

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO: MIN. CRISTIANO ZANIN

ACÓRDÃO RISTF

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS. REGRESSIVIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO. DEVER CONSTITUCIONAL DE REGULAMENTAÇÃO. RESPONSABILIDADE FISCAL. OMISSÃO INCONSTITUCIONAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE PRAZO AO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO PROCEDENTE.

I - CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade — PSOL em face da inércia do Congresso Nacional em editar lei complementar regulamentadora do Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF, previsto no art. 153, VII, da CF/1988.

II - QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se há omissão do Congresso Nacional em editar a Lei Complementar prevista no art. 153, inc. VII, da Constituição. O requerente sustenta que a União tem o poder-dever de instituir o IGF, enquanto instrumento de concretização dos objetivos fundamentais da República, em especial a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

III - RAZÕES DE DECIDIR

3. *Regressividade estrutural do sistema tributário brasileiro.* O sistema tributário brasileiro é regressivo, reflexo da forte dependência de tributos indiretos e da limitada progressividade da tributação sobre a renda. Ademais, os instrumentos tributários tradicionais têm se revelado

ADO 55 / DF

insuficientes para conter a concentração de riqueza no topo da distribuição. O imposto de renda não alcança a riqueza acumulada nem os ganhos de capital não realizados, e sua base foi progressivamente erodida por escolhas legislativas regressivas, como a isenção de dividendos instituída em 1995. A tributação do patrimônio imobiliário padece de avaliações cronicamente defasadas e de impopularidade que inibe sua majoração. A tributação de heranças e doações é vulnerável à elisão por meio de planejamento tributário, convertendo-se, na prática, em tributo pago apenas pelos menos assessorados. O resultado é que o sistema tributário agrava a concentração de riqueza que se propõe a combater.

4. *Potencial redistributivo do IGF e viabilidade técnica.* O IGF, imposto pessoal sobre o patrimônio, é instrumento apto a alcançar a parcela da riqueza que escapa aos demais tributos e a restaurar a progressividade do sistema tributário. As críticas quanto à fuga de capitais e à baixa arrecadação histórica decorrem de escolhas de desenho legislativo — bases de cálculo estreitas, isenções casuísticas e ausência de coordenação internacional —, não de atributos intrínsecos ao tributo. Um IGF bem calibrado, com base ampla e coordenação internacional, é tecnicamente viável e com potencial arrecadatório relevante.

5. *Dever constitucional de instituição do IGF.* A competência do art. 153, VII, da CF/1988 não constitui mera faculdade legislativa. Inserida no mesmo texto que erige como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades (art. 3º, I e III), a regra de competência deve ser lida em conjunto com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia (arts. 145, § 1º, e 5º, caput) e com o entendimento assentado por esta Corte no RE 601.314, segundo o qual a progressividade tributária é condição de possibilidade dos objetivos do art. 3º do programa constitucional. Esse dever é reforçado pelo art. 80, III, do ADCT, que vincula a arrecadação do IGF ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e pela EC nº 132/2023, que consagrou a justiça tributária como princípio do sistema e determinou que alterações na

ADO 55 / DF

legislação tributária busquem atenuar efeitos regressivos (CF/1988, art. 145, §§ 3º e 4º).

6. *Colisão da omissão com a diretriz constitucional de responsabilidade fiscal.* A omissão legislativa colide com o art. 164-A da CF/1988, que impõe à União conduzir sua política fiscal de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis. A escolha exclusiva pelo ajuste pelo lado da despesa, desconsiderando o potencial arrecadatório do IGF, transfere o ônus do ajuste fiscal de forma desproporcional sobre os setores mais vulneráveis e privilegia a não tributação dos muito ricos em detrimento do adequado financiamento das funções essenciais do Estado.

7. *Não cabimento da fixação de prazo ao Congresso Nacional.* A cominação de prazo não se mostra adequada por dois fundamentos relevantes. *Primeiro*, o desenho do IGF envolve escolhas de elevada complexidade técnica e jurídica que demandam deliberação legislativa cuidadosa. Ademais, o Congresso Nacional tem demonstrado disposição de corrigir a regressividade do sistema de forma progressiva e sistemática, como evidenciam a tributação de dividendos, o imposto de renda mínimo anual, a tributação de entidades controladas no exterior e de fundos fechados, a tributação mínima global de grandes grupos multinacionais e a reforma tributária sobre o consumo com mecanismo de devolução a pessoas de baixa renda (Leis nº 14.754/2023, 15.079/2024 e 15.270/2025, e EC nº 132/2023). *Segundo*, a efetividade do IGF depende de coordenação internacional, e o Brasil exerce protagonismo nas discussões sobre tributação de grandes fortunas no G20 e na ONU; uma aprovação açodada, dissociada desse processo, poderia comprometer a atuação diplomática e a própria eficácia arrecadatória do tributo. A comunicação ao Congresso Nacional da existência da omissão inconstitucional, sem fixação de prazo, é medida que preserva o espaço democrático de deliberação.

IV - DISPOSITIVO

Pedido procedente. Reconhecimento da omissão inconstitucional do Congresso Nacional em editar lei complementar regulamentadora do

ADO 55 / DF

Imposto sobre Grandes Fortunas, prevista no art. 153, VII, da CF/1988. Comunicação ao Congresso Nacional. Sem fixação de prazo.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 3º, I, III e IV; 5º, caput; 145, §§ 1º, 3º e 4º; 153, VII; 164-A; ADCT, arts. 79 e 80, III; EC nº 132/2023; Lei nº 14.754/2023; Lei nº 15.079/2024; Lei nº 15.270/2025.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 601.314/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 16.09.2016; STF, ADI 3.682/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 09.05.2007; STF, STF, ADI 7.633-MC-Ref/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, declarando estar o Congresso Nacional omissso na elaboração da lei prevista no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, que estabelece que compete à União instituir impostos sobre grandes fortunas nos termos de lei complementar, vencidos o Ministro Luiz Fux, que julgava improcedente a ação, e parcialmente o Ministro Flávio Dino, somente em relação à fixação de prazo. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio (Relator). Ausentes, justificadamente, os Ministros Edson Fachin (Presidente) e Gilmar Mendes.

Brasília, 11 de março de 2026.

CRISTIANO ZANIN – Redator do Acórdão

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: FABIO KONDER COMPARATO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório,
as informações prestadas pelo assessor Tiago do Vale:

O Partido Socialismo e Liberdade – P-Sol ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tendo por objeto a ausência de regulamentação do artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal, concernente à instituição de imposto sobre grandes fortunas.

Ressalta a legitimidade, aludindo ao artigo 103, inciso VIII, da Carta da República, considerada representação no Congresso Nacional.

Afirma cabível a ação, argumentando ser o meio adequado à reparação de lesão ao Estado de Direito decorrente do não exercício dos denominados “poderes-deveres” versados na Lei Maior. Frisa que, três décadas após promulgada a Constituição de 1988, o legislador federal mantém-se inerte quanto à criação do tributo previsto no artigo 153, inciso VII.

Compara o sistema tributário brasileiro com o de outros países. Destaca a cobrança reduzida de impostos consideradas altas rendas, contraposta à elevada carga incidente sobre o consumo. Sublinha necessária a taxação de grandes riquezas a fim de concretizar a justiça social sob o ângulo fiscal, relacionando-a à construção de sociedade livre, justa e igualitária, à erradicação da pobreza e da marginalização e à

ADO 55 / DF

redução de desigualdades, objetivos fundamentais da República – artigo 3º, incisos I e III, da Constituição Federal.

Busca o reconhecimento da omissão legislativa considerado o artigo 153, inciso VII, da Lei Maior, objetivando que a proposta de lei complementar a ser apresentada seja submetida ao rito da “tramitação prioritária”, na forma do artigo 151, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ante a inexistência de pedido de concessão de liminar, Vossa Excelência, em 4 de outubro de 2019, acionou os artigos 6º e 8º da Lei nº 9.868/1999, determinando fossem providenciadas informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Mesa do Congresso Nacional diz da inviabilidade da pretensão, salientando imprópria a imposição, pelo Judiciário, via ação direta de inconstitucionalidade por omissão, de obrigação ao Legislativo, sob risco de contrariedade ao preceito da separação dos poderes. Sustenta a impossibilidade jurídica e a inépcia do pedido, articulando com a complexidade da matéria. Evoca o princípio da legalidade na criação de tributos – artigo 150, inciso I, da Lei Maior. Nega a inércia do Congresso Nacional, realçando a tramitação de diversas proposições sobre o tema. Postula a inadmissão da ação e, no mérito, a improcedência do pedido.

