremacia do interesse público sobre o particular e da debilidade da Fazenda Pública – passaram a presidir a criação e a aplicação das normas tributárias que passaram a ser tributário-arrecadatórias. O que caracteriza o Direito Arrecadatório é a prioridade legal e interpretativa atribuída à sua eficácia exatorial bruta, em contraste com sua incapacidade de servir ao cidadão." (MARINS, 2009, p. 23).

CRFB/88, "a lei de diretrizes orçamentárias [...] disporá sobre as alterações na legislação tributária" (BRASIL, 1988).

Ainda que se possa interpretar tal dispositivo constitucional como não vinculativo,[17] em respeito à literalidade do texto, há que se dar um mínimo de eficácia à regra, razão pela qual seria fundamental que o Poder Executivo, ao encaminhar a proposta de LDO, apresentasse seu plano de alteração das leis tributárias, o que, infelizmente, não ocorre na prática.[18] Embora existam vozes doutrinárias defendendo uma máxima eficácia ao dispositivo, de forma a reestabelecer uma verdadeira "anualidade tributária"[19] – limite ao processo legislativo tributário aban-

17 Para Ricardo Lobo Torres, a LDO "tem, como o próprio orçamento anual, natureza formal. É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre. Não cria direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado. [...] [S]e contiver disposições sobre alterações da lei tributária, a alterála efetivamente, nem o impede, no caso contrário, de instituir novas incidências fiscais, que isso significaria o retorno da reserva de iniciativa das leis que criam tributos ao Poder Executivo [...]" (TORRES, 2007, p. 173).

18 Ressalve-se que as primeiras LDOs, editadas pós CRFB/88, abordaram mais detalhadamente a questão. A primeira, Lei nº 7.800, de 1989, previu, em seu art. 36, que "o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até cinco meses antes do encerramento do atual exercício financeiro, projetos de lei dispondo sobre alterações na legislação de tributos e de contribuições econômicas e sociais, especialmente sobre: I – revisão das contribuições sociais destinadas à seguridade social estabelecidas pelo art. 195, incisos I, II e III, da Constituição Federal, de forma a viabilizar os recursos necessários a atender os novos encargos e benefícios com a previdência, a saúde e a assistência social; II – redução em, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de isenções e incentivos fiscais em relação ao montante estimado para 1989, atualizado pelo índice oficial de inflação; III – revisão do Imposto sobre Produtos Industrializados, de forma a privilegiar os produtos essenciais de consumo popular, sem prejuízo da arrecadação global; etc. [...]". Posteriormente, as iniciativas foram perdendo o fôlego de forma que as LDOs mais recentes não apresentam nenhum tópico de alteração das regras tributárias, mas estabelecem normas mais voltadas ao equilíbrio fiscal na instituição/exoneração de tributos.

19 Para Ives Gandra da Silva Martins, "no concernente à disposição sobre as alterações na legislação tributária, tendo a incluir-me entre os que defendem interpretação de que, além do princípio da anterioridade expresso no art. 150, III, b, o constituinte consagrou o princípio da anualidade fiscal, isto é, nenhuma alteração tributária será possível se não houver sua inclusão na lei de dire-

donado pela CRFB/88 –, considera-se que ela deve ser interpretada como uma lei do ciclo orçamentário, isto é, que indica as futuras alterações da legislação tributária que o Executivo pretende realizar, justamente para contribuir nas estimativas de receitas.[20]

O STF, na oportunidade em que se debruçou sobre o § 2º do art. 165 da CRFB/88, não chegou definir se a eficácia de uma alteração da lei tributária dependeria da prévia previsão na LDO. No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 3.949 (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/8/2009), a Corte apenas observou que a expressão "legislação tributária", contida no mencionado § 2º, tem sentido lato, "abrangendo em seu conteúdo semântico não só a lei em sentido formal, mas qualquer ato normativo autorizado pelo princípio da legalidade a criar, majorar, alterar alíquota ou base de cálculo, extinguir tributo ou em relação a ele fixar isenções, anistia ou remissão" (BRASIL, 2009). Admitiu o relator, assim, para efeito de estimar as receitas na LDO, que fosse considerada a previsão das alterações na legislação tributária a partir de quaisquer tipos de projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional.[21]

---

trizes orçamentárias, que antecede a elaboração do orçamento anual. [...] Pelo princípio da anualidade, que é de espectro maior e não comporta exceções a qualquer tributo, toda alteração de legislação tributária deve constar de [LDO]. O constituinte foi suficientemente incisivo ao dizer que a [LDO] disporá sobre as alterações na legislação tributária. Ora, se a [LDO] não dispuser sobre tais alterações, à evidência, para o exercício subsequente, nenhuma alteração na legislação tributária poderá ser realizada, por respeito ao princípio maior da anualidade." (MARTINS; BASTOS, 1991, p. 201-202).

20 "Sendo a receita derivada a fonte maior de financiamento dos gastos públicos, na estimativa das receitas deverão ser considerados os efeitos em função das alterações promovidas pela legislação tributária. Tais modificações são sempre decorrentes do processo de revisão de determinados tributos, com a compatibilização do regime tributário em nível setorial e com a política financeira e monetária, modernização e simplificação de tributação". (NASCIMENTO, 1999, p. 77).

21 Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi impugnado dispositivo da LDO (art. 100) que previa que, nas estimativas das receitas, seriam considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária, que

Cabe observar que, na Lei nº 11.514, de 2007, que previa a LDO de 2008, não havia nenhuma menção quanto às alterações tributárias vindouras. O autor da mencionada ação direta supôs que a LDO estaria a contemplar, como receita, os valores da CPMF e da DRU, que tinham prazo para acabar até aquele momento. Dessa forma, não tendo sido provocado, o Poder Judiciário deixou de definir possíveis consequências de mudanças realizadas nas leis tributárias sem a prévia autorização em LDO. Por outro lado, ao interpretar norma constitucional de conteúdo muito semelhante, embora não se trate de tema tributário, qual seja, o art. 169, § 1º, II da CRFB/88,[22] nos autos da questão de ordem na medida cautelar na Ação Cível Originária (ACO) nº 586,[23] o STF entendeu, por maioria,[24] que a falta de previsão

fossem objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que estivessem em tramitação no Congresso Nacional. A ideia era abarcar as futuras e esperadas prorrogações da CPMF e da DRU, que eram objeto da PEC 50/2007. A Advocacia-Geral da União argumentou que, como a CPMF e a DRU vinham sendo prorrogadas por meio de seguidas emendas constitucionais, não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, e do Poder Legislativo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de PEC.

22 "Art. 169 [...] § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista." (BRASIL, 1988)

23 Ementa: "[...] Vantagem cujo pagamento não se acha condicionado, apenas, à prévia dotação orçamentária, mas também à autorização específica da despesa na lei de diretrizes orçamentárias, prevista no art. 169, II, da Constituição, formalidade, no caso, ainda não cumprida, encontrando-se a lei em tela, por isso, sem condições de execução. Medida cautelar deferida." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AO 586 MC-QO, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/1999, DJ de 27/04/, 2001).

24 Os votos vencidos argumentaram que a LDO não poderia esvaziar o poder de iniciativa dos Tribunais para o aumento dos vencimentos dos juízes (Octavio Galloti) ou que não haveria de a LDO prever "parcela por parcela" (Marco Aurélio).

da alteração legal na LDO suspenderia a eficácia da lei. A decisão foi, posteriormente, confirmada na ação principal (AO nº 617), em decisão monocrática do ministro Teori Zavascki.

