Controle externo do Poder Legislativo sobre as políticas públicas tributárias

Legislative Power´s external control over public tax policies

https://doi.org/10.62551/2595-4539.2023.509

Bernardo Motta Moreira[1]

Resumo: Este trabalho busca identificar como os instrumentos constitucionais disponíveis para o Poder Legislativo exercer o controle externo da administração pública têm sido utilizados para fiscalização das políticas públicas tributárias.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Controle externo. Políticas públicas tributárias. Fiscalização. Administração Pública.

Abstract: *This paper seeks to identify how the constitutional instruments available to the Legislative Power to exercise external control of the public administration have been used to monitor public tax policies.*

Keywords: *Legislative power. External control. Tax public policies. Inspection. Public administration.*

1Doutor, 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 IBMEC e de cursos de pós-graduação em Direito Tributário. Contato: bermmoreira@gmail.com. Currículo: http://lattes.cnpq.br/3151991642446995.

1 – Introdução

Há um certo consenso quanto à existência de uma governamentalização do poder de tributar, que vem reduzindo o papel do parlamento na elaboração das políticas tributárias. Alguns autores já identificaram uma crise de legitimidade democrática na tributação brasileira (Moreira, 2021; Batista Júnior, 2003), na medida em que a decisão do legislador – para agravar ou exonerar – não se tem dado entre amplas balizas, sendo condicionada, por um lado, pela força da opinião pública e, por outro, por limites decorrentes da necessidade de estabilidade orçamentária e de funcionamento da máquina burocrática estatal.

A despeito de o parlamentar brasileiro estar autorizado constitucionalmente a propor projetos de lei versando sobre tributos – ainda que impliquem renúncia de receita, conforme o julgamento do tema 682, de repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal (STF), a maioria das propostas apresentadas acabam não sendo aprovadas, por não atenderem aos critérios de responsabilidade fiscal ou carecerem de respaldo técnico, em face da complexidade do tema e da consequente exclusão por *expertise* (Magalhães, 2020). Ao fim e ao cabo, a maior parte das alterações da lei tributária, sobretudo as que majoram tributos, são iniciadas e lideradas pelos governos, nas três esferas federativas, e o parlamento tem servido apenas como órgão homologatório de tais pretensões para dar cumprimento ao princípio da reserva legal.

Não se pode negar que há respaldo democrático na atuação de um governo eleito pelo povo e que o governo deve mesmo propor melhorias no sistema tributário, até porque ele concentra as informações cruciais a serem analisadas e sopesadas (arrecadação, grau de evasão, setores econômicos mais onerados, etc.), sendo certo que a lei tributária se sujeita a constante revisibilidade (*lex tributaria semper reformanda*) (Sanches, 2002, p. 80). Contudo, o chefe do Poder Executivo representa a decisão da maioria, ao passo que o Poder Legislativo representa tanto as maiorias quanto as minorias, sendo este o Poder que espelha genuinamente as distintas tendências e orientações

populares. No campo tributário, há que se reconhecer que os parlamentares têm buscado mais participação e protagonismo nos últimos anos, dialogando mais intensamente com o Executivo e aprovando projetos meritórios, idealizados por eles próprios.[2] Apesar disso, ainda há muito o que se avançar em busca do devido processo legislativo tributário no Brasil e de (r) estabelecer o consentimento ao tributo.

Abstraindo os vícios comunicativos do processo de criação e alteração das leis tributárias do país, vale notar que o Poder Legislativo não se limita a legislar. Com efeito, entre as várias atribuições constitucionais do Poder Legislativo – funções normativa, deliberativa, julgadora, político-parlamentar e educativa – a função fiscalizadora, que será objeto deste estudo, abarca o conjunto de ações voltadas para o controle externo dos atos da administração pública, sobretudo no âmbito do Poder Executivo (Resende, 2015).

O exercício efetivo do poder fiscalizatório por parte do parlamento é fundamental para o direito tributário democrático, uma vez que este é um ramo em que são caudalosas as normas infralegais, como decretos, instruções normativas, portarias etc., e que possui uma particularidade sem paralelo em outra área, a saber: a concentração da tríplice função estatal no Poder Executivo (Costa, 1992, p. 277). *Grosso modo*, o Estado produz a lei obrigacional tributária para si mesmo, executando seus comandos enquanto sujeito ativo da relação de crédito e, por fim, ainda na condição de credor, executa o título por ele constituído, eventualmente julgando os litígios no qual figura como parte (Marins, 2009, p. 23-31).

Cabe ao parlamento, assim, de acordo com o sistema de freios e contrapesos, realizar a contenção de eventuais abusos do Exe-

2 Sem o objetivo de propor mera desoneração tributária, mediante o Projeto de Lei nº 2.918/2021, um deputado da ALMG propôs alterar a forma de tributação pelo Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação – ITCD –, quando ocorrer a sobrepartilha de bens, tornando-a mais racional. A proposta foi transformada na Lei nº 24.221, de 2022.

cutivo, de modo que, mais do que legislar sobre tributos, deve estar plenamente apto a exercer sua função de controle, como o verdadeiro fiscal do governo. O controle parlamentar impõe que a administração pública exerça sua função de modo transparente e sem arbitrariedades, isto é, esse controle se concretiza, também, como uma função preventiva (Medauar, 2012, p. 16).

O objetivo do presente trabalho, portanto, é examinar como o Poder Legislativo tem exercido tal controle, voltando os olhos para as políticas tributárias. O controle externo[3] exercido pelo Poder Legislativo sobre a administração pública ocorre mediante a utilização de diversos instrumentos.[4] Assim, este estudo analisará – sem a pretensão de tecer críticas mais aprofundadas sobre tais mecanismos ou avaliar sua efetividade, algo propício para outro momento – como eles vêm sendo utilizados, se é que o são, para a fiscalização da matéria tributária.

3 Segundo o art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder."

4 Os instrumentos constitucionais previstos para a efetivação do controle externo que, por força do princípio da simetria, devem ser reproduzidos nas demais casas legislativas podem ser: convocação de ministro/secretário; convocação de titular de órgão diretamente subordinado ao chefe do Poder Executivo; convocação de dirigente de entidade da administração indireta (autarquia, fundação pública, sociedade de economia mista e empresa pública); pedido escrito de informações a ministro/secretário e a outras autoridades, por meio da Mesa; constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI – para investigar indícios de irregularidades na administração pública; sustação dos atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar (decretos, regulamentos, instruções normativas, resoluções, etc.); sustação das leis delegadas editadas pelo chefe do Poder Executivo que exorbitarem dos limites fixados em resolução ou decreto legislativo; acompanhamento da execução das políticas públicas (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, etc.); aprovação de nomes indicados pelo Executivo para ocupar determinados cargos ou funções; apreciação das contas do chefe do Poder Executivo após o parecer prévio do Tribunal de Contas; autorização para o chefe do Executivo praticar determinados atos ou providências previstos na Constituição ou leis orgânicas.