Em 23 de outubro de 2019, o Presidente da Câmara dos Deputados informou que o Projeto de Lei Complementar nº 277/2008, a versar a regulamentação do dispositivo atinente à criação do Imposto sobre Grandes Fortunas, encontrava-se pronto para inclusão na pauta do Plenário.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido. Sublinha não caracterizada omissão,

ADO 55 / DF

sustentando ser facultativo o exercício das competências previstas no texto constitucional. Frisa inadequada a ação direta de inconstitucionalidade por omissão para solucionar a questão, no que inviável a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo para a atuação do Legislativo. Refere-se à intensa atividade normativa sobre o assunto, considerados projetos em curso. Menciona, caso seja criado tributo a incidir nas grandes fortunas, possíveis impactos nocivos à economia, ressaltando a potencial fuga de investidores e de capital.

A Procuradoria-Geral da República opina pela improcedência do pedido, em parecer com os seguintes fundamentos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS. ARTIGO 153, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO. FACULDADE DO ENTE FEDERATIVO COMPETENTE. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. OPÇÃO POLÍTICO-NORMATIVA.

1. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade por omissão em face da não instituição de determinado imposto, por tratar de opção político-normativa do ente tributante.

2. O art. 153, VII, da CF veicula faculdade conferida à União para instituir o imposto sobre grandes fortunas, que descaracteriza a mora legislativa, ante a ausência do dever constitucional de legislar.

3. O Poder Judiciário não pode, nem mesmo pela via da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, determinar a criação provisória de tributo, sob pena de atuar como legislador positivo e, dessa forma, de afrontar o princípio da divisão funcional do Poder e o princípio da legalidade tributária.

Parecer pela improcedência do pedido.

ADO 55 / DF

Vossa Excelência admitiu como terceira a Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal – Febrafisco.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR): Faz-se em jogo definir se há, ou não, mora inconstitucional do Congresso Nacional na instituição de imposto sobre grandes fortunas, conforme previsto no artigo 153, inciso VII, da Carta da República.

A existência de projetos de lei em curso não afasta a viabilidade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Importante é saber se há direito de envergadura maior cuja concretude dependa de normatização legal ausente.

O Pleno, no exame da ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 3.682, relator ministro Gilmar Mendes, acórdão publicado no Diário da Justiça de 6 de setembro de 2007, adotou enfoque segundo o qual a falta de deliberação, no âmbito do Legislativo, dentro de prazo razoável, sobre projeto de lei em tramitação, revela omissão incompatível com a Constituição Federal. Confirmam o teor da ementa formalizada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição.

2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos

ADO 55 / DF

projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal.

4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.”

Nada obstante a informação recebida da Câmara dos Deputados, dando conta de o bloco encabeçado pelo Projeto de Lei Complementar nº 277/2008, apresentado em 26 de março de 2008, que versa a regulamentação do tributo, estar pronto para ser incluído na pauta do Plenário daquela Casa, consulta ao andamento da proposição revela

ADO 55 / DF

ainda não implementada a inserção.

Considerado o artigo 102, cabeça, da Constituição Federal, incumbe ao Supremo zelar para que o principal documento normativo do Estado não seja esvaziado por conduta omissiva ou comissiva, em especial de agentes políticos e órgãos de estatura constitucional, como é o caso dos ocupantes do Poder Legislativo.

Na quadra vivida, encontra-se superado o ciclo de atraso que caracterizou o constitucionalismo brasileiro, marcado por Constituições semânticas – na classificação ontológica elaborada por Karl Loewenstein (*Teoría de la Constitución*, 1976, p. 170) –, inobservadas, sem maior reserva ou constrangimento, pelos mandatários de turno.

A fim de evitar essa situação, e ciente dos percalços experimentados em passado não tão distante, o constituinte de 1988 procurou fornecer instrumentos processuais voltados à obtenção da efetividade – ou eficácia social, para utilizar a expressão de José Afonso da Silva (*A aplicabilidade das normas constitucionais*, 2008, p. 65) – das normas jurídicas contidas na Carta da República. Cabe destacar as figuras do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tomada de empréstimo ao artigo 283 da Carta portuguesa de 1976 – artigos 5º, inciso LXXI, e 103, § 2º.

A razão é singela: o constitucionalismo, entendido como expressão de princípios de natureza política, dirigido unicamente ao próprio Estado e aos agentes públicos, incapaz de gerar direitos subjetivos, não é mais compatível com as expectativas sociais depositadas no texto constitucional e na jurisdição que o guarda.

A inoperância do ditame maior é situação a ser afastada, ante apelo do cidadão em tal sentido e a prova da mora injustificável por parte do legislador ou do Chefe do Executivo. Não é admissível transformar a Lei das leis, que é a Constituição Federal, em “sino sem badalo”, na dicção do professor José Carlos Barbosa Moreira, sob pena de ter-se o prejuízo à força normativa do texto e a perda de legitimidade do Judiciário.

Conforme ressaltado pelo ministro Celso de Mello no julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.458, com

ADO 55 / DF

acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de setembro de 1996, há de buscar-se a concretude, a eficácia maior, dos ditames constitucionais. Com a propriedade decorrente da formação profissional e humanística possuída, Sua Excelência fez ver:

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

[...]

É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e efetuem, em consequência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.

A interpretação constitucional levada a cabo quando verificada omissão incompatível com a Carta da República tem-se mostrado necessária ao sucesso dos propósitos basilares encerrados no Documento Básico: revela-se tanto completa quanto complexa, tão fiel ao texto como criativa. Atento a essa amplitude de possibilidades hermenêuticas, este Tribunal tem estado à altura da tarefa confiada, mediante a adoção de leitura construtiva, a sinalizar normas jurídicas implícitas aos marcos textuais da Lei Maior, dando nova carga semântica ao postulado da harmonia entre os poderes.

O Imposto sobre Grandes Fortunas está previsto desde a promulgação da Constituição de 1988, havendo o constituinte conferido à

ADO 55 / DF

lei complementar a regulamentação. De todos os impostos ordinários disciplinados no texto constitucional, é o único não implementado.

Por via de regra, o exercício das competências tributárias delineadas na Lei Maior sinaliza opção político-normativa, levando em conta a autonomia de cada ente federado na gestão das receitas financeiras.

O Código Tributário Nacional, ao versar normas gerais sobre a atribuição, previu a possibilidade de não ser exercida, elucidando a impropriedade de ter-se a atuação substitutiva de outro poder tributante. Eis o teor do preceito:

Art. 8º O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

Conforme lição de Roque Antonio Carrazza, “nada impede que a pessoa política deixe de exercitar, no todo ou em parte, sua competência tributária. Este, inclusive, é o corolário natural da inaducidade da competência tributária.”¹

A análise da conduta omissiva no tocante à concretização jurídico-política dos preceitos relativos aos poderes fiscais faz-se considerado o contexto vivenciado.

Indaga-se: A quadra histórica observada nos últimos trinta anos franqueia o abandono de instrumento arrecadatório previsto no texto constitucional? A resposta é desenganadamente negativa.

A grave e renitente crise econômica revelada pelo déficit persistente das contas públicas dos entes federados, potencializada em decorrência da pandemia covid-19, constitui obstáculo ao cumprimento dos objetivos contidos no artigo 3º da Carta da República:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

1 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 28. ed. São Paulo: Malheiros. p. 567.

ADO 55 / DF

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse cenário, o Imposto sobre Grandes Fortunas é mecanismo apto ao aumento da arrecadação, estimulando a promoção das metas buscadas pelo constituinte, ao mesmo tempo que diminui os impactos da crise sobre os menos favorecidos.

Surge a inconstitucionalidade da conduta omissiva do Congresso Nacional. Cumpre prestigiar a força normativa da Constituição Federal, no que forma um grande todo, e a interpretação jurídica não pode restringir-se a determinado dispositivo, devendo buscar fundamento no conjunto de enunciados válidos. Conforme exteriorizou o ministro Eros Grau, não se examina o Direito em tiras, premissa a revelar que toda interpretação é, em maior ou menor medida, sistemática.

