

## STF também é responsável pelo número de emendas constitucionais



**Luciano Fuck**  
professor de Direito

É recorrente o chiste mordaz de que a Constituição Federal de 1988 parece

um periódico, tendo em vista o elevado número de emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional. Com efeito, as 90 emendas constitucionais mais as 6 emendas de revisão, aprovadas em 27 anos, demonstram a prodigalidade de alterações, sem paralelo no direito comparado, e colocam em dúvida até a rigidez do texto constitucional.

No entanto, não se pode ignorar que ao menos dois fenômenos impõem a constante revisão do texto constitucional. O primeiro consiste no caráter analítico e extremamente minucioso do Texto Constitucional. Evidentemente, não se pode comparar a quantidade de emendas aprovadas à Constituição dos Estados Unidos da América, que possui apenas sete artigos, com aquela referente à Carta Magna, com mais de 350 dispositivos, incluídos os previstos no ADCT. Justamente porque a Constituição de 1988 disciplina os mais variados assuntos, é indispensável sua atualização às alterações de circunstâncias.

Exemplo marcante é o sistema tributário nacional, disposto no "Título VI — do Texto Constitucional". [\[1\]](#) O próprio caráter rígido e exaustivo das competências tributárias [\[2\]](#) dispostas na Constituição acarretou a necessidade de edição de emendas que visavam adaptar as normas constitucionais tributárias, seja para criar novos tributos, seja para alcançar bases materiais alternativas. Ressalte-se que nenhum outro país constituiu sistema constitucional de competências tributárias rígido, inflexível e exaustivo como o estabelecido pela CF/1988. Tradicional desde a Constituição de 1934, a detalhada repartição de competências tributárias prestigia o federalismo, especialmente considerando o processo centrífugo de sua formação no Brasil, e atende a antigo anseio de descentralização de recursos da União para os estados e municípios e de recursos dos estados para os municípios. [\[3\]](#) Em grande parte, esse anseio é atendido no Brasil por meio da repartição de competências e das receitas dos impostos. [\[4\]](#)

Além do detalhado sistema de competências tributárias, a Constituição de 1988 prevê ainda extenso rol de princípios, que moldam o poder de tributar e protegem direitos e garantias dos contribuintes. [\[5\]](#) Ainda



---

é válida a frase de Aliomar Baleeiro de que “nenhuma Constituição excede a brasileira, a partir da redação de 1946, pelo zelo com que reduziu a disposições jurídicas aqueles princípios tributários [limitações constitucionais ao poder de tributar]”.<sup>[6]</sup>

Entre as adaptações realizadas pelo poder constituinte derivado no sistema constitucional tributário, a criação de novas competências não foi rara, principalmente para reforçar a capacidade arrecadatória da União de modo a dar conta das promessas constitucionais. Com efeito, as Emendas Constitucionais 3/1993; 12/1996; 20/1998 e 31/2000 criaram expressamente novas competências tributárias.

Isso sem contar as diversas emendas constitucionais promulgadas com a finalidade de estender a vigência de disposições provisórias, como a extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) e a Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Além disso, outro fenômeno do sistema constitucional brasileiro — ainda muito pouco estudado — deu origem a considerável número de emendas constitucionais.<sup>[7]</sup> Refiro-me ao permanente diálogo institucional entre o Poder Legislativo e a Jurisdição Constitucional.

De fato, várias decisões do Supremo Tribunal Federal provocaram reações do Congresso Nacional na forma de emendas constitucionais. São emblemáticos os casos da *EC 58/2009*, que aumentou o número de vereadores nos municípios brasileiros como forma de alterar o fixado no RE 197.917/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 7.5.2004; e da *EC 52/2006*, promulgada para derrubar a verticalização partidária imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral e confirmada pelo STF na ADI 2.626/DF (red. para o acórdão min. Ellen Gracie, Pleno, DJ 5/3/2004).

Todavia não é necessário recorrer às questões eleitorais, naturalmente sensíveis aos parlamentares. Mais uma vez, o sistema tributário nacional é palco suficiente do diálogo institucional entre Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional que dá origem a emendas constitucionais.