2 – Convocação de autoridades para prestarem informações

A convocação de ministros de Estado ou titulares de órgãos subordinados diretamente à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados é um instrumento de controle político previsto no art. 50, *caput,* da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 –, que determina, ainda, que a ausência injustificada da autoridade implica na prática de crime de responsabilidade. A redação vigente do referido dispositivo foi dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994, uma vez que a redação originária abrangia apenas os ministros de Estado.

Tal mecanismo já foi utilizado diversas vezes pelas casas legislativas em temas envolvendo o direito tributário, nas diversas esferas federativas.

No início do ano de 2022, o presidente da República editou decretos reduzindo as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – da maioria dos produtos fabricados no país. As normas foram criticadas por parlamentares e empreendedores da Região Norte, uma vez que os decretos reduziriam a vantagem competitiva da Zona Franca de Manaus.

Em face disso, deputados da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados aprovaram o Requerimento nº 2/2002, convidando o então ministro da Economia para prestar esclarecimentos. Como o ministro descumpriu o "acordo de cavalheiros" (Paulo, 2023) e não compareceu à audiência designada, a comissão reagiu, aprovando, pouco tempo depois, o Requerimento de Convocação nº 13/2022. Isto é, o ministro teria que comparecer, sob pena de enquadramento em crime de responsabilidade.

Houve alteração do quadro normativo, com a edição de um novo decreto, que acabou solucionando a questão, e a Câmara dos Deputados perdeu o interesse em dar prosseguimento à discussão. De qualquer forma, o caso é interessante para demonstrar como a comissão parlamentar atuou politicamente

diante de uma alteração tributária que pode, excepcionalmente, ser realizada pelo chefe do Poder Executivo, em face do caráter extrafiscal do IPI, e como a casa legislativa se posicionou na defesa da Região Norte. Igualmente, é interessante notar a diferença entre um mero "convite" e uma "convocação" (sujeita à responsabilização) e como tal requerimento pode provocar reações por parte dos grupos políticos envolvidos.

Outra experiência importante relacionada ao tema deste tópico se dá no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG –, com o "Assembleia Fiscaliza", convocação semestral automática de autoridades estaduais. Instituído pela Emenda Constitucional nº 99, de 2019, que alterou o art. 54 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e aprimorado pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, cuida-se de um processo de prestação de contas permanente em que dirigentes de órgãos e entidades da administração pública estadual devem comparecer ao Parlamento mineiro para prestar esclarecimentos sobre a gestão governamental (Cf. Deliberação da Mesa nº 2.705, de 23/04/2019). O objetivo do procedimento é permitir um acompanhamento mais sistemático da atuação do Poder Executivo no atendimento das demandas da população por meio da atuação das comissões (Minas Gerais, 2019).

As políticas públicas tributárias, evidentemente, foram objeto de várias reuniões do Assembleia Fiscaliza, envolvendo a gestão das mais variadas pastas. Mas, como não poderia deixar de ser, o tema se destaca nas reuniões de prestação de informações por parte do secretário de Estado de Fazenda. Na reunião relativa ao primeiro ciclo de 2022, as Comissões de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, de Desenvolvimento Econômico, de Fiscalização Financeira e Orçamentária e Extraordinária das Privatizações receberam o referido secretário, que prestou informações sobre a gestão de sua área de competência e abordou diversos temas tributários, como, por exemplo, os relacionados a reclamações de contribuintes no tocante a atrasos em processos de ~~para~~ cobrança do Imposto sobre Transmissões *Causa Mortis* e Doações – ITCD. Na própria reunião, o secretário se comprometeu a aperfeiçoar o tratamento dos processos

referentes ao ITCD, com vistas à melhoria no atendimento ao contribuinte (Minas Gerais, 2022a).

Apesar de não envolver necessariamente a convocação de autoridades, é de bom alvitre ressaltar que, seguindo a lógica do Assembleia Fiscaliza e objetivando o fortalecimento das ações de fiscalização do Poder Legislativo – além do fato de que a Emenda à Constituição da República nº 109, de 2021, acrescentou o § 16 ao art. 37, dispondo que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas –, no ano de 2022, foi instituído o Fiscaliza Mais, um novo modelo de monitoramento intensivo das políticas públicas, com foco em indicadores específicos que permitem aferir a efetividade das ações do Estado em benefício dos cidadãos (Deliberação da Mesa nº 2.783, de 27/01/2022). A ideia é que cada uma das comissões permanentes da ALMG escolha um tema específico para se aprofundar durante o ano, promovendo audiências públicas, visitas e votações de requerimentos, isto é, valendo-se do uso de instrumentos fiscalizatórios para a produção de um relatório.

Na primeira oportunidade, o tema escolhido pela Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte foi eminentemente tributário, relativo ao cálculo do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – devido por substituição tributária nas operações com gasolina, tema que ganhou relevância nacional a partir da edição das Leis Complementares Federais nºs 192 e 194, de 2022. A mencionada comissão permanente encaminhou diversos requerimentos à pasta da Fazenda, promoveu audiência pública – com a presença de membros da fiscalização e responsáveis pela condução da política tributária mineira –, analisou julgados dos tribunais superiores, recebeu informações dos órgãos de governo, e produziu um relatório final (Minas Gerais, 2022b). Tais informações certamente contribuirão para futuras ações fiscalizadoras por parte do Legislativo mineiro.

3 – Pedido escrito de informação

Nas relações entre poderes, aquele que tem ciência mais profunda dos dados, das repercussões e dos impactos jurídicos das propostas tem mais condição de fazer prevalecer seus interesses. O Poder Executivo, como principal detentor de informações, tem logrado fazer prevalecer seus interesses na produção legislativa, pois ele pode munir os parlamentares (líderes, presidentes de comissões, relatores) de conhecimentos, de forma a assegurar a aprovação das propostas legislativas iniciadas pelo governo. Trata-se de uma tendência que acompanhou o crescimento das competências do Poder Executivo.