Exatamente com base nos mencionados julgamentos, Marco Aurélio Greco (2016) defendeu que, se a Corte for coerente, alterações na legislação ordinária tributária que não estiverem previstas na LDO deveriam ter sua eficácia suspensa até que sobrevenha uma nova LDO. Para ele, sendo a tributação um instrumento de implementação de políticas públicas, porquanto gera os recursos financeiros para tais despesas, ela pressupõe uma deliberação calcada no Plano Plurianual e na LDO. Com efeito, é a partir da definição das metas que serão buscados os recursos necessários para atendê-las.[25]

Como se pode perceber, para que o governo compartilhe com o Parlamento a responsabilidade pelos rumos da política tributária, como acontece nas democracias avançadas, ele não deve propor alterações tributárias de forma açodada, mormente em face de uma matéria muito complexa e que demanda amplos debates no processo legislativo. As medidas tributárias somente serão legítimas e aceitas pelos destinatários se estes se sentirem coautores delas, daí ser indispensável garantir um pleno debate. Nesse último aspecto, evidentemente, trata-se de um empreendimento complexo, pois está disseminada uma visão "libertária vulgar" contra o tributo. A despeito disso, deve-se evoluir na

25 "[...] se a LDO não dispuser sobre as alterações da legislação tributária – e dispor é dizer quais – a lei ordinária que vier a ser editada carece de eficácia, até que haja a LDO. Vocês vão dizer: "Mas qual é a lógica disso"? A lógica disso é que o Direito Tributário não é um algo bastante em si. O Direito Tributário é o instrumento das políticas públicas. É o instrumento necessário para gerar os recursos financeiros para o atendimento das políticas públicas. [...] O efeito não é inconstitucionalidade. O efeito é o bloqueio da eficácia. Eu diria [...] discutir sobre o destino da arrecadação é fundamental. Porque o Direito Tributário não é um direito ligado meramente a questões patrimoniais. Ele é fundamentalmente um direito ligado à cidadania e ao exercício de verdadeira política." (GRECO, 2016, p. 216).

concepção de um tributo participativo, pois só assim o sistema tributário será verdadeiramente justo e igualitário.

3 – Limite ao poder de legislar em matéria tributária: a vedação da apresentação de projeto de lei no período de 90 dias antes do fim da sessão legislativa

A CEMG/89, em plena harmonia com a CRFB/88, no Título III ("Do Estado"), Capítulo III ("Das Finanças Públicas"), Seção I ("Da Tributação"), prevê "Limitações ao Poder de Tributar", logo após discorrer sobre as regras concernentes à repartição das competências tributárias. Diferentemente de algumas Constituições Estaduais, que sequer preveem limitações ao poder de tributar (confira-se, por exemplo, as Constituições da Bahia, do Mato Grosso do Sul, de Roraima), ou mesmo das que reproduzem quase literalmente as normas limitadoras da CRFB/88, a CEMG/89 trata das limitações em um artigo apenas, qual seja: o art. 152.[26]

Como não poderia deixar de ser, o diploma assegura ao contribuinte mineiro os princípios e regras limitadores do poder de tributar dispostos no art. 150 da CRFB/88, adaptando, em alguns casos, normas limitadoras dispostas para a União no cenário regional. O parágrafo primeiro do art. 152, contudo, é regra que representa verdadeira inovação: ela impõe que pro-

26 "Art. 152 – É vedado ao Estado, sem prejuízo das garantias asseguradas ao contribuinte e do disposto no art. 150 da Constituição da República e na legislação complementar específica: I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território estadual, ou que implique distinção ou preferência em relação a Município em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivo fiscal destinado a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do Estado; II – instituir isenção de tributo da competência do Município; III – estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino. § 1º – Não será admitida, no período de noventa dias que antecede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual. § 2º – O disposto no § 1º deste artigo não se aplica a projeto de lei destinado exclusivamente a adaptar lei estadual a norma federal." (MINAS GERAIS, 1989).

jetos de lei que criem ou aumentem tributos sejam apresentados em até 90 dias antes do encerramento da sessão legislativa (período anual dos trabalhos do Parlamento).[27]

Mencionada regra foi acrescentada pelo art. 1º da EC nº 41, de 8 de novembro de 2000, e dispõe, textualmente, que "não será admitida, no período de noventa dias que antecede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual". A CEMG/89 somente excetua os casos de projeto de lei destinado exclusivamente a adaptar lei estadual a norma federal (§ 2º do art. 152). Dessa forma, em vista do disposto no § 1º do art. 152 combinado com o art. 53 da CEMG/89,[28] o prazo máximo para apresentação de projeto de lei criando ou majorando tributos estaduais na ALMG seria, via de regra, o dia 20 de setembro de cada ano, haja vista que o último dia da sessão legislativa é o dia 20 de dezembro.

Considera-se que essa limitação foi um relevante avanço, uma vez que é comum, em todos os governos, o envio de propostas de alteração da legislação tributária ao final da sessão legislativa. Esse vezo se dá porque o Poder Executivo tende, historicamente, a resolver seus problemas de caixa por meio da instituição de tributos e da majoração da alíquota de tributos existentes. De mais a mais, o final do exercício é um momento em que a população não está tão mobilizada como no restante do ano.

---

27 Há regras semelhantes em outros Estados (como no de Santa Catarina) e em alguns municípios mineiros, que seguem a linha do constituinte mineiro. A título de exemplo, veja-se o seguinte dispositivo da Lei Orgânica do Município de Bambuí, de 2007: "Art. 137 – Não será admitida, no período de 90 (noventa) dias que antecede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo municipal. Parágrafo único. O disposto no 'caput' deste artigo não se aplica a projeto de lei destinado exclusivamente a adaptar lei municipal a norma estadual ou federal." (BAMBUÍ, 2018).

28 "Art. 53 – A Assembléia Legislativa se reunirá, em sessão ordinária, na Capital do Estado, independentemente de convocação, de primeiro de fevereiro a dezoito de julho e de primeiro de agosto a vinte de dezembro de cada ano. [...]". (MINAS GERAIS, 1989).

O problema real, em termos de processo legislativo, está no fato de que a apresentação de projeto de lei objetivando à majoração de tributos próximo do fim da sessão legislativa, já para vigorar no ano seguinte, deixa pouco tempo para que os parlamentares discutam detidamente a matéria. Noutro giro, o contribuinte, embora esteja sob a proteção do princípio da anterioridade (eventual majoração só poderá vigorar no ano seguinte e/ou após decorridos 90 dias da publicação da lei majoradora), não tem um instrumento jurídico que garanta a discussão necessária desses temas pelos seus representantes.

Assim, qualquer mensagem governamental que contenha projeto de lei acerca da legislação tributária e que acarrete ônus e maior carga tributária para o contribuinte mineiro deverá ser encaminhada, grosso modo, pelo menos três meses antes do final da sessão legislativa. Com isso, evita-se a discussão e a votação de matéria tributária em curto espaço de tempo, o que comprometeria o exame cuidadoso e minudente de tais proposições. No último trimestre do ano, portanto, não pode ser enviado à Casa legislativa qualquer projeto de lei que disponha sobre instituição de tributo ou sobre sua majoração.