Tem-se tributo potencialmente não regressivo, capaz de promover a justiça social e moralização das fortunas, amenizando os efeitos nefastos na população mais pobre, além de observar os princípios informadores do sistema tributário nacional, em especial o da capacidade contributiva.

Observem, ainda, ter o artigo 80, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias destinado o produto da arrecadação do Imposto ao Fundo de Combate à Pobreza, a indicar a importância do tributo para o cumprimento dos objetivos preconizados no Diploma Maior.

Ausente regulamentação do tributo, constitui passo demasiado largo fixar prazo ao legislador, visando a adoção de providências. Mantenho-me fiel ao que venho sustentando, em se tratando da mora de outro Poder. Não cabe ao Supremo, sob pena de desgaste maior, determinar prazo voltado à atuação do Legislativo. É perigoso, em termos de legitimidade institucional, uma vez que, não legislando o Congresso Nacional, a decisão torna-se inócua.

ADO 55 / DF

Por isso mesmo a Constituição Federal estipula prazo quando em jogo omissão de órgão administrativo – artigo 103, § 2º:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...]

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Impõe-se a autocontenção. O Supremo tem atuação vinculada, cabendo a defesa, e não o menosprezo, do texto constitucional.

Julgo procedente o pedido formulado, declarando estar o Congresso Nacional omissivo na elaboração de lei voltada ao atendimento ao artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal. “Compete à União instituir imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar.” Passados 31 anos da previsão constitucional, que venha o imposto, presente a eficácia, a concretude da Constituição Federal. Com a palavra, o Congresso Nacional.

23/10/2025**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. CRISTIANO ZANIN
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MEMÓRIA DE CASO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - O julgamento iniciou na sessão virtual de 25 de junho a 2 de agosto de 2021. Na assentada, votou apenas o Relator, julgando procedente o pedido. Na sequência, o processo foi destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, que, em 20 de outubro de 2025, cancelou o destaque. O julgamento veio, então, para continuidade no Plenário presencial.

À guisa apenas de rememoração, o Relator originário era o Ministro Marco Aurélio, o Relator atual é o eminente Ministro André Mendonça. Com a aquiescência de Sua Excelência, apenas rememoro para a advogada fazer a sustentação oral.

Trata-se de uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, em face da omissão do Congresso Nacional em instituir, por lei complementar, impostos sobre grandes fortunas, nos termos previstos no inciso VII do art. 153 da Constituição Federal.

A Mesa do Congresso Nacional manifestou-se pela inviabilidade da pretensão, salientando imprópria a imposição, por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, pela via do Judiciário, de obrigação ao Legislativo, sob risco de contrariedade ao preceito da separação dos Poderes. Ademais, evocou o princípio da legalidade na criação de tributos - art. 150, I, da Lei Maior. Negou existir inércia do

ADO 55 / DF

Congresso Nacional, realçando a tramitação de diversas proposições sobre o tema.

Em 2019, veio aos autos manifestação da Câmara dos Deputados. O Senhor Presidente informou que o projeto de Lei Complementar 277, de 2008, a versar sobre a regulamentação do dispositivo atinente à criação do imposto sobre grandes fortunas, encontrava-se pronto para inclusão na pauta do plenário.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido. Sublinhou que não está caracterizada a omissão, sustentando ser facultativo o exercício das competências legislativas previstas no texto constitucional. Referiu-se ainda à intensa atividade sobre o assunto, considerados os projetos em curso no Congresso Nacional. Mencionou também que, caso seja criado o tributo a incidir nas grandes fortunas, possíveis impactos nocivos à economia ocorrerão, ressaltando a potencial fuga de investidores e de capital.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer juntado aos autos, opinou pela improcedência do pedido, sustentando inicialmente que não cabe ação direta de inconstitucionalidade por omissão em face da não instituição de determinado imposto, por se tratar de opção político-normativa do ente tributante.

Assentou ainda que não está caracterizada, no caso, a mora legislativa e que o Poder Judiciário não pode, nem mesmo pela via da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, determinar a criação de tributo. Esta é, em síntese, a rememoração.

23/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, pela ordem, porque tenho muita preocupação com a questão do precedente procedimental. Tenho o maior prazer, como filho de um saudoso e ético advogado, de ouvir os advogados, mas tenho a impressão de que Vossa Excelência aduziu ao fato de ter sido retirado o destaque e continuaria o julgamento.

Apenas para que outra parte, analogicamente, não alegue, porque acho que a advogada já deve ter feito, não sei, a sustentação oral no Plenário. Ela poderia esclarecer-nos sobre isso.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Pois não, se a senhora puder comparecer à tribuna. Vossa Senhoria compreendeu a indagação feita pelo eminente Ministro Fux?

Pois não.

A SENHORA BRUNA FREITAS DO AMARAL (ADVOGADA) - Sim, Excelência. Tivemos a oportunidade de fazer a sustentação oral de maneira virtual. O destaque não havia sido retirado quando o pedido de sustentação oral já havia sido feito, deferido pela assessoria, por isso estamos comparecendo com o pedido de sustentação hoje.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não tenho nenhuma resistência a essa excepcionalidade.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Na verdade, a Presidência está seguindo a praxe que, de um certo modo, foi seguida até agora nesses casos. Quando se destaca e vem para o presencial, o processo recomeça, por assim dizer, a partir do zero, nada obstante tenham sido proferidos votos no Virtual.

É assim que temos feito, tanto que o Relator apresenta o relatório novamente, são ouvidas as sustentações orais e, em seguida, o voto. Neste caso, a Presidência fez uma rememoração porque o Relator originário está

ADO 55 / DF

aposentado e, portanto, há o Relator atual, o Ministro André Mendonça.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Está aposentado e já votou, Ministro Fux, por isso que, digamos assim, não voto e não enunciei o relatório. A praxe tem sido, nessas circunstâncias, a Presidência, por assim dizer, assumir um pouco o papel de enunciar a síntese do caso. É como temos procedido, como de costume.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Pois não. Todavia, o eminente Ministro Luiz Fux levanta um ponto. De fato, como a Presidência anunciou, o Ministro Gilmar efetivamente cancelou o destaque dia 20 de outubro agora. Há esse cancelamento do destaque, um fato novo. Nesta circunstância, consulto o Colegiado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente, sugiro a Vossa Excelência, por uma deferência à advogada, é apenas uma sustentação. Talvez percamos mais tempo com a questão de ordem do que com a sustentação e é sempre útil.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permita-me, Ministro Flávio. Os demais também poderiam ter-se inscrito e estariam aí para fazer a sustentação também. Acho que, por deferência, devemos ouvir.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Vossas Excelências estão de acordo?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Apenas citei para a questão de o precedente não ser invocado por outrem. Alegar que retiraram o destaque, já tendo feito a sustentação oral e, por vídeo, faz-se outra sustentação, só para não criar esse precedente. Contudo, uma deferência, digamos assim, excepcional hoje, porque a advogada está presente. Não sei se há outros advogados.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Não.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não tenho nenhuma resistência. À sustentação não tenho nenhuma resistência, apenas lembrei da questão formal.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - No caso, Vossa Excelência se opõe que haja?

ADO 55 / DF

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) -
Estando o Plenário unânime, concedo a palavra à Doutora Bruna de Freitas do Amaral, que falará pelo o requerente por quinze minutos.

A SENHORA BRUNA FREITAS DO AMARAL (ADVOGADA) -
Obrigada, Excelência.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)

ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após a leitura do resumo do relatório pelo Ministro Edson Fachin (Presidente) e a realização da sustentação oral, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo requerente, a Dra. Bruna de Freitas do Amaral. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 23.10.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Alexandre, essa data ganha mais significado pela oportunidade de Vossa Excelência chamar a julgamento este processo, que versa sobre uma controvérsia que tem a mesma idade da Constituição de 88.

Todos nós sabemos que esse é um tema que desperta muita atenção, uma vez que é o único dos tributos plasmados no texto originário que jamais foi regulado e implementado.