Em que pese a notória evolução do acesso à informação, incrementada pelo uso da tecnologia, o Poder Legislativo, por meio da mesa diretora, tem uma importante prerrogativa constitucional, nos termos do § 2º do art. 50, a de encaminhar pedidos escritos de informações a ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Trata-se de um instrumento que pode ser utilizado pelo controle externo direto, auxiliando na fiscalização e, eventualmente, no trabalho de produção legislativa. No âmbito do direito tributário, são diversos os requerimentos de pedidos escritos de informações, objetivando esclarecer o impacto arrecadatório de certos tributos, o "gasto tributário" decorrente de certas desonerações fiscais, o interesse em determinadas obrigações acessórias, etc. Note-se que um parlamentar diligente, antes de propor benefícios tributários, deve buscar a real dimensão financeira de sua proposta, até porque, teoricamente, deve apresentar medidas compensatórias para promover uma renúncia fiscal.

De forma a demonstrar a relevância do pedido de informação (e da informação prestada pelo Poder Executivo) para a formulação de políticas tributárias, veja-se o seguinte caso, envol-

vendo o ITCD de Minas Gerais. Como se sabe, o referido imposto estadual tem uma única alíquota de 5%, como a previsto no art. 10, da Lei n° 14.941, de 2003. Em algumas oportunidades, parlamentares propuseram o (r)estabelecimento do sistema progressivo de alíquotas e o aumento da carga tributária do mencionado tributo.[5]

Apesar (i) da revisão da jurisprudência do STF, que passou a admitir a progressividade de alíquotas do ITCD, (ii) da realização de tal alteração por vários estados nos últimos anos, (iii) da recomendação do Comitê Nacional dos Secretários da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal – Consefaz – para utilização da alíquota máxima (8%), e, ainda, (iv) da situação de crise financeira que se encontra o Estado, há sempre muita resistência do Parlamento mineiro na aprovação de tal medida, embora existam interessantes argumentos advogando em favor da majoração (Domingues, 2017).

Em vez de simplesmente propor um projeto de lei implementando o ITCD progressivo, um determinado parlamentar decidiu solicitar, previamente, informações por escrito ao secretário de Estado de Fazenda, mediante a apresentação do Requerimento nº 2.389/2019, a fim de elaborar com mais precisão a sua proposta de alteração da legislação tributária. Solicitou, assim, informação sobre o percentual de contribuintes que declararam, nos últimos 10 anos, para fins de recolhimento do ITCD, a transferência de bens ou direitos em diversas faixas de valor venal. Pediu, ainda, que se separassem as informações por fato gerador (*causa mortis* e doações). Justificou o requerimento alegando a necessidade de analisar o perfil de contribuintes do ITCD no Estado desde a adoção de alíquota uniforme, de modo a subsidiar eventual proposta de adoção de alíquotas progressivas para o imposto. Para o autor, por meio das informações sobre a arrecadação e a fiscalização do referido imposto detidas pelo Poder Executivo, poder-se-ia chegar a uma proposta que observasse a capacidade contributiva do

5 Cf. PL nº 3.298/2016, que tem por objetivo reinstituir no Estado de MG a progressividade de alíquotas do ITCD.

sujeito passivo e que, ao mesmo tempo, não prejudicasse a situação fiscal do Estado.

A resposta do governo estadual se deu com o Memorando SEF/SRE nº 54/2019 (Minas Gerais, 2019) e é bastante interessante, pois desconstrói o argumento que geralmente aparece nessas discussões de que a instituição da progressividade do ITCD levaria a um aumento substancial da carga tributária. Isso porque a maioria das declarações do imposto (80%) envolve heranças com valores de até R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Nos últimos 10 anos, menos de 2% das heranças envolviam patrimônios acima de 5 milhões de reais e apenas 0,18% das declarações eram de patrimônios acima de 20 milhões). Ou seja, realmente, o debate técnico sobre o aumento e instituição da progressividade do ITCD deve envolver análises mais profundas, que podem, eventualmente, revelar a desnecessidade de sua implementação. O próprio autor do requerimento não chegou a propor alteração da lei , devido à resposta a ele encaminhada.

O mais interessante é que a doutrina e a academia, que também promovem relevantes discussões sobre a justiça fiscal e o ITCD, chegaram a utilizar a própria resposta do mencionado requerimento; em discussão realizada sobre o assunto (Moreira, 2020). O estudo desse caso é relevante para demonstrar claramente dois pontos fundamentais: (1) de fato, é o Poder Executivo que detém os dados que podem dar azo à implementação da política tributária e (2) é possível que o parlamento, na sua função fiscalizatória, incremente o fluxo informacional para poder participar, dialogar e decidir melhor.

4 – Comissão Parlamentar de Inquérito

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs – representam relevantes instrumentos de atuação fiscalizatória por parte do Poder Legislativo, sobretudo por não dependerem de

aprovação da maioria parlamentar.[6] O art. 58, § 3°, da CRFB/88 estabelece que elas terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas, e serão criadas mediante requerimento de um terço dos parlamentares, para a apuração de fato determinado e por prazo certo. São, portanto, detentoras de poderes fiscalizatórios bem mais amplos se comparados às demais comissões parlamentares e aos próprios parlamentares.

No âmbito tributário, várias CPIs de câmaras municipais já se debruçaram sobre discussões a respeito de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU–, por exemplo.[7] No Município de Divinópolis, Minas Gerais, foi instaurada uma CPI para investigar o cadastramento de imóveis pelo Poder Executivo Municipal, que "tiveram valores lançados de IPTU abaixo do valor de cota básica, com indício de possível caracterização de renúncia de receita tributária".[8] Alguns fatos chamaram muito a atenção e causaram estranheza aos vereadores e à imprensa, como o de que várias pessoas pagariam R$ 0,10 (dez centavos) a título de imposto, a despeito da valorização imobiliária dos últimos anos (Meneses, 2019).

O relatório final da referida comissão confirmou os fatos investigados, mas considerou não ter havido renúncia de receita

6 "Como regra, as ações do Poder Legislativo dependem da aprovação da maioria, o que reduz a efetividade de sua função fiscalizadora, uma vez que a maioria tende a compartilhar as funções de governo em detrimento de suas atribuições parlamentares de controle." (RIBEIRO, 2012).