Por isso, a CEMG/89 criou uma limitação no processo legislativo em matéria tributária de forma a garantir um tempo hábil à discussão, pelos parlamentares, dos projetos que instituem ou majorem tributos. Trata-se de uma regra – que não se confunde com o princípio da anterioridade, uma vez que este se aplica após a publicação da lei instituidora ou majoradora de tributos – que confere maior efetividade ao princípio da não surpresa, que nada mais é do que um viés do sobreprincípio da segurança jurídica, e almeja garantir um devido processo legislativo tributário. Tal medida tem se mostrado efetiva e o Parlamento mineiro já rechaçou a criação e a majoração de tributos apresentados intempestivamente pelo governo estadual.[29]

29 Protocolado em 19/11/2020 – fora do prazo constitucional, portanto – o PL nº 2.047, de autoria do governador, almejava, entre outros assuntos, criar a Taxa de Regulação e Fiscalização do Serviço de Distribuição de Gás Canalizado – TFDG. Ao examinar a proposta, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) suprimiu a tentativa de criação do novo tributo, com fundamento no mencionado

3.1. A vedação da apresentação de emendas parlamentares extemporâneas

O processo legislativo é um procedimento extremamente dinâmico e não é incomum que algumas proposições legislativas sejam anexadas a outras, tenham dispositivos aglutinados, substituídos ou modificados, ou mesmo sofram uma tramitação acelerada ou retardada, etc., tudo de acordo com o interesse da respectiva casa legislativa. Considerando que um projeto de lei que crie ou aumente tributo estadual não pode ser apresentado se ultrapassado o prazo de 90 dias para se chegar ao encerramento da sessão legislativa, seria possível que tal medida oneradora fosse inserida em um determinado projeto já em tramitação, mediante a apresentação de "emenda à proposição"? A resposta é negativa, pois se trata de uma conduta inconstitucional.

A emenda é uma proposição acessória que altera a forma ou o conteúdo de uma proposição principal,[30] geralmente apresentada pelos parlamentares no curso do processo legislativo (é também possível de ser apresentada pelo chefe do Poder Executivo). A emenda pode ser aditiva (a que se acrescenta a outra proposição), modificativa (a que altera dispositivo sem modificá-lo substancialmente), substitutiva (a apresentada como sucedânea de dispositivo ou integral de proposição, caso em que passa a denominar-se substitutivo); ou supressiva (a destinada a excluir dispositivo).[31] Evidentemente, a emenda deve ter relação com o tema do projeto principal[32] e, como sua

art. 152, § 1º.

30 O Regimento Interno da ALMG expressamente reconhece a emenda como uma extensão do conceito de proposição (vide art. 171, parágrafo único, inciso I, e art. 225).

31 Art. 225 do Regimento Interno da ALMG.

32 Regimento Interno da ALMG: "Art. 228 – Não será recebida a emenda que: I – não for pertinente ao assunto versado na proposição principal; II – incidir sobre mais de 1 (um) dispositivo, salvo matéria correlata".

tramitação não é independente, se o projeto for rejeitado, automaticamente ela será rejeitada.

Não é difícil encontrar nas casas legislativas brasileiras projetos de lei envolvendo temas tributários aguardando a apreciação. São propostas que muitas vezes concedem benesses fiscais e dormitam por anos aguardando a deliberação. Poderia um desses projetos ser o "hospedeiro" de uma emenda majorando tributos estaduais apresentada no fim da sessão legislativa? Decerto que não. Mesmo que a literalidade do texto do § 1º do art. 152 se refira somente a "projeto de lei", considerando que a regra constitucional quer proteger o contribuinte e assegurar o debate parlamentar, ela deve ser interpretada teleologicamente e de forma extensiva.

Há um caso interessante, apreciado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), envolvendo a constitucionalidade da taxa de renovação do licenciamento anual de veículos de Minas Gerais, instituída pelo art. 5º da Lei Estadual nº 14.136/2001. O Projeto de Lei nº 1.291/2000 (que tratava somente da isenção do pagamento de taxas para a expedição de segunda via de cédula de identidade e carteira de habilitação para pessoas que comprovassem serem vítimas de furto e roubo) foi proposto antes do prazo nonagesimal para o término da sessão legislativa. No entanto, o artigo específico que instituiu a mencionada taxa foi incluído tardiamente, já dentro do prazo de 90 dias, pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO), no bojo do parecer exarado em 17 de dezembro de 2001. Suscitada a inconstitucionalidade acima mencionada, a Corte Superior do TJMG, no julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.0000.03.400830-0/000,[33] declarou a inconstitucionalidade formal do art. 5º da lei mineira,

33 Ementa: "[...] A não observância de regra constante do § 1º do art. 152 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre prazo para apresentação de proposta envolvendo matéria tributária afronta ao princípio da legalidade insculpido na Constituição Federal e repetido na Constituição Estadual. Inconstitucionalidade declarada. (MINAS GERAIS Tribunal de Justiça. Arg. Inconstitucionalidade nº 1.0000.03.400830-0/000, Rel. Des. Cláudio Costa, Corte Superior, julgamento em 12/05/2004, publicação da súmula em 23/06/, 2004).

inserido por uma emenda extemporânea no processo legislativo, por afronta ao art. 152, §1º, da CEMG/89.

Por derradeiro, acredita-se que a proteção ao contribuinte e a garantia ao contraditório do processo legislativo é de tal magnitude que, apresentado um projeto objetivando o aumento de determinado tributo (por exemplo, de 10%) os parlamentares ou o Executivo não poderiam sequer propor, em superado o prazo constitucional, um aumento maior (decidindo, por exemplo, no fim de dezembro que o aumento será de 20%). A proposta de majoração do tributo estadual fica limitada ao importe do aumento proposto, de modo que o debate parlamentar cingir-se-á sobre a necessidade daquele aumento, podendo-se, é claro, decidir por uma majoração em valor menor, nunca maior.

3.2. Aprimoramento da regra: proteção contra alterações tributárias e um prazo fixo

A limitação em tela se mostrou relevante nos últimos anos, evitando que proposições legislativas criadoras ou majoradoras de tributos fossem apresentadas sem que os parlamentares mineiros tivessem um mínimo de tempo para a sua análise. Todavia, isso não significa que o texto do dispositivo constitucional não mereça algumas críticas, no intuito de melhorá-lo. O ponto acima estudado – se uma emenda à proposição em tramitação poderia inserir regra majoradora de tributos estaduais fora do prazo – seria facilmente sanado com uma singela mudança no texto da norma, alterando-se o termo "projeto de lei" (mais específico), por proposição (gênero que comporta espécies, como o projeto de lei e as emendas). Embora a intenção do § 1º do art. 152 da CEMG/89 não deixe margem a dúvidas, uma regra mais clara traria mais segurança jurídica.

Indo mais a fundo nas críticas da referida limitação, cabe ponderar o seguinte: como o § 1º do art. 152 da CEMG/89 se restringe a projetos de lei que tenham por objeto a "instituição ou a majoração de tributo estadual" ele deixa de contemplar as matérias relativas às desonerações tributárias que, além de

representarem verdadeiro gasto tributário, demandam análise detida pelos responsáveis por sua concessão. Tais medidas têm sido concedidas de forma recorrente, de forma específica para certos contribuintes ou endereçadas para setores econômicos, o que fez com que se tornassem assuntos pontuais e de difícil leitura pelos parlamentares. A concessão de benefícios tributários é uma matéria que deveria também ter um prazo mínimo de tramitação a fim de possibilitar um profícuo e amplo debate parlamentar. O Parlamento é o *locus* privilegiado para a deliberação de tais matérias, pois são escolhas que necessariamente impactam na discussão da igualdade tributária, por envolverem discriminações.

Somando os esforços da CRFB/88 para um melhor controle e responsabilidade na concessão de incentivos, uma melhoria da redação do § 1º do art. 152 da CEMG/89, ampliando seu escopo para prever a necessidade do cumprimento do prazo para todas as proposições que tenham por objeto "alterações da legislação tributária estadual" – e não só as que envolvam incremento tributário – possibilitaria um melhor debate parlamentar em relação a essa difícil temática. Aliás, mesmo naqueles casos em que não há alteração de carga tributária – para mais ou para menos – as mudanças desse tipo de legislação demandam sempre uma análise mais cuidadosa dos parlamentares, evitando-se que temas envolvendo a cobrança de créditos tributários ou instituindo deveres instrumentais onerosos, por exemplo, sejam apresentados no "apagar das luzes" de determinado ano, já para vigorarem no ano subsequente.