Estudos tanto brasileiros quanto estrangeiros mostram que o nosso sistema tributário é fortemente regressivo. A bem da verdade, se nós compararmos com os países da OCDE, estamos em um patamar no qual, no que se refere aos impostos ditos indiretos, temos um peso proporcionalmente maior; e, no que se refere aos chamados impostos diretos, aqueles que incidem sobre patrimônio e renda, o Brasil está abaixo da média dos países da OCDE. Isso seria uma questão apenas de interesse acadêmico, ou um insumo para a atividade legislativa, se não fosse possível e, na minha visão, necessário, imprescindível, um juízo de compatibilidade desse estado de coisas com as opções constitucionais.

É preciso, portanto, entender que a regressividade que marca o sistema tributário não é apenas inconveniente, não é apenas errada, não é apenas injusta; é tudo isso. Mas, sobretudo naquilo que nos cabe no concerto dos Poderes da República, tenho a convicção mais profunda de que estamos diante de uma situação inconstitucional, porque há uma incompatibilidade frontal com a dicção expressa da Carta Magna no sentido de que os impostos devem ser graduados segundo o princípio da capacidade contributiva, ou seja, a progressividade não é apenas uma decorrência lógica do compromisso constitucional com a redução das desigualdades sociais, que está enunciada logo no pórtico do texto assentado pelo constituinte originário.

Além disso, há cláusula constitucional expressa no sentido de que os

ADO 55 / DF

impostos, sempre que possível, serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Nós temos que entender que "sempre que possível" não é uma condicionante de natureza política; é sim uma condicionante no sentido fático, ou seja, se é tecnicamente e faticamente possível essa graduação dos impostos à luz do princípio da capacidade contributiva, não está no território da discricionariedade legislativa fazer ou não fazer tal adequação. Ela só não deve ser feita quando não for possível mesmo.

E sabemos bem que, mesmo em relação aos impostos indiretos, há, ainda que de modo imperfeito, essa busca de progressividade. Sabemos bem que um imposto indireto, um imposto circulatório, um imposto sobre o consumo que incide sobre um quilo de feijão consumido por uma família que ganha um salário mínimo e, por outro lado, por uma família que ganha 20 salários mínimos, aparentemente, tem o mesmo peso. Mas assim não é porque, proporcionalmente, é claro que *vis-à-vis* a renda, nós temos um peso proporcionalmente maior da carga tributária incidente sobre o quilo de feijão em relação às famílias mais pobres.

Então, nós tivemos recentemente uma reforma tributária saudada por todos nós que visa avançar no sentido da modernização, da simplificação do sistema tributário, porém contém esta gravíssima lacuna. É uma reforma tributária, sem dúvida importante, que incidiu sobre essa perspectiva da simplificação, da modernização da unificação de tributos, portanto redução dos gastos da atividade empresarial no Brasil.

Porém nós precisamos, em nível inclusive infraconstitucional e no terreno jurisdicional, avançar em relação a uma outra determinação da Constituição exatamente atinente ao caráter progressivo do sistema tributário. E há muita dificuldade de assim fazer. Nós todos somos testemunhas que se alonga pelo ano inteiro de 2025 a busca de mudanças de alíquotas de imposto de renda, de redução de alíquotas para quem ganha menos, aumento de alíquotas para quem ganha mais.

E veja, esse debate se dando na seara legislativa ordinária, e ainda assim com muita dificuldade, o que mostra de fato que nós temos, em relação ao imposto sobre grandes fortunas, não apenas o debate em si

ADO 55 / DF

mesmo relevante - é um debate de *per se* relevante -, mas que diz muito sobre a natureza ou a face, o rosto deste sistema tributário regressivo, injusto e, pelas razões anunciadas, um sistema tributário inconstitucional.

Então, nós temos a determinação constante do art. 153 da Constituição, que não é uma possibilidade, é um dever:

"Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

...

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar."

Vejamos que a técnica de previsão dessa espécie tributária não é aquela referente a outros preceitos em que há uma cláusula de "poderá" - a União poderá. Não, nesse caso a União deverá instituir esse tributo e ainda não o fez.

Então, Senhor Presidente, nobres Pares, Doutor Paulo Gonet, Procurador-Geral da República, advogados, todas as senhoras e todos os senhores, nós temos uma situação, a meu ver, claramente de omissão inconstitucional.

Sabemos bem que a nossa jurisprudência assenta que não basta a existência de proposições legislativas. Nós temos várias, mas infelizmente nenhuma foi ainda levada à deliberação. Salvo engano, o primeiro dos projetos apresentados foi exatamente pelo ex-presidente e ex-senador Fernando Henrique Cardoso, ainda em 1989, se não me falha a memória. Desde então, não houve a possibilidade de superação dessa mora inconstitucional.

E nós temos esse quadro, se nós pegarmos um imposto que é tão importante num setor econômico tão nobre do nosso país, como o ITR, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, nós vamos ver que, em todo o país, arrecada-se com ITR muito menos do que a arrecadação de IPTU de uma cidade média brasileira. Então nós temos um fato em que a base material que sustenta bilhões de riqueza material não é adequadamente tributada.

Sei bem quanto ao debate, *de lege ferenda*, não é um debate que nos caiba neste instante, sobre supostos inconvenientes do imposto sobre

ADO 55 / DF

grandes fortunas. Isso diz respeito, por exemplo, à técnica a ser empregada, se isso afastaria ou não capitais, se isso levaria ou não ao esvaziamento de atividades, porém, repito, esse não é o debate que neste instante caiba à Suprema Corte, uma vez que isto é de atribuição primordial do Parlamento, do Congresso, aquilatar inclusive a forma como se daria essa progressividade.

Sabemos que há outros países que buscam esse caráter de justiça fiscal por intermédio do imposto sobre heranças. O imposto sobre herança no Brasil é um dos menores do mundo, alíquota máxima de 8%, e nós temos outros países em que se pratica uma tributação da riqueza intergeracional até de 30%, 40%. Isso é uma opção política de cada país.

Apenas acentuo que se nós tivermos uma definição de que a Constituição exige - repito, exige - um sistema progressivo, nós vamos chegar à conclusão de que o reconhecimento da omissão inconstitucional remete ao debate para a seara própria. E aí, na esfera da política, as técnicas vão se propor de acordo com as visões e concepções plurais que marcam a vida democrática.

Em conclusão, Senhor Presidente, não hesito em reconhecer a omissão inconstitucional e, reprisando o debate que tivemos, muito recentemente, acerca da proteção ao trabalho em face da automação, creio que em relação a essas cláusulas constitucionais derivadas da Assembleia Nacional Constituinte de 87, 88, não há mais razoabilidade para a mora. Se nós tivéssemos uma mora recente, nós poderíamos cogitar apenas de uma declaração da omissão inconstitucional.

Contudo, a meu ver, como mencionei, temos uma gritante, eloquente, insuportável omissão inconstitucional, que deve merecer, na minha perspectiva, e assim concluo, Presidente, um juízo de declaração, portanto, de procedência do pedido, reconhecendo a omissão inconstitucional do Congresso Nacional.

E, à vista do debate que recentemente fizemos sobre a proteção ao trabalho, também reconhecendo as dificuldades atinentes ao ano vindouro, quando haverá eleições gerais.

Desse modo, eu que proporia, na esteira da jurisprudência

ADO 55 / DF

consagrada, um prazo de 18 meses ao Congresso. Mas em respeito ao princípio da colegialidade e em face da deliberação majoritária neste julgamento, a que fiz referência, proponho a fixação do prazo de 24 meses, a fim de que haja a edição da lei reclamada expressamente pelo Texto Constitucional.

É como voto.

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. CRISTIANO ZANIN
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSol, *“diante da flagrante omissão do Congresso Nacional, a qual já dura há mais de três décadas, na aprovação da lei complementar, prevista no art. 153, inciso VII da Constituição Federal”, verbis:*

*“Art. 153. Compete à **União instituir impostos sobre:***

...

*VII - **grandes fortunas**, nos termos de lei complementar.”*

Assevera o Partido autor que *“a imposição tributária das grandes fortunas é uma aplicação dos objetivos fundamentais da nossa República, tais como expressos no art. 3º, incisos I e III da Constituição Federal, a saber: ‘I – construir uma sociedade livre, justa e solidária’; bem como ‘III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais’”, bem como ser o Brasil “um dos países com os maiores índices de desigualdade socioeconômica do mundo, notadamente em matéria tributária”.*

Requer seja declarada *“a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em instituir o imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei*

ADO 55 / DF

complementar, conforme o disposto no art. 153, inciso VII da Constituição Federal, especificando que tal lei deve obedecer à tramitação com prioridade, na forma do determinado no art. 151, inciso II, alínea b do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”.