7 Em Limeira, São Paulo, a comissão foi instalada com o Ato da Presidência nº 12/2022, a partir do Requerimento nº 390/2022, após a deflagração da Operação Parasitas, mediante a qual o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – Gaeco – do Ministério Público de SP desarticulou um grupo que praticava fraudes no cancelamento de IPTU e de transferência de titularidade de imóveis.

8 Segundo o Requerimento nº 350/2018, "os fatos preliminares [...] apontam para uma possível caracterização de renúncia de receita tributária como ato de improbidade administrativa lesivo ao erário pelo Poder Executivo, através do cadastramento de cerca de 26.200 de imóveis com valores mais baixos que os da cota básica" (DIVINÓPOLIS, 2018).

ou crime de improbidade. A conclusão foi de que a desatualização da planta de valores (constante da Lei Municipal nº 3.518, de 1993) foi o fator responsável pela defasagem identificada (Divinópolis (MG), 2022). Note-se que o prefeito à frente do Executivo em 2017, ano em que houve a denúncia que gerou a CPI, fez várias tentativas de atualizar a Planta de Valores, entretanto, a própria Câmara Municipal deixou de votar tais proposições.

A guerra fiscal do ICMS e a concessão unilateral de benefícios tributários ilegítimos também já provocou importantes discussões em CPIs, em diversos estados da Federação. Mais recentemente, no Estado de Goiás, a "CPI dos Incentivos Fiscais", instalada em março de 2019, investigou irregularidades decorrentes da concessão de incentivos fiscais de ICMS e apresentou relevantes dados acerca de fraudes e desvio de verba pública, mediante a venda de crédito outorgado do imposto e a falta de contrapartida das empresas beneficiadas com incentivos (Goiás, 2020). É digno de nota que tal investigação parlamentar foi objeto de interessante análise acadêmica por parte de um de seus assessores técnicos (Lolli, 2022), que, inclusive, expôs as dificuldades e limites do exercício do controle externo por parte da Assembleia de Goiás e propôs mais transparência fiscal.

5 – Sustação de ato normativo do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa

A previsão para sustar a eficácia de ato normativo do Executivo que exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa foi uma importante novidade da CRFB/88 (art. 49, inciso V), em especial para aumentar o papel de controle por parte do parlamento. Nas esferas federal e estadual, a medida ainda não produziu relevantes frutos, embora vários parlamentares tenham apresentado propostas para sustação de atos produzidos pelos respectivos chefes dos governos em matéria tributária.

A CRFB/88 previu, no § 1º do art. 153, a faculdade de o Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar alíquotas de impostos de caráter extrafiscal. Observe-se que os tribunais admitiram que a alteração das alíquotas dos mencionados impostos pudesse ser feita por portarias e resoluções, além de decretos. Dizer que tais impostos têm caráter extrafiscal, significa afirmar que possuem função regulatória – e não meramente arrecadatória –, o que justificaria a flexibilidade de alteração de alíquotas, competência reservada ao legislador para os demais tributos do sistema.

Como o Poder Executivo Federal, historicamente, fez um uso deturpado da faculdade de majorar as alíquotas de tais impostos, utilizando tal poder para fins meramente arrecadatórios, algumas vezes o parlamento tentou sustar os efeitos dos atos normativos em questão. De fato, a mitigação do princípio da reserva legal somente se justificaria em virtude do caráter extrafiscal do imposto. O seu desvirtuamento, mediante utilização com fins arrecadatórios, implica desvio de finalidade.

Para ilustrar, na tentativa de evitar o abuso do Executivo e a prolação de uma decisão político tributária sem o respaldo do Poder Legislativo, o Projeto de Decreto Legislativo nº 353/16 objetivou sustar os efeitos do Decreto nº 8.731/16, mediante o qual o presidente da República majorou de 0,38% para 1,10% a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – incidente sobre a aquisição de moeda estrangeira em espécie, com o objetivo de um aumento da arrecadação estimado em R$ 2,4 bilhões anuais. Tal proposição não foi apreciada por nenhuma comissão e acabou arquivada (Brasil, 2016). Vários outros projetos de decretos legislativos propondo a sustação dos efeitos de medidas que alteraram as alíquotas dos impostos extrafiscais federais foram apresentados, mas também não chegaram a ser aprovados.

Em que pese a utilização do referido instrumento de controle parlamentar não tenha se mostrado profícua na esfera federal,

no âmbito municipal há diversas experiências bem-sucedidas.[9] No Município de Alto Rio Doce (MG), dois vereadores apresentaram o Projeto de Decreto Legislativo nº 5, de 2022 para sustar os efeitos do art. 3º do Decreto Municipal nº 2.827, de 2022, que autorizava a atualização monetária dos valores do IPTU, desde janeiro de 2017 até a data de emissão do IPTU do exercício de 2022 (Alto Rio Doce (MG), 2022a). Segundo os autores do projeto, teria sido promovido "absurdo e desproporcional aumento do IPTU, sob a escusa de tratar-se de correção monetária", uma vez que o percentual acumulado no período em questão chegaria a 79,19% (Alto Rio Doce (MG), 2022b).

De fato, ao estipular verdadeira majoração do IPTU, o decreto em apreço exorbitou o poder regulamentar atribuído ao chefe do Poder Executivo, ensejando o controle externo do Poder Legislativo. Assim, a referida proposição foi aprovada, dando origem ao Decreto Legislativo nº 4, de 2022 (Alto Rio Doce (MG), 2022c), evitando-se a implementação de uma medida que violava a reserva legal (art. 150, I, da CRFB/88 e art. 97, §§ 1º e 2º do Código Tributário Nacional) e o entendimento pacificado dos tribunais.

Outras câmaras municipais brasileiras também lograram aprovar decretos legislativos sustando decretos que dispunham sobre matérias relacionadas ao IPTU, em claro intuito fiscalizatório por parte dos parlamentares.[10]

Também vem a lume nesse tópico a eventual extrapolação dos limites da delegação legislativa. Da mesma forma que um decreto do chefe do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar merece controle, por sua inconstitucionalidade,

9 Há diversas causas que justificam um maior ou menor acionamento da função fiscalizadora pelos parlamentos. Comparando o tamanho dos municípios, a ciência política logrou demonstrar variações (Ribeiro, 2012).