Um outro problema que pode gerar alguma controvérsia é o próprio prazo previsto, que não é um prazo absolutamente certo e seguro, uma vez que há causas que podem alterar a data do término da sessão legislativa. Como o termo inicial pode variar – a depender do dia exato em que ocorreu o término da sessão legislativa da ALMG – há espaço para alguma controvérsia nesse aspecto. Diante do risco de que a sessão legislativa não se encerre exatamente no dia 20 de dezembro de cada ano, a contagem do prazo do § 1º do art. 152 da CEMG/89 sempre terá sua contagem afetada, gerando potenciais conflitos. Por

isso, sugere-se a adoção de um prazo com o termo inicial e final fixos, como se dá, por exemplo, no Estado de Santa Catarina, que adota uma regra análoga de forma mais objetiva e estabelece como o marco do prazo o último dia do exercício.[34]

4 – A Constituição Estadual pode criar novas proteções ao contribuinte?

Uma questão importante que deve ser abordada é se a Estadual ou a lei orgânica de determinado município pode estabelecer mais limitações ao poder de tributar, extrapolando as previsões da CRFB/88. O tema não é simples se se considerar que é muito forte no constitucionalismo brasileiro a ideia do princípio da simetria, que impõe a reprodução de certas normas constitucionais por todos os entes políticos.

Em 1972, nos autos da Representação nº 861, atendendo à solicitação que lhe dirigiu o governador de Minas Gerais, o procurador-geral da República (PGR) arguiu, perante o STF, a inconstitucionalidade de algumas normas da Constituição Estadual de 1967, na redação que lhe fora dada pela EC nº 1, de lº de outubro de 1970, ou seja, posteriormente à EC nº 1, de 1969, à Constituição da República de 1967. Entre os dispositivos impugnados estava a norma do art. 10, inciso I, da Constituição Mineira, que dispunha ser "vedado ao Estado e aos Municípios instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça, ou cobrá-lo sem a prévia autorização orçamentária" (MINAS GERAIS, 1989).

O princípio da anualidade tributária havia sido mantido na Constituição Mineira, apesar de ter sido retirado da Constituição da República, que manteve apenas a anterioridade tributá-

34 "Art. 128. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e a seus Municípios: [...] § 5º Ressalvados os casos previstos na lei de diretrizes orçamentárias ou em que a iniciativa do processo legislativo decorra do advento de lei complementar federal ou resolução do Senado, os projetos de lei que instituam ou aumentem tributos só serão apreciados pela Assembleia, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados até noventa dias antes de seu encerramento." (SANTA CATARINA, 1989).

ria.[35] O STF, por maioria, julgou a representação improcedente quanto ao art. 10, I, da Constituição de Minas Gerais então em vigor, considerando-o compatível com a Constituição da República.[36] Os debates travados pelos ministros foram muito interessantes, com destaque para o ministro presidente da Corte, Aliomar Baleeiro.

O ministro relator, Oswaldo Trigueiro, reconheceu que Constituição Mineira dava ao contribuinte garantia mais ampla, somente admitindo a cobrança de tributo quando autorizada no orçamento, mas não considerou que isso configuraria inconstitucionalidade manifesta e estreme de dúvida. O ministro Bilac Pinto, instaurando a divergência, observou que, quando a Constituição da República de 1967 inovou o ordenamento e introduziu a regra da anterioridade, retirando a anualidade, essa regra deveria ter sido inscrita na Constituição Mineira, que manteve a exigência de prévia autorização orçamentária para a cobrança do tributo. Como isso importaria em limitação da competência fiscal do Estado de exercer seu direito de criar um tributo, considerou que o dispositivo seria inconstitucional. O ministro Luiz Galloti, nessa linha de raciocínio, argumentou que não se pode contrariar o sistema federal, restringindo o direito do Estado.

O então presidente do STF, o ministro Aliomar Baleeiro, criticando a jurisprudência do STF que havia editado a Súmula nº 66 (de forma contrária à regra da anualidade prevista na Constituição de 1946, em seu art. 141, § 34), na oportunidade, alegou ter sido um "disparate" o novo dispositivo introduzido pelos constitucionalistas do governo militar de 1969, que teria retirado a anualidade para introduzir a mera anterioridade. E deixou claro

35 No art. 153, § 29, a Constituição de 1967, previu apenas que que nenhum tributo será cobrado, sem autorização constante de lei que esteja em vigor antes de iniciar-se o exercício financeiro.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp nº 861, Relator Min. Oswaldo Trigueiro, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1972, publicado em 11/12/1972. Improcedente quanto ao art. 10, I, contra os votos dos Mins. Luiz Gallotti, Bilac Pinto e Eloy da Rocha, que davam pela procedência quanto a todo o dispositivo, e do Presidente Aliomar Baleeiro, que declarou procedente só a cláusula relativa aos Municípios.

no seu voto: "a Constituição Estadual pode dar mais segurança, mais energia, mais amplitude a uma garantia da Constituição Federal". Aduziu, ainda, que "Minas tem o direito de não querer adotar sistema ditatorial no seu sistema financeiro, e, de acordo com sua gloriosa tradição" (BRASIL, 1972, p. 13).

A Corte maior decidiu, portanto, que o estado membro (e, portanto, o município) pode ampliar as garantias em prol do contribuinte, tanto na Constituição do Estado quanto na lei orgânica. Note-se que a possibilidade de um ente federado vedar a cobrança de um tributo sem a prévia autorização orçamentária – mantendo-se a antiga previsão da Constituição da República de anualidade – é um poderoso limite à tributação e, sem dúvida, dificulta muito a governabilidade tributária. Tanto é assim que os tribunais superiores acabaram flexibilizando a regra da anualidade, a tal ponto que foi retirada da Carta Constitucional. Independentemente disso, prevaleceu o entendimento prestigiando a autonomia regional e local.

Uma questão mais delicada para a limitação constitucional presente na Constituição Mineira de 1989 em exame é que ela toca diretamente em um tema sobre o qual o STF tradicionalmente nega haver competência regional e local, considerando-o de observância e reprodução obrigatória, a saber:[37] o processo legislativo. A Carta Mineira veda, no período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual. Tal entrave não estaria em desconformidade com as regras que regem o processo legislativo constantes da

37 Léo Ferreira Leoncy sistematiza as regras condicionantes da autonomia estadual da seguinte forma: "Na Constituição de 1988, os limites à autonomia dos Estados-membros se apresentam sob múltiplas formas e funções. Vêm consagrados (a) ora expressamente (normas expressas), (b) ora implicitamente (normas implícitas); aparecem sob a formulação (c) ora de um mandamento (normas mandatórias), (d) ora de uma vedação (normas vedatórias). Por outro lado, há também uma variedade de normas em que tratou o constituinte federal de estabelecer limites aos Estados. Assim, para se enumerar apenas as categorias mais conhecidas, é possível apontar (a) os princípios constitucionais sensíveis, (b) as normas de preordenação constitucional, (c) as normas federais extensíveis e (d) os princípios constitucionais estabelecidos" (LEONCY, 2007, p. 14).

CRFB/88, que deveriam ser literalmente reproduzidas pelos estados?

A Constituição de 1969 previa expressamente que os estados deveriam respeitar as regras de processo legislativo lá constantes.[38] Diversamente, a CRFB/88, em seu art. 25, apenas estabelece que "os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". Foi necessário, portanto, que o STF desse uma resposta quando à necessidade de reprodução obrigatória, pelos estados e municípios, das normas de processo legislativo.

Num primeiro momento, parecia que a Corte Maior iria se inclinar para a desnecessidade de extensão das regras constitucionais de processo legislativo aos estados. Com efeito, nos autos da ADI-MC nº 56[39] (Pleno, Rel. Min. Célio Borja, DJ de 04/08/1989), a Corte indeferiu o pleito liminar do governador do Estado da Paraíba, por não encontrar na CRFB/88 o dispositivo "que torna obrigatória para os Estados a observância das normas dos seus artigos 61, II, a e b e 63, I".