Iniciado o julgamento do presente feito, após o voto do Ministro Marco Aurélio, Relator, pela procedência do pedido para reconhecer a omissão inconstitucional do Congresso Nacional na elaboração da “*lei voltada ao atendimento ao artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal*”, o processo foi destacado do Plenário Virtual pelo Ministro Gilmar Mendes.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Decido.

Assento, de plano, que julgo procedente o pedido.

A Lei Magna dispõe expressamente, por seu art. 153, VII, que “*competes à União instituir impostos sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar*”.

Há, inegavelmente, um comando do legislador constituinte originário para que o legislador ordinário concretize o texto constitucional, precisamente que edite a lei complementar disciplinadora do imposto sobre grandes fortunas - IGF.

Corrobora tal compreensão o próprio texto da Lei Maior, em especial quando cotejadas as redações dos seus arts. 153 e 154, *verbis*:

“Art. 153. **Compete à União instituir** impostos sobre:

...

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

...

Art. 154. A **União poderá instituir**:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior...”

Pretendesse o constituinte tornar a criação dos impostos do rol do art. 153 mera faculdade para o legislador, bastaria ter adotado a redação do *caput* do art. 154, em que tal intenção está explicitada pelo uso do verbo “*podrá*”.

ADO 55 / DF

Não se trata, portanto, de mera faculdade política do legislador, mas de imposição constitucional explícita e inequívoca do art. 153, voltada à concretização dos valores da justiça fiscal e distributiva que permeiam a ordem econômica e social estabelecida em 1988.

Entretanto, até o presente, destaco, o exclusivo tributo do elenco do art. 153 que não foi instituído é o imposto sobre grandes fortunas. Mesmo a hipótese do inciso VIII (*“produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente...”*), recentemente incluída pela EC nº 132/2023, já mereceu a atenção do legislador, tendo sido contemplada ao advento da LC nº 214/2025, que *“Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)”*.

Estudos brasileiros e estrangeiros apontam que o nosso sistema tributário é fortemente regressivo. A comparação do modelo adotado no Brasil com os dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, no que se refere a impostos tidos por indiretos, indica um peso proporcionalmente maior. Já no que se refere aos chamados impostos diretos, incidentes sobre patrimônio e renda, tem-se que a carga tributária no Brasil encontra-se abaixo da média praticada pelos países da OCDE.

Nesse sentido, a Nota Técnica nº 54 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, titulada de *“O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil”*, em que comparadas *“entre doze e quatorze países de economias avançadas da OCDE, com de três a cinco países latino-americanos – tanto os já membros da OCDE, como Chile, México, Costa Rica e Colômbia, quanto os ainda candidatos, a exemplo de Argentina e Brasil”*.

Extraio do estudo referido a conclusão de que *“os países de economia avançada da OCDE costumam ter **imposto de renda** com tabela progressiva, com alíquotas que começam entre 10% e 20% e alíquotas máximas que atingem entre 40% e 50%. [...] A maior alíquota aplicada no Brasil, de 27,5%, está em baixo nível e, principalmente, é aplicada a um nível de renda extremamente baixo (\$ 2.000,00), o valor mais baixo que todos os países*

ADO 55 / DF

selecionados". (destaquei)

No que tange a impostos sobre a **propriedade**, a análise do IPEA aponta que a arrecadação *"nos países de economias avançadas da OCDE (2,4% do PIB) está em nível 60% superior ao do Brasil (1,5% do PIB)"*, recomendando que o Brasil reformule a atual sistemática, de modo a elevar as alíquotas do imposto sobre heranças, e **discutir a regulamentação do IGF**".

Noutro giro, versando sobre impostos indiretos - incidentes sobre o **consumo** -, os quais, consabidamente, **oneram com maior rigor indivíduos com menor poder aquisitivo**, o estudo demonstra que a arrecadação no **Brasil é "aproximadamente 50% superior [...] à média dos países de economias avançadas da OCDE"**. No aspecto, eis a conclusão da Nota Técnica do IPEA:

"Uma reforma tributária inclusiva deve priorizar a tributação de indivíduos de altas rendas, sobretudo a renda de capital, fortalecer a tributação do patrimônio com o IPTU e o ITR, bem como a tributação de heranças e grandes fortunas. Ao mesmo tempo, deve reduzir as deduções do imposto de renda – que beneficiam os mais ricos –, assim como a tributação excessiva sobre o consumo e o uso de veículos (IPVA)." (https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/6b72cdef-36f9-4a1b-adda-85e169f13c25/content)

Consoante sinalizado, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR no Brasil, que é progressivo, diga-se de passagem, bem serve para confirmar o **profundo descompasso** do nosso sistema tributário com o **princípio constitucional da capacidade contributiva**.

A participação do ITR mostra-se irrelevante no contexto da receita tributária federal. À luz de dados disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal - ainda que a série histórica registre crescimento dos valores arrecadados (615 milhões de reais em 1995, alcançando, em 2023, 2,9 bilhões de reais) -, fato é que a **proporção do ITR na arrecadação federal** ao longo desse período jamais ultrapassou as casas decimais, correspondendo, no ano de 2023, frente aos 2,3 trilhões de reais arrecadados na órbita federal, a aproximadamente **0,12% desse total**.

ADO 55 / DF

(<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/resultado-da-arrecadacao>)

Cabe considerar que se está diante de um imposto próprio a setor econômico relevante e nobre do nosso País, cuja base material sustenta bilhões de riqueza, o que reforça a compreensão de que essa sistemática tributária é inadequada.

No Brasil, registro, arrecada-se com ITR muito menos do que se arrecada a título de IPTU em algumas cidades brasileiras de porte médio. Reportagem sobre tamanha discrepância dá conta de que até mesmo **alguns bairros** da cidade de São Paulo **superam**, em termos de IPTU, o **total da receita federal proveniente do ITR**. Transcrevo:

“Quinto maior país do mundo e com um setor agrícola entre os mais produtivos, o Brasil arrecada em imposto de terrenos rurais menos do que uma subprefeitura da capital paulista arrecada em IPTU. Em todo o ano de 2022, todos os terrenos rurais do país pagaram R\$ 2,7 bilhões em Imposto Territorial Rural, o ITR, enquanto somente a subprefeitura de Pinheiros, que abarca quatro bairros da região oeste de São Paulo (Alto de Pinheiros, Pinheiros, Jardim Paulista e Itaim Bibi), arrecadou R\$ 2,8 bilhões em IPTU no mesmo período.”
([https://www.brasildefato.com.br/2023/10/23/brasil-arrecada-menos-com-imposto-sobre-terrenos-rurais-do-que-sao-paulo-com-iptu-de-
apenas-quatro-bairros](https://www.brasildefato.com.br/2023/10/23/brasil-arrecada-menos-com-imposto-sobre-terrenos-rurais-do-que-sao-paulo-com-iptu-de-apenas-quatro-bairros))

O preâmbulo da nossa Carta Política anuncia que o Estado Democrático de Direito se destina, dentre outros, a assegurar a “*igualdade e a justiça como valores supremos de uma **sociedade fraterna***”.

E o art. 3º do texto constitucional reforça esse compromisso do povo brasileiro, ao elencar como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “*construir uma **sociedade livre, justa e solidária***” (I), bem como “*erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais***” (II).

Por seu turno, sob o prisma tributário, observo que o § 1º do art. 145 da Lei Maior consagra o princípio da capacidade contributiva, segundo o

ADO 55 / DF

qual **quem possui mais deve contribuir mais** para o financiamento das despesas públicas, *verbis*:

“§ 1º Sempre que possível, os **impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte**, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

O imposto sobre grandes fortunas, de inequívoco conteúdo redistributivo, é instrumento de concretização direta desse princípio.

Presente no texto constitucional, de forma inequívoca, o dever de legislar - instituir o imposto sobre grandes fortunas -, cumpre aferir a mora legislativa na espécie.