10 Vide, por exemplo, o Decreto Legislativo nº 1, de 2018, aprovado pela Câmara Municipal de Goiânia, para suspender a cobrança complementar do valor do IPTU, que gerou grande repercussão. (MARTINS, 2018). Após litígio judicial, acabou prevalecendo o entendimento de que o Poder Executivo não teria abusado do poder regulamentar.

se uma lei delegada editada pelo Poder Executivo extrapolar os limites da competência legislativa delegada pelo Congresso Nacional, ensejará o controle de constitucionalidade político parlamentar (Ferraz, 1994, p. 210) e poderá ser sustada. É relevante deixar claro que a delegação prevista no art. 49, inciso V, da CRFB/88, se refere apenas às leis delegadas, instrumento legislativo, iniciativa exclusiva do Poder Executivo, raramente utilizado na esfera federal e com pouca aplicabilidade para a matéria tributária.

Por outro lado, não se pode confundir a lei delegada com a lei iniciada pelos parlamentares que faz algum tipo de delegação ou autorização legislativa, que não são raras no direito tributário e têm sofrido críticas pela doutrina especializada (Scaff, 2020), por violar o princípio da estrita legalidade. Nesse último caso, cabe a utilização da resolução sustando o ato normativo que eventualmente extrapole o poder regulamentar. Pretensão dessa modalidade tramita no âmbito da ALMG, mediante o Projeto de Resolução nº 31/2015, que objetiva sustar os efeitos de um decreto do governador do Estado, que revogou normas do Regulamento do ICMS que reduziam as alíquotas do referido imposto, a partir de uma prévia delegação legislativa.

6 – Atos de aprovação

A CRFB/88 impõe a participação do Poder Legislativo em certos atos do Poder Executivo como uma forma de controle externo prévio. São comuns as leis que autorizam o Executivo a praticar determinados atos, de modo que tal autorização legislativa antecedente funciona como condição de validade das decisões tomadas pelo poder administrador. Tais leis se encartam, portanto, na função fiscalizadora do Poder Legislativo sobre atos do Poder Executivo, uma vez que, submetida a questão à apreciação dos representantes do povo, eles verificarão a conveniência, a oportunidade e a utilidade das medidas a serem tomadas pelo chefe do Poder Executivo , bem como sua repercussão no interesse da coletividade.

Em tais casos, expressamente previstos na CRFB/88 – e isso é importante de ser destacado –, a falta de deliberação formal do Legislativo torna inconstitucionais os atos editados pelo Executivo. Não se pode confundir a autorização legislativa prévia imposta pela Constituição com as chamadas leis meramente autorizativas, simplesmente simbólicas, que, infelizmente, se tornaram praxe nos parlamentos brasileiros, em que pese a orientação já firmada pelo STF e o enunciado da Súmula de Jurisprudência nº 1, de 1994, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

Atos que demandam a autorização legislativa prévia, conforme exigência constitucional, geralmente não tem relação direta com o tema tributário, pois envolvem a realização de operação de crédito, a criação de empresas estatais, etc.

Por outro lado, os tratados em matéria tributária – assim como em qualquer outra matéria –, para se tornarem obrigatórios, devem ser aprovados pelo Congresso Nacional. Como se sabe, conforme previsão constitucional (art. 84, VIII), o presidente da República, como responsável pela dinâmica das relações exteriores, após concluir a negociação de um tratado, submete-o à aprovação do Congresso para dar continuidade, ou não, ao processo determinante do consentimento, demonstrando mais uma forma de exercício da função de controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo (art. 49, I).

Foi assim que, por meio da mensagem nº 796/2018 (Brasil, 2018), o presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional o texto da convenção entre o Brasil e Singapura para eliminar a dupla tributação da renda, assinado em 7 de maio de 2018. Tais tipos de acordos internacionais têm grande importância e são muito presentes nas discussões tributárias, pois visam incentivar e facilitar o comércio e o investimento bilaterais, evitando que a mesma renda, de uma mesma pessoa, física ou jurídica, seja tributada pelo mesmo imposto nos dois países signatários. Após deliberação do Poder Legislativo, em ambas as casas parlamentares, foi aprovado o Decreto Legislativo nº 2/2021. Posteriormente à aprovação/referendo

do Congresso Nacional, o chefe do Poder Executivo promulgou o mencionado acordo internacional na forma do Decreto nº 11.109, de 2022, que passou a gerar efeitos internos.

Note-se que, de modo diferente do rito de incorporação de tratados, não há na CRFB/88 nenhuma norma que exige a prévia autorização legislativa para a celebração de convênios em geral. Aliás, os convênios, considerados normas complementares tributárias pelo art. 100 do Código Tributário Nacional – CTN –, são celebrados de modo recorrente pelos entes políticos, para possibilitar uma melhor fiscalização do sujeito passivo tributário.

Por isso, em razão do princípio da simetria, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 165/MG, o Plenário do STF declarou inconstitucional a norma constante do art. 62, inciso XXV, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que estabelecia a competência privativa da Assembleia Legislativa de "autorizar celebração de convênio pelo Governo do Estado com entidade de direito público ou privado e ratificar o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização". Em seu voto, o relator Min. Sepúlveda Pertence observou que aquela corte já havia distinguido a autorização da Assembleia para convênios governamentais, no plano estadual, do referendo do Congresso Nacional para tratados internacionais celebrados pelo presidente da República e que o controle do Legislativo sobre os atos do Executivo não envolve participar no exercício de competência do Poder controlado.

Outra atuação parlamentar relacionada à fiscalização de atos do Executivo é a aprovação de autoridades. A Constituição estabeleceu que cabe privativamente ao Senado Federal aprovar, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de autoridades como ministros do Tribunal de Contas da União, procurador-geral da República, presidentes e diretores do Banco Central, entre outras autoridades determinadas em leis infraconstitucionais (art. 52, III, da CRFB/88). Através das sabatinas, a Câmara Alta verifica se a pessoa indicada pelo presidente da República reúne as condições necessárias para assumir o cargo, em um claro exercício de controle e fiscalização. O procedimento de

nomeação segue um rito determinado no regimento da casa, com o objetivo de que o Senado conheça a pessoa indicada, avalie suas opiniões e verifique sua aptidão para assumir as funções que almeja. Seguindo o devido processo legal e a publicidade, a indicação é encaminhada à comissão parlamentar com pertinência temática e o relator da matéria emite o respectivo parecer, opinando sobre a indicação. Após a sabatina e a aprovação da comissão é que a questão é submetida ao Plenário, em escrutínio secreto.