38 "Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes: [...] III - o processo legislativo; [...]". A rigidez da vinculação entre as normas da Constituição da República e as normas estaduais era tamanha no regime constitucional anterior que o art. 200 da Emenda Constitucional 1/69 chegou a prever que "as disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados". (BRASIL, 1969).

39 Ementa: "[...] Emenda parlamentar que implicaria aumento de despesas em projeto da iniciativa do Executivo. Falta de indicação da norma da lei fundamental que tornaria obrigatória para os Estados o comando dirigido a União (artigos 61, inciso II, alíneas a e b e 63, inciso I CF/1988). Inexistência, atualmente, das numerosas regras de simetria compulsória da Carta de 1967 (EC n. 1/69). Matéria que depende de mais acurada indagação. Indeferimento da medida liminar." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 56 MC, Relator Min. Celio Borja, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/1989, DJ 04/08/, 1989).

Não obstante, alguns anos depois, no julgamento do mérito da ADI 56[40] (Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 03/10/2002), o Plenário, à unanimidade, seguindo o voto relator, considerou que "os Estados-membros e o Distrito Federal devem observar as matérias cuja iniciativa pertence ao chefe do Poder Executivo, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes". Ficou evidenciado, neste julgamento, que a cláusula de reserva relativa ao poder de instauração do processo legislativo traduziria postulado constitucional de observância compulsória pelos estados membros.[41]

40 Ementa: "Constitucional. Projeto de lei de iniciativa do Executivo estadual com emendas parlamentares. Servidores públicos. Veto parcial. Promulgação da lei pela assembleia. Vício de iniciativa sanado em relação a dois dos dispositivos atacados, em face de posterior projeto de lei do executivo. Inconstitucionalidade do artigo que diz respeito à vinculação de determinadas carreiras aos vencimentos e vantagens da defensoria pública. Inconstitucionalidade do art. 14. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, 'c' da CF. Prejudicialidade quanto aos artigos 7º e 17 da lei 5.219/89 atacada. Precedentes. Ação julgada procedente." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 56, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 29/11/, 2002).

41 Ementa: "[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar – em face do seu caráter excepcional – de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo. [...] - A definição (ou vedação) de limites etários para efeito de inscrição em concurso público de provas ou de provas e títulos compreende-se no conceito de regime jurídico dos servidores públicos, submetendo-se, em consequência, no que se refere à instauração do processo legislativo, à cláusula de reserva de iniciativa, estabelecida na Constituição da República. - A questão da fixação, por lei, de limite máximo de idade para inscrição em concursos públicos. O exame da matéria sob a dupla perspectiva dos postulados constitucionais da igualdade e da razoabilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 776 MC, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15/12/, 2006).

A respeito do processo legislativo, a Corte Maior acabou se consolidando quanto à obrigatoriedade de os estados-membros observarem as linhas básicas do modelo federal. No julgamento da ADI-MC nº 822 (Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12/03/1993),[42] foi analisada uma questão recorrente, a saber, a possibilidade de apresentação de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, como aqueles que reajustam vencimentos e tratam de regime jurídico de servidores públicos. O relator observou que a jurisprudência do STF ainda não estava definitivamente assentada e que haveria uma tendência, a partir de alguns julgamentos em sede de cautelares, de considerar que as linhas básicas do modelo constitucional federal do processo legislativo – em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar –, inserem-se no conteúdo do princípio de independência e harmonia dos Poderes e se imporiam, portanto, à observância compulsória dos ordenamentos estaduais.

Por sua vez, a ADI nº 89 (Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 20/08/1993)[43] foi ajuizada pelo governador do Estado de

42 Ementa: "Processo legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de observância compulsória pelos Estados-membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar: consequente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (ADIns 766 e 774). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 822 MC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/1993, DJ 12/03/1993).

43 Ementa: "[...] Normas que, por disporem, sem exceção, sobre servidores públicos do Estado, padecem do vício de inconstitucionalidade formal, por inobservância do princípio da reserva da iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, corolário do postulado da separação dos poderes, imposto aos Estados pelo art. 25 da CF/88 e, especialmente, ao constituinte estadual, no art. 11 do ADCT/88, combinados, no presente caso, com o art. 61, paragrafo 1., alíneas a e c, da mesma Carta. Configuração, ainda, de inconstitucionalidade material, relativamente aos arts. 21, 27 e 33, por contemplarem hipóteses de provimento de cargos e empregos públicos mediante transferência indiscriminada de ser-

Minas Gerais em face de artigos do ADCT da CEMG/89 que versavam sobre formas de provimento de cargos e empregos públicos sem o atendimento ao princípio constitucional do concurso público, padecendo, portanto, do vício de inconstitucionalidade formal, pois deveriam seguir a regra da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, alíneas "a" e "c", da CRFB/88), que é um corolário do princípio da separação dos Poderes.[44]

Seguindo, então, essa orientação e reafirmando que as *regras básicas* do processo legislativo federal devem ser observadas pelos demais entes federados, o STF veio se defrontando com outras questões correlatas e confirmou: (i) que a Constituição Estadual não pode dispor sobre regras que seriam de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo segundo os ditames previstos na Carta Maior, usurpando a iniciativa dele (ADI-MC 1.160);[45] (ii) que o estado

---

vidores e aproveitamento de bolsistas, ao arrepio do disposto no art. 37, II, do Texto Fundamental. Procedência da ação". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 89, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/1993, DJ 20/08/1993).

44 Sobre a relação das regras do processo legislativo e o princípio da separação dos poderes, foram lúcidas as ponderações do ministro Sepúlveda Pertence: "mais que um princípio sensível, no art. 2º, a Constituição erigiu a independência e harmonia dos Poderes num dos princípios fundamentais do regime constitucional da República. De tal modo que entendo que hão de reconhecer-se princípios constitucionais de observância compulsória nas linhas básicas do processo legislativo federal, em tudo aquilo que disser respeito à mecânica de equilíbrio dos Poderes, em tudo aquilo que atingir ou puder atingir à independência e harmonia dos Poderes. Com efeito, Sr. Presidente, é evidente que o processo legislativo é um dos cenários básicos em que se põe o problema, em que se resolve o problema do jogo dos poderes na estrutura do Estado. E não há um modelo a priori de independência e harmonia dos Poderes. O regime brasileiro de independência e harmonia dos Poderes há de ser extraído daquele desenhado no texto positivo da Constituição, no qual, repito, o processo legislativo é um dos momentos mais relevantes de identificação.".

45 Ementa: "Aposentadoria: proventos: vantagem inserida em Constituição Estadual: plausibilidade, segundo a jurisprudência do STF, no sentido de que é inconstitucional o trato pelo constituinte estadual de matérias – a exemplo da relativa a aposentadoria de servidores civis –, incluídas, no processo legislativo ordinário, na reserva de iniciativa do Poder Executivo: precedentes." (BRASIL.

infringe as normas constitucionais de processo legislativo federal, aplicável por simetria, ao exigir lei complementar em situação em relação à qual a Constituição da República reclama lei ordinária, de modo que a lei complementar só deverá ser imposta se o texto maior assim determinar (ADI 2.872);[46] (iii) que o estado não pode alterar, em sua Constituição, o quórum de aprovação de matérias legislativas fixado na Constituição da República (ADI 486);[47] e (iv) que o estado não pode alterar ou criar exceções – o Estado de São Paulo havia ressalvado os casos de iniciativa exclusiva – ao cumpri-

Supremo Tribunal Federal. ADI 1160 MC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/1995, DJ 19/05/1995).

46 Ementa: "[...] I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2872, Relator Min. Eros Grau, Relator p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe 02/09/2011).