A inércia legislativa é de clareza solar, transcorridas quase quatro décadas desde a promulgação da Constituição Federal, sem que o legislador tenha se desincumbido de levar a bom termo o processo legislativo sobre a matéria, postura que compromete a efetividade das normas constitucionais e a própria credibilidade do pacto social firmado em 1988.

Não olvido que, ao longo desses anos todos, dezenas de projetos, o primeiro apresentado ainda em 1989, tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional. Contudo, a existência de projetos de lei em trâmite no Legislativo, consoante jurisprudência pacífica desta Casa, considerado injustificável o lapso temporal, não descaracteriza a mora legislativa inconstitucional.

Em reforço, ao lado do inequívoco dever de legislar e da mora inconstitucional, tenho que a ausência do imposto sobre grandes fortunas impacta negativamente o financiamento de políticas públicas essenciais, pois reduz a base de receitas da União, com reflexos diretos sobre os repasses constitucionais obrigatórios aos entes subnacionais.

A arrecadação federal a menor implica, necessariamente,

ADO 55 / DF

investimentos abaixo do possível - do constitucionalmente determinado - nas áreas da educação, saúde e assistência social, laborando a omissão legislativa detectada em desfavor da sociedade e do pacto federativo, à medida em que inviabiliza a realização dos direitos fundamentais sociais e perpetua um modelo tributário regressivo e desigual.

A persistência da omissão configura estado de inconstitucionalidade, cabendo a esta Corte, conforme reiterada jurisprudência, declarar a mora legislativa e fixar prazo razoável para sua superação, nos termos do art. 103, § 2º, da Lei Maior.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta e julgo procedente o pedido para reconhecer a omissão inconstitucional do Congresso Nacional, fixando o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para a aprovação da lei complementar instituidora do imposto sobre grandes fortunas, nos moldes exigidos pelo art. 153, VII, da Constituição Federal.

Decorrido o prazo sem a edição da lei complementar, poderá esta Corte, em caráter excepcional e temporário, indicar o conteúdo normativo mínimo a reger a matéria, tomando por base projeto de lei complementar em tramitação e tecnicamente adequado, até que sobrevenha a legislação específica.

É como voto.

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, renovo meus cumprimentos a Vossa Excelência e ao Tribunal.

Como já exposto pelo eminente Ministro Flávio Dino, a questão aqui consiste em saber se existe mora na edição do imposto sobre grandes fortunas. Tal como Sua Excelência, parece-me evidente que existe essa mora diante do que dispõe o art. 153, VII, da Constituição da República, que expressamente prevê esse imposto, que não foi instituído até a presente data. Então, também estou aqui reconhecendo essa mora legislativa.

Em relação, porém, à fixação de prazo, neste caso específico, tenho uma compreensão um pouco diversa.

De fato, há um debate muito intenso em torno desse imposto, sobre os seus reflexos positivos e negativos. E vejo que há iniciativas, inclusive do Estado brasileiro perante órgãos internacionais, para discutir a viabilidade da sua instituição.

No mês de junho de 2024, por exemplo, o Estado brasileiro apresentou perante o G-20 um trabalho subscrito pelo economista francês Gabriel Zucman para exatamente discutir a questão da implementação desse imposto não apenas no Brasil, mas no âmbito do G-20, assim como fez perante a própria ONU. E o G-20 publicou um comunicado subscrito pelos 20 membros daquele grupo propondo uma discussão da criação e do formato da criação desse imposto.

Se o Brasil, por exemplo, criar esse imposto apenas aqui, nós teríamos, como dito pelo Ministro Flávio Dino, a possibilidade de haver fuga de capital e patrimônio. Por isso que a instituição internacional desse imposto poderia ter um reflexo, talvez, mais positivo, inclusive na linha do que se busca com a instituição do tributo.

Então, dadas essas peculiaridades que trago de forma mais

ADO 55 / DF

detalhada em meu voto escrito, sabendo que os precedentes mais recentes são na linha de fixar prazo para o Congresso quando há mora legislativa, neste caso, por essa fundamentação que apresento, demonstrando que o Estado brasileiro está envidando esforços, inclusive perante órgãos multilaterais e internacionais, para discutir o melhor modelo desse tributo.

Deixo de fixar prazo, acompanhando, portanto, o voto do Ministro Marco Aurélio, embora por fundamento diverso em relação a este último aspecto.

É esse o voto, Senhor Presidente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL tendo por objeto a ausência de regulamentação do artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal, concernente à instituição de Imposto sobre Grandes Fortunas.

Sustenta o autor que a União teria o poder-dever de instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas, de forma a conferir efetividade aos objetivos fundamentais da República, insculpidos no artigo 3º, incisos I e III, da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, que o referido imposto, ainda, consistiria em mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais por meio da tributação de contribuintes com maior capacidade contributiva, sendo importante instrumento de redistribuição de riquezas.

Em informações prestadas nos autos, o Senado Federal sustentou, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido, considerando que não seria admitido, em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a imposição de obrigação a outros Poderes. No mérito, afastou a alegada omissão do Congresso Nacional quanto à instituição do imposto sobre grandes fortunas, mencionando a existência de diversas proposituras legislativas sobre o tema, as quais, entretanto, ainda não foram objeto de consenso entre os parlamentares.

ADO 55 / DF

Em seguida, o Advogado-Geral da União opinou pela improcedência dos pedidos, nos seguintes termos:

Tributário. Suposta omissão inconstitucional imputada ao Congresso Nacional quanto à instituição do imposto sobre grandes fortunas (artigo 153, inciso VII, da Constituição da República). A competência tributária das pessoas políticas consiste na faculdade, e não no dever, de instituir tributos. Ausente o dever de legislar, não há que se falar em mora inconstitucional do Poder Legislativo. Existência de diversos projetos de lei sobre o tema, os quais evidenciam a atuação parlamentar acerca da criação do tributo em exame. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente (doc. 21, p. 1).

Por fim, o Procurador-Geral República também se manifestou pela improcedência da ação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS. ARTIGO 153, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO. FACULDADE DO ENTE FEDERATIVO COMPETENTE. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. OPÇÃO POLÍTICO-NORMATIVA.

1. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade por omissão em face da não instituição de determinado imposto, por tratar de opção político-normativa do ente tributante.

2. O art. 153, VII, da CF veicula faculdade conferida à União para instituir o imposto sobre grandes fortunas, que descaracteriza a mora legislativa, ante a ausência do dever constitucional de legislar.

ADO 55 / DF

3. O Poder Judiciário não pode, nem mesmo pela via da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, determinar a criação provisória de tributo, sob pena de atuar como legislador positivo e, dessa forma, de afrontar o princípio da divisão funcional do Poder e o princípio da legalidade tributária.

Parecer pela improcedência do pedido. (doc. 24, p. 1).

Iniciado o julgamento no Plenário Virtual de 25/06/2021 a 02/08/2021, o então Relator, Ministro Marco Aurélio, votou pela procedência da ação, nos seguintes termos:

Julgo procedente o pedido formulado, declarando estar o Congresso Nacional omissivo na elaboração de lei voltada ao atendimento ao artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal. “Compete à União instituir imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar.” Passados 31 anos da previsão constitucional, que venha o imposto, presente a eficácia, a concretude da Constituição Federal. Com a palavra, o Congresso Nacional. (Excerto do voto do Min. Marco Aurélio proferido no Plenário Virtual).

Em seguida, o julgamento foi interrompido por pedido de destaque do Ministro Gilmar Mendes.

Pois bem.

De início, adianto que acompanho o entendimento do Relator, Ministro Marco Aurélio, e entendo que é o caso de julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Como demonstrarei a seguir, é *inconstitucional* a omissão da União

ADO 55 / DF

em não editar a lei complementar prevista no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal desde 1988, que outorga a competência para instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF. O dever constitucional de legislar sobre o IGF decorre da própria Constituição Federal: o IGF se apresenta como instrumento previsto pelo Poder Constituinte Originário na concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil inscritos no art. 3º da Constituição Federal.

Para enfrentar o mérito, entendo oportuno traçar algumas considerações de política tributária, com o objetivo de enriquecer o presente debate e, ainda, afastar o argumento, frequentemente suscitado, de que o IGF seria tecnicamente inviável. Conforme será visto, esse argumento é insustentável diante do estado atual do conhecimento econômico e das experiências internacionais.