Com efeito, a célebre ADI 939/DF (rel. min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 18/3/1994), em que, pela primeira vez, o STF declarou a inconstitucionalidade de emenda constitucional, teve papel decisivo na opção de criação da CPMF pela *EC 12/1996*, em vez de se prorrogar o IPMF.

Na mesma linha, a *EC 29/2000* permitiu a progressividade do IPTU em razão do valor do imóvel, uma vez que o STF entendeu como indispensável a autorização constitucional para a progressividade da alíquota de tributos reais, na esteira do decidido no *RE 153.771/MG* (red. para o acórdão min. Moreira Alves, Pleno, DJ 5/9/1997).

Além disso, atento à pacífica jurisprudência do Pretório Excelso de considerar inconstitucional a instituição de taxa municipal de iluminação pública — consubstanciada na Súmula 670/STF — ante a ausência do caráter específico e divisível do serviço público, o Congresso Nacional promulgou a *EC 39/2002*, que incluiu o artigo 149-A à Carta Magna a fim de permitir a instituição de contribuição municipal para o custeio do serviço de iluminação pública.

Tendo em vista a compreensão do STF de que, no regime previdenciário da *EC 20/1998*, não havia competência tributária para instituir contribuição previdenciária dos servidores inativos, consoante assentado na ADI-MC 2010/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 12.4.2002, o Congresso Nacional



promulgou a *EC 41/2003*, para expressamente restabelecer a competência tributária para contribuição previdenciária de servidores aposentados e pensionistas.

Ressalte-se que a reação do Congresso Nacional de promulgar emendas constitucionais frente a decisões do STF não significa insurgência ou conflito entre os Poderes. O STF não tem — e não deve ter — a última palavra nas escolhas e opções institucionais, principalmente em temas complexos, como o federalismo fiscal e o sistema político. É indispensável a cooperação entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo de forma a consertar os defeitos e a aperfeiçoar os avanços no nosso Estado Democrático de Direito. Daí a felicidade da expressão “diálogo institucional”.

Exemplo recente deste produtivo diálogo é a *EC 87/2015*, promulgada em razão do decidido pelo STF na ADI 4.628/DF (rel. min. Luiz Fux, Pleno, DJe 24/11/2014). Na oportunidade, o Pretório Excelso entendeu que o aumento substancial do comércio eletrônico justificava a redistribuição da partilha de ICMS entre Estado de destino e de origem, mas que isso não poderia ser feito por meio de Protocolo do Confaz, apenas por emenda constitucional. Em resposta a essa decisão, o Congresso Nacional rapidamente promulgou a referida emenda constitucional, alterando gradativamente a mencionada partilha nos casos de operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte de ICMS localizado em outro Estado.<sup>[8]</sup>

Direta ou indiretamente, a jurisdição constitucional participa do desenvolvimento institucional e impulsiona a promulgação de emendas constitucionais.

Na realidade, o grande número de emendas constitucionais no âmbito da CF/1988 não se revela como patologia ou característica intrinsecamente negativa do nosso modelo. Antes é consequência inevitável de um texto abrangente, analítico e minucioso e do exercício do diálogo institucional, principalmente tendo em conta o funcionamento da jurisdição constitucional no Brasil: ativa, altiva e independente. Se nem todas as modificações do texto constitucional foram positivas, muitas melhorias foram alcançadas e muitas mais serão inevitavelmente necessárias.

[1] A propósito, confira-se *Sistema constitucional tributário exige atenção do STF*.

[2] ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 86.

[3] LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo do Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 70.

[4] OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. “A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009”. *Texto para Discussão do IPEA*, n. 1469, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jan. 2010. p. 1 (40). Disponível neste [link](#). Acesso em 11/2015).

[5] COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 163.

[6] BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 2.

[7] A propósito, confira-se o brilhante e recente estudo do colega de Observatório da Jurisdição Constitucional VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: Debate entre o STF e o Congresso Nacional*.



São Paulo: Saraiva, 2015.

[8] A propósito da referida EC 87/2015, cf. CORREIA NETO, Celso de Barros & SIMEI e SILVA, Jean Paulo. “Falha redacional dificulta a aplicação da emenda Constitucional 87”. Disponível neste [link](#). Acesso em 6/11/2015.

**Date Created**

07/11/2015