47 Ementa: "Ação direta de inconstitucionalidade - Processo de reforma da constituição estadual - Necessária observância dos requisitos estabelecidos na Constituição Federal (art. 60, §§ 1º a 5º) - Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da Constituição Estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 (quatro quintos) da totalidade dos membros integrantes da Assembleia legislativa - Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo poder legislativo local - A questão da autonomia dos estados-membros (CF, art. 25) - Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da Constituição da República: 'é na Constituição Federal que se localiza a fonte jurídica do poder constituinte do Estado-membro' (Raul Machado Horta) - O significado da Constituição e os aspectos de multifuncionalidade que lhe são inerentes - Padrões normativos que se impõem à observância dos Estados-membros em tema de reforma de sua própria Constituição - Inconstitucionalidade caracterizada - Ação direta procedente." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 486, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10/11/2006).

mento da regra constitucional de que "a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional", previsto no art. 67 da CRFB/88 (ADI 1.546).[48] Vale notar que, justamente com base no princípio da simetria, o STF decidiu que as Constituições estaduais podem prever o cabimento de medidas provisórias, a serem apresentadas pelos governadores, em caso de relevância e urgência e desde que elas sejam convertidas em leis pelas respectivas assembleias legislativas.

Note-se, por oportuno, que houve uma certa flexibilização, recentemente, com relação ao quórum de aprovação das leis. O entendimento tradicionalmente consagrado de que os estados e os municípios não estavam autorizados a exigir quórum de maioria absoluta (lei complementar) para aprovar suas respectivas leis estaduais e municipais, a não ser naquelas matérias que, em âmbito federal, exigiam quórum superior ao de maioria simples, parece estar sofrendo evolução. No julgamento da ADI nº 2.314, em apertada maioria (6 a 5), a Corte constitucional passou a admitir a extrapolação do modelo do processo legislativo federal no que diz respeito a quais temas podem ser tratados por leis complementares, ou seja, quais temas exigiriam um quórum superior ao da maioria simples para a sua aprovação.[49] Ou seja, embora ainda prevaleça a

48 Ementa: "Constitucional. Constituição estadual e Regimento interno da Assembleia legislativa. Estrutura do processo legislativo. Projeto de lei rejeitado. Reapresentação. Expressões em dispositivos que desobedecem ao art. 25 e se contrapõem ao art. 67, ambos da CF. A observância das regras federais não fere autonomia estadual. Precedentes. Ação julgada procedente em parte." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1546, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/1998, DJ 06/04/2001). O ministro relator se referiu ao parecer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, segundo o qual: "é evidente, portanto, que, ao deferir ao Governador, chefe do Poder Executivo, um poder que a Lei Magna federal reserva aos parlamentares, está a Carta paulista contrariando um dos princípios do processo legislativo adotado pelo Texto nacional. É, pois, o art. 29 da Constituição de São Paulo inconstitucional, por desobedecer ao art. 25 da Carta federal, na medida em que se contrapõe ao princípio contido no art. 67".

49 Ementa: "[...] A previsão, na Carta estadual, da regência, quanto à polícia ci-

orientação pela necessidade do processo legislativo municipal ou estadual respeitar o padrão de funcionamento do processo legislativo federal, disposto na CRFB/88, é possível a criação de quórum mais dificultoso para a aprovação de determinadas matérias nas leis orgânicas ou constituições estaduais, ainda que não guardem simetria com as matérias cujo quórum qualificado é exigido no processo legislativo federal.[50]

De qualquer modo, é certo que se formou, no STF, uma jurisprudência consolidada considerando como observância obrigatória as regras que regem o processo legislativo federal, tendo como lastro principal a preservação da separação de Poderes consagrada no texto constitucional. Se algum estado membro ou município se aventurou a criar novas regras, mesmo que elas fossem simples, mas tocassem no núcleo da separação dos Poderes, a Corte Maior reprovou tais inovações, considerando-as inconstitucionais.

Por outro lado, a Constituição Estadual não deve ser uma cópia idêntica da Constituição da República. Quando o art. 25 da própria CRFB/88 diz que a Constituição do estado deve obser-

vil, mediante lei complementar não conflita com a Constituição Federal." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.314, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2015, pub. 07/10/2015).

50 Assim consignou o ministro Celso de Mello em seu voto: "É que não se pode subtrair, ao Estado-membro, a prerrogativa institucional de valorizar, segundo critérios e padrões próprios e mediante utilização da lei complementar (cujo projeto exige maioria absoluta para ser aprovado), a disciplina normativa a ser dispensada a determinadas matérias de interesse eminentemente regional. Esta Suprema Corte, ao garantir tal prerrogativa ao Estado-membro, estará, na realidade, reafirmando a essencialidade de que se reveste, como valor constitucional que é, o primado da autonomia estadual, prestigiando, desse modo, um dos elementos que compõem a estrutura em que se apoia o pacto da Federação". A mesma posição foi adotada pelo STF quando do julgamento da ADI 1.087: "[...] 1. Nos termos da jurisprudência recém delineada nesta Corte, não ofende a Constituição Federal a previsão, na Carta estadual, da regência, quanto ao estatuto dos militares, mediante lei complementar. [...]" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.087, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016).

var os princípios nela estabelecidos,[51] ela admite, por óbvio, alguma autonomia, sob pena de quebrar a espinha dorsal do federalismo e inviabilizar a previsão de normas próprias para o direito regional e local.

O STF chegou a flexibilizar a sua orientação ao considerar constitucional uma regra constante na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, prevendo que "não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio" (art. 112, § 2º). A rigor, a regra constitucional versa sobre o processo legislativo fluminense, em descompasso com o federal, pois impede a deliberação de um projeto de lei que objetive conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. Todavia, no julgamento da ADI 3.225 (Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 26/10/2007),[52] a regra foi considerada como uma autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Segundo o relator, a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição Fluminense consagraria mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido.

Prevaleceu o entendimento na Corte Maior de que as regras do processo legislativo federal que devem ser reproduzidas no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo. Se a regra

51 Essa lógica foi repetida no art. 11 do ADCT da CRFB/88, in verbis: "Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual." (BRASIL, 1988).

52 Ementa: "[...] Proposta legislativa de outorga de gratuidade, sem indicação da correspondente fonte de custeio. Vedação de deliberação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a qualquer cláusula constitucional. Autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Norma dirigida ao regime de execução dos contratos em curso. Ação julgada improcedente. Voto vencido. É constitucional o disposto no art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3225, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJ 26/10/2007).

extrapolar o processo legislativo federal, mas não se destinar a promover alterações no perfil do processo legislativo, considerado em si mesmo, ela deve ser considerada constitucional. No caso da Constituição Fluminense, a regra tocou no tema do processo legislativo para apenas estabelecer restrições quanto a um produto específico do processo,[53] que são as eventuais leis sobre gratuidades, não contrariando o princípio federativo ou a separação dos Poderes.[54]

Percebe-se, assim, a partir da evolução do entendimento do STF que somente a *linha básica* do processo legislativo federal deve ser compulsoriamente reproduzida pelos demais entes federados. Somente as linhas mestras exigem a observância do estado-membro. Há um núcleo que deve ser observado, mas há que se respeitar um mínimo de criatividade do constituinte decorrente estadual ou municipal.[55]

53 Na discussão em plenário, o ministro Cezar Peluso explicou que a regra "não é sobre processo legislativo, é sobre o produto do processo. Essa é a diferença. O perfil do processo legislativo é o mesmo do federal, Ministro. É o produto, é a lei, isto é, não se pode editar uma lei sem essa condição. Não é o processo legislativo; é o objeto do processo". O ministro Carlos Britto, incomodado com a inovação, respondeu: "Quando a Constituição usou da linguagem, 'não será objeto de deliberação', foi exatamente no âmbito do processo legislativo". Na mesma linha, o voto vencido do ministro Marco Aurélio, que pontuou: "Atuou o constituinte do Rio de Janeiro, a meu ver, deixando de observar os princípios contidos na Carta de 1988 – e teria que observá-los. Dela consta princípio segundo o qual não se pode, de início, obstacularizar a atividade de um Poder, a atividade precípua de um Poder. Impede-se o Legislativo estadual de legislar sobre certa matéria; amanhã poderá haver outra emenda – aprovada, evidentemente, tendo em vista a composição momentânea, isolada da Casa – proibindo a tramitação de projeto a versas sobre tema diverso, ficando manietado o Poder Legislativo". (BRASIL, 2007, p. 6-8).