Antes de adentrar a discussão de fundo, recorro que o Advogado-Geral da União opinou pela improcedência da ação, sustentando que a existência de diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional afastaria a configuração de omissão inconstitucional.

O argumento, contudo, não prospera. O Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou orientação de que a mera existência de projetos de lei em discussão não impede a configuração de omissão inconstitucional. No julgamento da ADI 3.682/MT, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou-se que a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, porquanto "as peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional." (ADI 3682/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 6/9/2007).

ADO 55 / DF

Transcorridos mais de 37 anos da promulgação da Constituição Federal sem que o Congresso Nacional tenha concluído a deliberação sobre a matéria, resta caracterizada a mora legislativa, independentemente da tramitação de proposições sobre o tema.

Afastada essa questão, passo ao exame do mérito.

I. CONSIDERAÇÕES DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA

A tributação da riqueza ocupa hoje posição de destaque na agenda fiscal internacional. Organizações como a OCDE¹, a ONU² e o G20³ têm se debruçado sobre o tema de forma crescente, movidas pela evidência empírica de que os sistemas tributários vigentes falham em garantir progressividade e em assegurar que os mais ricos contribuam de maneira proporcional à sua capacidade econômica.

Em relatório elaborado a pedido da Presidência brasileira do G20, a OCDE aponta que o sistema tributário constitui um dos principais instrumentos de que dispõem os governos para enfrentar a desigualdade, influenciando a distribuição de renda e riqueza de forma direta, por meio de impostos progressivos, e indireta, ao financiar gastos públicos redistributivos como transferências sociais, saúde e educação⁴.

¹ OCDE, Taxation and Inequality. OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2024, Brazil

² United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2025). United Nations Handbook on Wealth and Solidarity Taxes.

³ The Rio De Janeiro G20 Ministerial Declaration On International Tax Cooperation: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/g20/declaracoes/1-g20-ministerial-declaration-international-taxation-cooperation.pdf>

⁴ OCDE, Taxation and Inequality. OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2024, Brazil

ADO 55 / DF

A efetividade desse papel redistributivo, porém, é frequentemente comprometida pelo tratamento tributário mais favorável dispensado às rendas do capital em relação às do trabalho e pelo estreitamento das bases de cálculo dos tributos sobre a renda e o patrimônio. A OCDE constatou que a carga tributária efetiva tende a declinar justamente no topo da distribuição patrimonial, em razão de alíquotas mais baixas, isenções específicas e da maior capacidade de planejamento tributário internacional por parte dos indivíduos de elevado patrimônio⁵. Paradoxalmente, o sistema tributário agrava a concentração de riqueza que se propõe a combater.

No Brasil, estudo recente do *EU Tax Observatory* em parceria com a Secretaria da Receita Federal, capitaneado pelo economista Gabriel Zucman, confirma esse diagnóstico⁶. A principal conclusão é que o sistema tributário brasileiro é regressivo: enquanto a carga tributária efetiva média da economia é de 42,5%, a alíquota efetiva cai para 20,6% entre os milionários em dólares (aproximadamente o 0,01% mais rico). Esse padrão reflete a forte dependência de tributos indiretos e a limitada progressividade da tributação sobre a renda, decorrente sobretudo da não tributação de dividendos e da ampla disponibilidade de instrumentos que reduzem as alíquotas efetivas das pessoas jurídicas. Por sua relevância, transcrevo a conclusão do estudo:

Este artigo utiliza microdados administrativos de cobertura populacional da Receita Federal do Brasil para fornecer novas estimativas da desigualdade de renda e das alíquotas efetivas por grupo de renda no Brasil. Um desafio central na mensuração da desigualdade é captar os lucros das empresas—tanto os distribuídos (principalmente dividendos)

⁵ OCDE, *Taxation and Inequality*. OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2024, Brazil

⁶ EU Tax Observatory, *Progressividade Tributária e Desigualdade no Brasil: Evidências a partir de Dados Administrativos Integrados*; Report n. 9, Agosto/2025

ADO 55 / DF

quanto os não distribuídos (lucros retidos) – o principal componente de renda no topo extremo da distribuição. Com base em declarações de imposto de renda da pessoa física, declarações tributárias de empresas e dados que conectam empresas a seus respectivos sócios e acionistas, alocam-se todos os lucros das empresas–distribuídos e retidos–e os tributos incidentes sobre as empresas aos seus respectivos sócios e acionistas. Em seguida, conciliam-se todos os componentes de renda e de tributação com os componentes das contas nacionais, assegurando consistência com os agregados macroeconômicos.

Dois resultados principais emergem. Primeiro, revisam-se para cima as estimativas de desigualdade no Brasil. A concentração de renda do 1% mais rico atinge 27,4% da renda nacional, um dos níveis mais elevados do mundo e 7,1 pontos percentuais acima da estimativa mais recente. Essa diferença decorre do fato de que os lucros retidos são mais concentrados do que as fontes de renda do capital diretamente observáveis–renda do capital em pesquisas domiciliares e dividendos nos microdados tributários. A desigualdade de renda em países em desenvolvimento pode estar sistematicamente subestimada, pois mesmo no Brasil–onde dividendos são isentos e, portanto, os incentivos para reter renda nas empresas são limitados–atribuir os lucros das empresas a seus sócios e acionistas eleva substancialmente as estimativas de desigualdade. Segundo, o sistema tributário brasileiro é regressivo: enquanto a carga tributária efetiva média da economia é de 42,5%, a alíquota efetiva cai para 20,6% entre os milionários em dólares (aproximadamente o 0,01% mais rico). Esse padrão reflete a forte dependência de tributos indiretos e a limitada progressividade da tributação sobre a renda, decorrente sobretudo da não tributação de dividendos e da ampla disponibilidade de dispositivos tributários no nível corporativo que reduzem as alíquotas efetivas das empresas.

ADO 55 / DF

(*EU Tax Observatory, Progressividade Tributária e Desigualdade no Brasil: Evidências a partir de Dados Administrativos Integrados; Report n. 9, Agosto/2025*).

Em estudo de 2023 elaborado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Rodrigo Orair confirma o diagnóstico. O Brasil arrecada tanto quanto países ricos, com carga de 32,5% do PIB em 2019, próxima da média da OCDE (33,4%), mas o faz de forma regressiva. Quase metade da receita vem de tributos indiretos sobre bens e serviços (43,6%), que consomem 26,7% da renda do decil mais pobre e apenas 10,1% da do mais rico. Distorções no imposto de renda da pessoa física aprofundam o problema: a isenção de dividendos e demais benefícios concentrados no topo da distribuição fazem com que a alíquota efetiva do 0,1% mais rico (8,0%) seja inferior à de contribuintes situados logo abaixo do topo da distribuição, que chegam a pagar 13,0%, contrariando o princípio da capacidade contributiva. Para corrigir essas distorções, Orair propõe, entre outras medidas, a tributação progressiva de rendimentos de capital na pessoa física, com ganho estimado de R\$ 107 bilhões, e a instituição do IGF, restrito ao estrato de 0,16% dos adultos com maior renda e patrimônio no País, com arrecadação potencial de R\$ 31 bilhões anuais⁷.

Há, portanto, convergência entre os organismos multilaterais quanto ao papel da tributação da riqueza na restauração da progressividade do sistema tributário, no combate à desigualdade e na geração de recursos para serviços públicos essenciais. Não há consenso, porém, sobre a forma mais adequada de tributá-la. A literatura especializada aponta três caminhos: (i) o aprimoramento da tributação da renda, especialmente dos ganhos de capital; (ii) o incremento da tributação sobre o patrimônio

⁷ Orair, Rodrigo. *The Brazilian Tax System: A Diagnostic Review and Reform Possibilities: Policy Documents Series*. [S.l.]: UNDP Latin America and the Caribbean, 2023.

ADO 55 / DF

imobiliário e sobre transferências de heranças e doações; e (iii) a instituição de um imposto sobre o patrimônio líquido (o *wealth tax* na literatura internacional), equivalente ao Imposto sobre Grandes Fortunas previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal. Cada um desses caminhos apresenta limitações de ordem estrutural, econômica, política ou jurídica que comprometem sua capacidade de, isoladamente, promover a progressividade almejada.