Embora ainda não haja cargos para autoridades diretamente relacionadas ao tema tributário, existem propostas legislativas que pretendem inaugurar a participação parlamentar em certas escolhas do Executivo. Durante a tramitação da Medida Provisória nº 1.160, de 2023 – conhecida como "MP do Voto de Qualidade" –, que dispunha sobre a proclamação do resultado do julgamento na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF –, foram apresentadas emendas parlamentares propondo que a escolha dos conselheiros do órgão recaia sobre um dos candidatos indicados em lista tríplice, que deverão ser sabatinados pelas comissões de finanças e tributação das casas congressuais e aprovados por maioria absoluta. Além disso, a escolha do presidente do CARF, além da lista tríplice e sabatina, deverá ser submetida à votação pelo plenário da Câmara e do Senado.

O CARF é um tribunal administrativo que julga litígios relativos a tributos federais, de composição paritária, de modo que os conselheiros julgadores são indicados por confederações representativas de categorias econômicas e centrais sindicais (representantes dos contribuintes) ou pela Receita Federal do Brasil (representantes fiscais) e são nomeados pelo ministro da Fazenda. A intenção dos autores das propostas de emenda seria aprimorar o procedimento de escolha de conselheiros e do presidente do referido órgão, com a submissão das indicações ao parlamento, uma vez que a forma atual não atenderia ao interesse da sociedade, por concentrar demasiado poder nas mãos da Receita Federal e do Poder Executivo.

7 – Apreciação das contas do chefe do Executivo após o parecer prévio do Tribunal de Contas

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, a orientação firmada pelo STF reconhece a distinção entre a competência da Corte para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, prevista no art. 71, inciso I, da CRFB/88 e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, constante no art. 71, inciso II, da mesma Carta. Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas elaborar o parecer prévio, sem conteúdo deliberativo, sobre as contas prestadas e a competência para julgá-las fica a cargo do Congresso Nacional (art. 49, inciso IX, da Constituição), que não se vincula ao teor do parecer.

A Constituição atribuiu o julgamento das contas do administrador público ao Poder Legislativo, por considerar que tal decisão comporta em si uma natureza política e não apenas técnica ou contábil, haja vista que, além das exigências legais para aplicação de despesas, é necessário perquirir se a atuação do chefe do Poder Executivo atendeu ou não aos anseios da sociedade. Assim, cabe ao Poder Legislativo, além desempenhar suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização das contas prestadas, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas.

O parecer prévio permite a harmonização entre as duas dimensões do controle externo: o controle político, efetivado no julgamento realizado pelo Poder Legislativo sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo, e o controle técnico, efetivado pela emissão do parecer pelo Tribunal de Contas, permitindo que esse julgamento, além de um caráter político, possa ser dotado também de um caráter técnico especializado (Andrada; Barros, 2010).

Por estarem relacionados à captação de receitas e eventuais renúncias fiscais, é comum a referência a alguns temas tributá-

rios nos pareceres prévios dos Tribunais de Contas. A competência do Tribunal de Contas da União – TCU – para fiscalizar as renúncias de receitas tem por fundamento o art. 70 da CRFB/88, sendo disciplinada no art. 1º, § 1º, da Lei n° 8.443, de 1992 – Lei Orgânica do TCU –, que dispõe que o tribunal, no julgamento das contas e na fiscalização que lhe compete, decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

Vale notar que a necessidade de que as regras da Lei Complementar nº 101, de 2000, – Lei de Responsabilidade Fiscal – que objetivam evitar a renúncia de receita sejam cumpridas previamente à implementação dos benefícios tributários foi reconhecida pelo TCU em diversos acórdãos, nos quais foram expedidas recomendações ao Poder Executivo Federal para adequações (vide, por exemplo, o Acórdão nº 747/2010).

No parecer sobre as contas do presidente da República referentes ao exercício de 2016, a Corte de Contas registrou a irregularidade, aduzindo que as medidas de compensação e previsão de impacto orçamentário, entre outras, devem ocorrer quando o Poder Executivo propõe o ato normativo ou sanciona o projeto de lei originário do Poder Legislativo que conceda ou amplie benefícios tributários. O parecer prévio do TCU foi pela aprovação das contas, com ressalvas, e, após a manifestação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, passou a tramitar o Projeto de Decreto Legislativo nº 6, de 2022.

Infelizmente, o Congresso Nacional não vem exercendo plenamente esse poderoso instrumento de controle externo. Ao contrário do que ocorre com o presidente da República e com o TCU, a Constituição não determinou prazo para a apreciação e o julgamento das contas pelo Congresso Nacional, razão pela qual as últimas contas aprovadas datam de 2002 (referentes ao exercício financeiro de 2001). Existem propostas de emenda à Constituição objetivando a fixação de prazo para que o Congresso julgue as contas anuais (PECs 120 e 164, ambas de 2015), ou mesmo estabelecendo que a sessão legislativa não

seja encerrada sem a deliberação das contas relativas ao ano imediatamente anterior (PEC 219/2016), no claro intuito de obstar a omissão reiterada do Poder Legislativo e impor o exercício efetivo dessa importante atividade fiscalizadora.

No âmbito municipal, há uma riqueza de situações e, em alguns casos, algumas câmaras municipais decidiram reprovar as contas do prefeito, seguindo a opinião do Tribunal de Contas, que, por seu turno, vislumbrou irregularidades tributárias.

Verbi gratia, *n*o julgamento das contas do Poder Executivo do Município de Campo Novo de Rondônia relativas ao exercício financeiro de 2017, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia constatou infringência às disposições insertas no artigo 150, § 6º, da CRFB/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, pela renúncia de receita sem atendimento às disposições legais. Verificou-se uma falha no planejamento da municipalidade, na medida em que o chefe do Poder Executivo arrecada poucos impostos de sua competência e depende das transferências de competências da União e do estado para se manter. A câmara municipal, mediante o Decreto Legislativo nº 12/2020, houve por bem reprovar as mencionadas contas.

8 – Conclusão

O direito de o cidadão fiscalizar as atividades tributárias e financeiras do Estado remonta, no mínimo, a 1789, ano da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), que definiu, entre os direitos individuais e coletivos, o de que "todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração" (artigo 14º).