54 Também na discussão, no plenário, a ministra Cármen Lúcia observou que, em outras Constituições, há a previsão de limites à atividade legislativa para além dos previstos na CRFB/88. Ela lembrou que "a Constituição de Minas Gerais, na qual não se pode nem iniciar o processo legislativo sobre algumas matérias administrativas sem que o povo seja consultado por referendo. Limitação muito maior que esta. Então, há outras limitações". (BRASIL, 2007, p. 10).

55 É diferente a posição do STF na criação de novas imunidades. A Corte enxerga o fato como verdadeira criação de novas isenções (constitucionalmente qualificadas na Constituição Estadual), mas instituídas geralmente sem os pressupos-

O próprio relator, ministro Ilmar Galvão, na ADI nº 89, acima mencionada, observou que, se é certo que o poder constituinte decorrente, assegurado às unidades da Federação, é uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada pela Lei Fundamental (como afirmado pelo ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 568), "essa limitação não pode ir ao ponto de desfigurar o próprio Estado federativo como entidade autônoma, como aconteceria se se exigisse do Constituinte Estadual observância indiscriminada da literalidade das normas da Constituição Federal".

Quando a Constituição Mineira não admite, no período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual, ela não desborda o regramento do processo legislativo federal em si considerado, apenas prescreve um limite maior à instituição/majoração de tributos. Assim, a previsão do art. 152, § 1º, da *CEMG/89* não viola o princípio da independência dos Poderes. Muito pelo contrário. Seu objetivo é equilibrar a relação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Considerando que o Poder Executivo detém as informações substanciais da matéria tributária, o cálculo político para a apresentação dos temas para deliberação do Parlamento deve contemplar um mínimo de tempo para possibilitar uma verdadeira deliberação, uma decisão legislativa participada. Ora, é corolário do princípio da independência dos Poderes, o princípio da colaboração do chefe do Poder Executivo no processo de elaboração das leis, como mencionado pelo ministro Ilmar Galvão na ADI nº 89, mencionada acima. É dizer que, se a regra da Constituição Mineira vai além das regras do processo legislativo constantes da Carta Federal, assim o faz para reforçar e consoli-

tos constitucionais (no caso do ICMS, o convênio do Confaz, por exemplo) e legais (Lei de Responsabilidade Fiscal). Como não se submetem à sanção do chefe do Poder Executivo, a previsão de regras de imunidades nas Constituições Estaduais, de fato, são verdadeiras isenções. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 773, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, publicado em 30/10/2014.

dar princípios a ela inerentes, como a separação dos Poderes e o devido processo legislativo.

Equivocada seria, portanto, a decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal nos autos da ADI proposta pelo governador do Distrito Federal[56] em face da Emenda à Lei Orgânica nº 80/2014, que deu nova redação ao § 4º do art. 128, prevendo regra similar à da Carta Mineira,[57] isto é, prevendo que projetos de lei que instituam ou majorem tributos só podem ser apreciados pela Câmara Legislativa, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados antes de 90 dias de seu encerramento, ressalvados alguns casos. Prevaleceu o entendimento de que o texto (tanto o original[58] quanto o alterado pela referida emenda) teria desvirtuado o modelo de processo legislativo inscrito na CRFB/88, na medida em que instituiu restrição indevida à apreciação de projetos de lei. Ou seja, para a ampla maioria do Conselho Especial, estabeleceu-se uma obstrução ao livre exercício da atividade legislativa e o adequado planejamento tributário do Distrito Federal sem correspondência

56 O Governador do Distrito Federal argumentou que a emenda padeceria de vício de inconstitucionalidade sob dois fundamentos: (i) desvirtuamento do modelo de processo legislativo inscrito na CRFB/88 e reproduzido obrigatoriamente pela Carta Política local e (ii) usurpação da competência da União para legislar sobre as limitações ao poder de tributar.

57 "Art. 128 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Distrito Federal: [...] § 4º – Os projetos de lei que instituam ou majorem tributos só podem ser apreciados pela Câmara Legislativa, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados antes de noventa dias de seu encerramento, ressalvados os casos: I – autorizados na lei de diretrizes orçamentárias; II – de alteração tributária efetuada na legislação federal; III – de proposta ou convênio advindo do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz; IV – de tributo sujeito à noventena prevista no inciso III, c." (MINAS GERAIS, 1989).

58 "Art. 128, § 4º – Ressalvados os casos previstos na lei de diretrizes orçamentárias, os projetos de lei que instituam ou majorem tributos só serão apreciados pela Câmara Legislativa, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados até noventa dias de seu encerramento." (MINAS GERAIS, 1989).

no texto constitucional.[59] Vale notar que os mesmos dispositivos foram impugnados pelo governador do DF perante o STF, mediante a ADI nº 5.590/DF, o que poderia ensejar um novo resultado. Apesar de o procurador-geral da República ter opinado, em seu parecer, pela constitucionalidade da regra,[60] admitindo que os entes federados inovem em relação ao processo legislativo federal, o relator, ministro Alexandre de Morais, indeferiu a petição inicial da ação, diante da deficiente instrução processual.[61]

---

59 "[...] 1. Nos termos do artigo 70, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal. 2. As normas de processo legislativo enquadram-se entre as normas de observância obrigatória, devendo os Estados e o Distrito Federal estabelecerem seu processo legislativo em simetria com o modelo federal. 3. Alterando a Emenda o modelo de processo legislativo inscrito na Constituição Federal, na medida em que institui restrição indevida à apreciação de projetos de lei que criam ou majoram tributos, obstruindo a livre atividade legislativa e o adequado planejamento tributário do Distrito Federal, mostra-se imperiosa a declaração de inconstitucionalidade. [...]" (DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Acórdão nº 1.069.035, ADI nº 20160020239479, Relatora Simone Lucindo, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/12/2017, pub. DJE de 22/01/2018).

60 "[...] 2. Não desvirtua o modelo federal de processo legislativo norma da Lei Orgânica do Distrito Federal que institua regra não prevista na Constituição da República e que com esta não conflite. O fato de normas de processo legislativo serem de reprodução obrigatória não impede que os entes federativos inovem sobre a matéria em sua constituição, quando esta não divergir do modelo federal. 3. Podem os entes tributantes ampliar garantias dos contribuintes para além das previstas no texto constitucional federal, desde que com elas não conflitem e não cuidem de matéria cuja sede seja a própria Constituição da República. 4. Parecer por intimação da requerente para corrigir defeito da instrução processual e, no mérito, por improcedência do pedido." (Parecer nº 151.168/2017-AsJConst/SAJ/PGR, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, de 14 de julho de 2017).

61 É interessante consignar que a Câmara Legislativa do DF, nos autos da mencionada ADI, ao sustentar a constitucionalidade da norma, afirmou que as limitações previstas na CRFB/88 podem ser ampliadas de forma a "impor freios à sanha arrecadatória do Poder Público", desde que não suprima ou modifique a iniciativa das leis pelo Chefe do Poder Executivo. Nesses termos, a lei orgânica proporcionaria o tempo necessário para que o Poder Legislativo possa analisar o projeto de lei encaminhado e para que a população tenha conhecimento prévio sobre o aumento da carga tributária. Alegou, ainda, que a competência para legislar sobre matéria tributária seria concorrente e que

5 – Conclusões

O processo legislativo que envolve temas tributários já nasce pressionado pelo tempo. Muitas vezes, quando iniciado pelo governo, o tema a ser deliberado pelo Parlamento tramitou previamente dentro das entranhas governamentais, sendo examinado por especialistas, melhorado e testado. Não deixa de ser diferente quando as propostas são idealizadas e formatadas por grupos econômicos mais bem preparados. Isso significa que, não bastasse o assunto tributário possuir uma linguagem diferenciada e técnica, o assunto chega para a decisão parlamentar de forma urgente, não sendo raro que ela se dê em poucas horas. Ocorre que, para que o Poder Legislativo ocupe o seu lugar de relevo na construção do sistema tributário, ele deve, necessariamente, ter um mínimo de tempo razoável para analisar as demandas que vêm dos demais Poderes e da sociedade.

A criação das futuras normas tributárias não pode se dar de forma açodada; é imprescindível o devido planejamento legislativo. A partir de uma leitura sistemática da CRFB/88, que prevê que a LDO disporá sobre as alterações na legislação tributária, fica evidente o projeto constitucional para o Direito Tributário democrático. O Poder Executivo, ao encaminhar a proposta de LDO, já deveria apresentar seu plano de alteração das leis tributárias. Só assim o governo compartilhará, com o Parlamento, a responsabilidade pelos rumos da política tributária.

Ciente da complexidade da matéria e da necessidade de discuti-la em amplos debates, o constituinte mineiro previu um limite importante para o processo legislativo tributário: os projetos de lei objetivando criação ou aumento de tributo que forem apresentados dentro do período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa não serão admitidos. Tal regra

a lei hostilizada adapta o processo legislativo constitucional "sem suprimir competência do Executivo ou modificar iniciativa de leis", não impedindo que o Governador envie projetos de lei criando ou majorando tributos, devendo apenas ser observada a limitação temporal estabelecida.

tem se mostrado efetiva, sendo aplicada tanto pela Comissão de Constituição e Justiça da ALMG quanto pelo Poder Judiciário, quando foi instado a se manifestar.

Algumas limitações ao poder de tributar previstas na CRFB/88 podem ser ampliadas pelos entes federados menores, desde que não suprimam ou modifiquem a iniciativa das leis pelo chefe do Poder Executivo. A CEMG/89 proporciona um mínimo de tempo necessário para que o Poder Legislativo possa analisar o projeto de lei encaminhado e para que a população tenha conhecimento prévio sobre o aumento da carga tributária. A anterioridade tributária não garante o direito à participação do povo e ao debate legislativo, mas apenas um direito ao planejamento em face de um aumento de carga tributária já decidido.

A regra analisada densifica o princípio da separação de Poderes, na medida em que o Poder Executivo detém as informações substanciais da matéria tributária e o cálculo político para a apresentação dos temas para deliberação do Parlamento deve contemplar um mínimo de tempo para possibilitar uma verdadeira deliberação, uma decisão legislativa participada. É dizer que, se a regra da Constituição Mineira vai além das regras do processo legislativo constantes da Carta Federal, assim o faz para reforçar e consolidar princípios a ela inerentes, como a separação dos poderes e o devido processo legislativo.

6 – Referências

BAMBUÍ. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Bambuí**, de 20 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.camarabambui.mg.gov.br/images/regimento_interno/lei_organica_regimentointerno.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 70-A, de 2011, do Senado Federal, do Senador José Sarney, que altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Audiência Pública. Reunião nº: 1561/13, Data: 01/10/2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1561/13&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:00&sgFaseSessao=&Data=1/10/2013&txApelido=PEC%20070/11%20-%20PROCESSO%20DE%20APRECIAÇÃO%20DE%20MP&txFaseSessao=Reunião%20Deliberativa%20Ordinária&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=15:00&txEtapa=. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Lex: Legislação Federal e Marginália**, São Paulo, v. 59, p. 1966, out./dez. 1995.

BRASIL. **Lei nº 7.800**, de 10 de julho de 1989. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l7800.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 584**, de 5/1/1977: "ao imposto de renda calculado sobre os rendimentos do ano-base, aplica-se a lei vigente no exercício financeiro em que deve ser apresentada a declaração." Disponível em: http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_501_600. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 66**, de 13/12/1963: "É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro." Disponível em: http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **RE 250.521**, Relator Min. Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 16/05/2000, DJ de 30/06/2000. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur17957/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AO 586 MC-QO**, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/1999, DJ de 27/04/2001. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur104422/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rp 861**, Relator Min. Oswaldo Trigueiro, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1972, publicado em 11/12/1972. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110773/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 56 MC**, Relator Min. Celio Borja, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/1989, DJ 04/08/1989. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur113167/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 56**, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 29/11/2002. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur98397/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 776 MC**, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15/12/2006. Disponível: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5814/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 822 MC**, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/1993, DJ 12/03/1993. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur37120/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 89**, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/1993, DJ 20/08/1993. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur116783/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1160 MC**, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/1995, DJ 19/05/1995. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur36199/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2872**, Relator Min. Eros Grau, Relator p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe 02/09/2011. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur197663/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 486**, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10/11/2006. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92751/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1546**, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/1998, DJ 06/04/2001. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20185/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.314**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2015, pub. 07/10/2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323426/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.087**, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur343007/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3225**, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJ 26/10/2007. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89389/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 773**, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, publicado em 30/10/2014. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282421/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. O princípio da anualidade tributária – a necessidade de sua acolhida pela constituinte de 86. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG,** Belo Horizonte, v. 30, n. 28/29, p. 227-267, maio/out. 1985/1986.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 1.069.035, ADI nº 20160020239479**. Relatora Simone Lucindo, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/12/2017, pub. DJE de 22/01/2018. Disponível em: https://tjdf19.tjdft.jus.br. Acesso em: 16 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica**. Publicada em 9/6/1993. Disponível em: http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=. Acesso em: 16 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 1.069.035, ADI nº 20160020239479**. Relatora Simone Lucindo, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/12/2017, pub. DJE de 22/01/2018. Acesso em: 16 mar. 2021.

GRECO, Marco Aurélio. Desvios de finalidade da arrecadação como meio de aumento da carga tributária**.** ***In*****:** CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL, 4., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT): 2016. Disponível em: http://ibdt.org.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Anais_IV-Congresso-Brasileiro-de-Direito-Tributario-Atual_VF.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual:** as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 6, tomo II, São Paulo: Saraiva, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira. O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação. *In*: MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; CASTRO, Marcílio França (coord.). **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003. p. 57-72.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento interno da Assembleia Legislativa**. 5. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2002.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso: 15 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Constituições do Estado de Minas Gerais**: de 1891, 1935, 1945, 1947 e 1967 e suas alterações. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1988.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 367/2019.** Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo e dá outras providências.Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=367&t=PL. Acesso em: 16 mar. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.304**, de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=original. Acesso em: 16 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Arg. Inconstitucionalidade nº 1.0000.03.400830-0/000**. Rel. Des. Cláudio Costa, Corte Superior, julgamento em 12/05/2004, publicação da súmula em 23/06/2004. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=05D460E9F30D01F45EA7B3878DAAD638.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0433.09.292018-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 2 fev. 2021.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da legislação e argumentação legislativa**: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget. 1999.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Ensaio sobre a duração razoável do processo legislativo. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau; BERNARDES, José Alcione (coord.) **Temas de direito parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 279-305.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 16 mar. 2021.

TEMER, Michel. Em defesa do Legislativo. **Gazeta do Povo,** 30 jul. 2008. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos/EM%20DEFESA%20DO%20LEGISLATIVO.pdf/view. Acesso em: 2 fev. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

Recebido em 16/3/2021
Aprovado em 31/3/2021