O Poder Legislativo tem papel fundamental não só para a criação de tributos ou o seu aumento, mas também para fiscalizar como ocorre a tributação e se desenvolvem as políticas tri-

butárias. O famoso *slogan* "*no taxation without representation"* ("nenhuma tributação sem representação"), que fundamentou tantas revoltas e que propugnava a participação do contribuinte no processo de criação das leis que instituíam tributos, deve ser ampliado para abarcar a função fiscalizatória do Poder Legislativo, isto é, a representação popular deve, também, atuar como fiscal do governo em matéria de tributação, além da já consagrada matéria orçamentária.

A despeito de os mecanismos de controle parlamentar ainda permanecerem desacreditados quanto à eficácia fiscalizatória, percebe-se que parlamentares brasileiros, nas diversas esferas da Federação, têm utilizado tais instrumentos com frequência cada vez maior, inclusive e por diversas vezes, para o controle e fiscalização de políticas tributárias.

A matéria tributária possui uma carapaça técnico-discursiva que dificulta o debate legislativo, razão pela qual o Poder Executivo a domina. Por isso, o Poder Legislativo deve preparar-se para realizar uma fiscalização concreta e constante dos atos administrativos tributários como forma de reequilibrar os poderes e incrementar o consentimento para a tributação.

Os mecanismos de controle parlamentar examinados são extremamente relevantes para o equilíbrio do sistema de freios e contrapesos e para o aperfeiçoamento Direito Tributário Democrático. Combinando tais atuações do Poder Legislativo com uma maior participação popular, certamente haverá um incremento significativo no nível de eficiência desse controle, colaborando-se indiretamente, inclusive, para uma atuação mais transparente da administração pública tributária.

9 – Referências

ALTO RIO DOCE (MG). **Decreto nº 2.827, de 29 de agosto de 2022**. 2022a. Disponível em: https://www.portal.altoriodoce.mg.gov.br/edital/3957/Decreto-nº-2.827,-de-29-de-agosto-de-2022. Acesso em: 30 jan. 2023.

ALTO RIO DOCE (MG). **Projeto de Decreto Legislativo nº 5, de 14 de dezembro de 2022**. Autores: Éder de Souza; Dárcio Vieira. 2022b. Disponível em: https://www.altoriodoce.mg.leg.br/processo-legislativo/projetos-de-decreto-legislativo/projetos-de-decretos-legislativos-2022/projeto-de-decreto-no-005-de-14-de-dezembro-de-2022/view. Acesso em: 30 jan. 2023.

ALTO RIO DOCE (MG). **Decreto Legislativo nº 4, de 23 de dezembro de 2022**. Susta os efeitos dos Art. 3º e 6º do Decreto Municipal nº 2.827, de 29 de agosto e dá outras providências. 2022c. Disponível em: https://www.altoriodoce.mg.leg.br/leis/decretos-legislativos/decretos-legislativos-2022/decreto-legislativo-no-004-de-23-de-dezembro-de-2022/view. Acesso em: 30 jan. 2023.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais,** v. 77, n. 4, p. 53-75, out./dez., 2010.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. A "governamentalização" do poder de decisão tributário. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito tributário: homenagem a Alcides Jorge Costa**. São Paulo: Quartier Latin, 2003. V. 1, p. 393-428.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25.10.1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 192, de 11.03.2022**. Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp192.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 194, de 23.06.2022**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei

Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Súmula de Jurisprudência nº 1, de 1994**. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normas-internas/s1.pdf. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 120/2015**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1700995. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 164/2015**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2084335. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 219/2016**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2084335. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 353/2016**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2083237. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 796/2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198954. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pareceres prévios sobre as contas do presidente da República do exercício de 2016**, item 3.2.2, p. 14, Relator Ministro Bruno Dantas, sessão de 28 de junho de 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2016/03-TCU_-_Contas_do_Governo_-_Exercicio_de_2015/01-TC-029-130-2016-6-PARECER-PREVIO-Exercicio_de_2016.pdf. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 2/2022**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2320555. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 13/2022**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2324279. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emendas nºs 77 e 80. **Medida Provisória nº 1.160, de 2023**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9254162&ts=1675793548843&disposition=inline. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo nº 6, de 2002**. Aprova as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2016. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/155476. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.109, de 29/6/2022**. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República de Singapura para Eliminar a Dupla Tributação em Relação aos Tributos sobre a Renda e Prevenir a Evasão e a Elisão Fiscais e seu Protocolo, firmados em Singapura, em 7 de maio de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11109.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2/2021**. Aprova os textos do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República de Singapura para Eliminar a Dupla Tributação em relação aos Tributos sobre a Renda e Prevenir a Evasão e a Elisão Fiscais e de seu Protocolo, assinados em Singapura, em 7 de maio de 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/33263156/publicacao/33263629. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 682 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal**. ARE nº 743480, Rel. Min. Gilmar Mendes, pub. 20/11/2013. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6083656&numeroProcesso=1306505&classeProcesso=ARE&numeroTema=682#:~:text=Tema%20682%20%2D%20Reserva%20de%20iniciativa,ao%20Chefe%20do%20Poder%20Executivo. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 747/2010**, do Plenário, Relator Augusto Nardes, referente ao processo nº 015.052/2009-7,

sessão do dia 14/04/2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010. Acesso em: 23. fev. 2023.

CAMPO NOVO DE RONDÔNIA (RO). **Decreto Legislativo nº 12/2020**. Disponível em: https://www.camponovoderondonia.ro.leg.br/leis/decretos/2020/decreto-legislativo-no-012-2020/at_download/file. Acesso em: 23 fev. 2023.

COSTA, Ramón Valdés. **Instituiciones de derecho tributario**. Buenos Aires: Depalma, 1992.

DIVINÓPOLIS (MG). **Lei municipal nº 3.518, de 1993**. Aprova a planta de valores imobiliários, para efeito de lançamento do imposto predial e territorial urbano, para o exercício de 1994. Disponível em: https://www.divinopolis.mg.leg.br/leis/copy_of_legislacao-municipal. Acesso em: 23 fev. 2023.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Requerimento 350/2018**. Disponível em: https://sapl.divinopolis.mg.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/24388/350._req_-_cpi_abaixo_da_cota_basica_ao_presidente.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

DIVINÓPOLIS (MG). **Decreto do Legislativo nº 32, de 10 de março de 2022**. Homologa relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Portaria nº CM 048, de 21/01/2019 para apurar eventuais irregularidades no cadastramento de imóveis pelo Poder Executivo Municipal no ano de 2017 com lançamento de IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – abaixo do valor da cota básica com eventual renúncia de receita fiscal. Disponível em: https://www.divinopolis.mg.leg.br/processo-legislativo/materias-legislativas. Acesso em: 30 jan. 2023.

DOMINGUES, Nathália Daniel. **Tributação da herança**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. **Relatório final:** CPI dos Incentivos Fiscais. 2020. Disponível em: https://portal.al.go.leg.br/comissoes/36. Acesso em: 30 jan. 2023.

LOLLI, Eduardo Henrique. **Controle dos incentivos fiscais de ICMS no estado de Goiás**: um estudo de caso múltiplo das instituições de controle interno e externo nos âmbitos da atuação, transparência e articulação. 2022. 473 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. **Teoria crítica do direito tributário internacional**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2020.

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

MARTINS, Vanessa. Decreto suspende cobranças de IPTU por uso de imagens aéreas, em Goiânia. **Portal G1,** 16 fev. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/google/amp/go/goias/mercado-imobiliario/noticia/decreto-suspende-cobrancas-de-iptu-por-uso-de-imagens-aereas-em-goiania.ghtml. Acesso em: 30 jan. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MINAS GERAIS. [Constituição Estadual (1989)]. Constituição do estado de Minas Gerais. 30. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70446. Acesso em: 23 fev. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.941, de 29/12/2003**. Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/14941/2003/?cons=1. Acesso em: 23 fev. 2023.

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa. **Projeto de Resolução nº 31/2015**. Susta os efeitos do Decreto nº 46.859, de 1º de outubro de 2015. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PRE&num=31&ano=2015. Acesso em: 16 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 3.298/2016**. Altera a Lei 14.941, de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD. Disponível em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/3298/2016. Acesso em: 23 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Requerimento nº 2.389/2019**. Requer seja encaminhado ao secretário de Estado de Fazenda pedido de informações consubstanciadas no percentual de contribuintes que declararam, nos últimos 10 anos, para fins de recolhimento do ITCD, a transferência de bens ou direitos nas seguintes faixas de valor venal, separando-se as informações por fato gerador ("causa mortis" e doações): até R$ 100.000,00; de R$ 100.000,00 a R$ 250.000,00; de R$ 250.000,00 a R$ 500.000,00; de R$ 500.000,00 a R$ 1.000.000,00; de R$ 1.000.000,00 a R$5.000.000,00; de R$ 5.000.000,00 a R$10.000.000,00; de R$ 10.000.000,00 a R$ 20.000.000,00; e acima de R$ 20.000.000,00; e sejam informados os valores arrecadados pelo Estado, se possível com a aplicação de índice oficial de correção, no período em que vigorava a alíquota progressiva de ITCD. Disponível em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/2389/2019. Acesso em: 26 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 2.918/2021**. Altera a Lei 14.941, de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD. Disponível em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/2918/2021. Acesso em: 23 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação da Mesa nº 2.705, de 23/04/2019**. Dispõe sobre o comparecimento semestral dos secretários de Estado, dirigentes das entidades da administração indireta e titulares de órgãos diretamente subordinados ao governador do Estado às comissões da Assembleia Legislativa para prestarem informações sobre a gestão das respectivas secretarias, entidades e órgãos, conforme disposto no art. 54 da Constituição do Estado. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DLB/2705/2019/. Acesso em: 23 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação da Mesa nº 2.783, de 27/01/2022**. Dispõe sobre o acompanhamento intensivo anual de temas de políticas públicas pelas comissões permanentes da Assembleia Legislativa e altera a Deliberação da Mesa nº 2.705, de 23 de abril de 2019. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DLB/2783/2022/. Acesso em: 23 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Hotsite do Assembleia Fiscaliza**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/fiscalizacao/assembleia_fiscaliza/index.html. 2019. Acesso em: 30 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório de reunião**: prestações de informações sobre a gestão da Secretaria de Estado de Fazenda. 2022a. Disponível em: https://www2.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2022/assembleia-fiscaliza/2022-ciclo1/documentos/Secretaria-de-Estado-da-Fazenda-Sef/04-relatorio-reuniao.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório final**. Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte. Relator: Deputado Elismar Prado, 2022b. Disponível em: https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/728/451/1728451.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Secretária de Fazenda. **Memorando SEF/SRE nº 54/2019**. Disponível em: http://mediaserver.almg.gov.br/stl/sma/RQN2019023890001. Acesso em: 30 jan. 2023.

MOREIRA, André Mendes. ITCD: reflexões sobre a (in)viabilidade do aumento de alíquotas. **Mesa de Debates.** Comissão de Direito Tributário da OAB/MG. 30 jun. 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=t_qbG4M0zPU&ab_channel=2KProdu%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 3 fev. 2023.

MENESES, Bruno. Câmara de Divinópolis abre CPI para apurar IPTU de apenas R$ 0,10. **Jornal "O Tempo"**. 9 fev. 2019. Disponível em: https://www.otempo.com.br/politica/aparte/camara-de-divinopolis-abre-cpi-para-apurar-iptu-de-apenas-r-0-10-1.2134128. Acesso em: 30 jan. 2023.

MOREIRA, Bernardo Motta. **A governamentalização do poder de tributar**: desafios do processo legislativo tributário. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2021.

PAULO, Antônio. Guedes dá 'bolo' na Câmara e será convocado a explicar decretos do IPI. **Brasil Norte Comunicação**. Disponível em: https://bncamazonas.com.br/poder/guedes-bolo-camara-convocado-explicar-decretos-ipi/. Acesso em: 20 jan. 2023.

RESENDE, Antônio José Calhau de. O controle de legalidade da Assembleia de Minas sobre os atos normativos do Poder Executivo. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau de (org.). **25 anos da Constituição mineira de 1989**: teoria, prática, história, inovações. 1. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. p. 53-68.

RESENDE, Antônio José Calhau de. **As funções do Poder Legislativo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. O tamanho do município e o desempenho no exercício da função fiscalizadora. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, p. 111-135, jan./jun. 2012.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas. **Processo nº 1753/2018**. Prestação de Contas. Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves. Disponível em: http://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvidado/acbd6a62c8d325ac68eae142b08c1682. Acesso em: 23 fev. 2023.

SANCHES, José Luís Saldanha. **Manual de direito fiscal**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. A alarmante relativização da reserva legal tributária pelo STF. **Revista Consultor Jurídico,** 14 dez. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/alarmante-relativizacao-reserva-legal-tributaria-stf. Acesso em 16 fev. 2023.

Recebido em 07/03/23
Aprovado em 20/03/23