No tocante ao caminho (i), embora tenha exercido papel fundamental "no desenvolvimento do Estado social e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX"⁸, o imposto de renda enfrenta dificuldades consideráveis no século XXI. A primeira limitação é de ordem estrutural: o imposto, por definição, atinge apenas a renda auferida em determinado período, e não a riqueza acumulada pelo indivíduo, o que o torna insuficiente para capturar a capacidade econômica real dos mais ricos. A segunda é de ordem jurídica e decorre do princípio da realização da renda, segundo o qual somente se tributa a renda efetivamente disponível ao contribuinte. Em consequência, o imposto não alcança toda a renda *econômica* dos indivíduos (definida, na literatura, como a soma do consumo e do acréscimo patrimonial em determinado período⁹). Essa situação resulta na ausência de tributação dos ganhos de capital não realizados, que beneficia desproporcionalmente os mais ricos. A terceira é de ordem política e manifesta-se nas escolhas legislativas que restringem a base tributável; exemplo ilustrativo, no Brasil, é a isenção de dividendos instituída pela Lei n. 9.249/1995, então justificada com base em ideais de simplificação,

⁸ Gobetti, Sérgio. Orair, Rodrigo. Progressividade tributária: a agenda negligenciada (2190– Texto para discussão). Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016, p. 10

⁹ Simons, Henry Calvert. Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy, Chicago: The University of Chicago Press, 1955, p. 50

ADO 55 / DF

praticabilidade e fomento às atividades produtivas¹⁰. Tais fundamentos, conquanto legítimos naquela época, resultaram em significativa erosão da progressividade do sistema.

Nesse sentido, estudo de Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair publicado em 2016 pelo IPEA já identificava, a partir de dados desagregados das declarações de imposto de renda, que a estrutura do IRPF brasileiro é regressiva no topo da distribuição¹¹. A alíquota efetiva média sobre o 0,05% mais rico chega a ser quase duas vezes menor do que a incidente sobre o 1% mais rico. A razão está na composição da renda nos estratos superiores: cerca de dois terços dos rendimentos são isentos de tributação, em sua maioria lucros e dividendos. Some-se a baixa tributação efetiva no nível corporativo, fruto de mecanismos como a dedução de juros sobre capital próprio e incentivos fiscais setoriais. O estudo do *EU Tax Observatory* em parceria com a Receita Federal¹², citado acima, confirma esse diagnóstico e o aprofunda com dados administrativos de cobertura populacional. A conclusão é que a regressividade do sistema é ainda mais acentuada do que se supunha, e que a alíquota efetiva dos milionários em dólares no Brasil está abaixo da observada em países com carga tributária agregada semelhante.

Por sua vez, quanto ao item (ii), a tributação do patrimônio imobiliário e das transferências de riqueza por herança e doação enfrenta resistências que dificultam sua instituição ou majoração. No caso dos impostos sobre a propriedade imobiliária, os principais obstáculos são a

¹⁰ Conforme Exposição de Motivos que acompanhou o PL 913/1995: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134860&filename=Dossie-PL%20913/1995 p. 100

¹¹ Gobetti, Sérgio. Orair, Rodrigo. Progressividade tributária: a agenda negligenciada (2190– Texto para discussão). Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa. Econômica Aplicada, 2016

¹² EU Tax Observatory, Progressividade Tributária e Desigualdade no Brasil: Evidências a partir de Dados Administrativos Integrados; Report n. 9, Agosto/2025

ADO 55 / DF

defasagem crônica das avaliações oficiais em relação ao valor de mercado¹³, a alta visibilidade e consequente impopularidade do tributo (que tende a ser acentuada quando a arrecadação é descentralizada, como no Brasil), as restrições de liquidez enfrentadas por contribuintes ricos em ativos, mas pobres em renda, e o risco de repasse dos aumentos tributários aos alugueis, penalizando locatários de menor poder aquisitivo¹⁴. A tributação de heranças e doações apresenta fragilidades próprias: a facilidade de elisão por meio de estruturas jurídicas sofisticadas (*trusts*, *holdings* familiares e contas *offshore*), que levam críticos a qualificá-la como imposto voluntário pago apenas pelos menos assessorados; a dificuldade de valoração de ativos ilíquidos, como participações em empresas fechadas e obras de arte; a resistência política fundada no temor de liquidação forçada de empresas familiares, que induz à criação de isenções amplas, estreitando a base tributável e, paradoxalmente, beneficiando os mais ricos; e o risco de fuga de capitais para jurisdições sem tributação sucessória¹⁵.

Diante das limitações enfrentadas pela tributação da renda, do patrimônio imobiliário e das transferências por herança e doação, o caminho (iii) tem ganhado centralidade no debate internacional: a instituição do *wealth tax*, ou imposto sobre o patrimônio líquido.

A literatura econômica aponta como principal justificativa para esse tributo a necessidade de deslocar a carga tributária para as famílias mais ricas e conter a extrema concentração de patrimônio. A riqueza é consideravelmente mais concentrada do que a renda, e a parcela detida

¹³ Stotsky, Janet. Yucelik, Zühtü. Taxation of Land and Property .In: SHOME, Parthasarathi (Org.). Tax Policy Handbook. [s.l.]: Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, 1995, p. 185–188

¹⁴ Musgrave, Richard Abel; Musgrave, Peggy B.; Musgrave, Richard Abel. Public finance in theory and practice. 5. ed. New York, NY: McGraw-Hill, 1989, p. 421

¹⁵ OECD (2021), Inheritance Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 28, OECD Publishing, Paris.

ADO 55 / DF

pelo topo da pirâmide tem se aprofundado nas últimas quatro décadas¹⁶. Sem uma tributação efetiva sobre o capital, a taxa de retorno obtida pelos super-ricos tende a superar o crescimento econômico geral, alimentando um processo contínuo de acumulação patrimonial que a tributação sobre fluxos de renda é estruturalmente incapaz de interromper¹⁷. O imposto sobre o patrimônio funcionaria como mecanismo de controle social destinado a frear as consequências indesejáveis dessa disparidade¹⁸. Sob a ótica do princípio da capacidade contributiva, um tributo global e pessoal sobre o patrimônio líquido seria a forma mais adequada de capturar o verdadeiro poder econômico desses indivíduos e restaurar a progressividade do sistema.

Nesse contexto, Gabriel Zucman, em estudo encomendado pela Presidência brasileira do G20, demonstrou que os bilionários recolhem, proporcionalmente, menos tributos do que os demais contribuintes, com alíquota efetiva equivalente a apenas 0,3% de seu patrimônio, o que concentra os ganhos da globalização nas mãos de poucos. Diante desse diagnóstico, Zucman propôs um padrão mínimo coordenado internacionalmente para garantir tributação mínima equivalente a 2% do patrimônio desses contribuintes. O imposto incidiria sobre os cerca de 2.800 bilionários em dólares existentes no mundo em 2024, com patrimônio coletivo estimado em US\$ 14,2 trilhões, e poderia arrecadar entre US\$ 193 e US\$ 242 bilhões anuais. Cada país participante teria flexibilidade para implementá-lo de acordo com o sistema tributário local, seja através do imposto de renda presumido, da tributação de ganhos de capital não realizados ou do imposto sobre o patrimônio. Para Zucman, a

¹⁶ Scheuer, Florian, and Joel Slemrod. 2021. "Taxing Our Wealth." *Journal of Economic Perspectives* 35 (1): 207–30.

¹⁷ Zucman, Gabriel. A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals. Commissioned by the Brazilian G20 presidency, June 25, 2024.

¹⁸ Musgrave, Richard Abel; Musgrave, Peggy B.; Musgrave, Richard Abel. *Public finance in theory and practice*. 5. ed. New York, NY: McGraw-Hill, 1989, p. 412

ADO 55 / DF

coordenação internacional é importante por estabelecer um piso comum que desestimula o planejamento tributário agressivo e a migração motivada por razões tributárias, evitando a guerra fiscal que compromete reformas domésticas adotadas de forma isolada¹⁹.

A ONU, por meio do seu Comitê de Especialistas em Cooperação Tributária Internacional, oferece orientações práticas para a implementação de impostos sobre o patrimônio líquido, com atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento. A ONU reconhece que a tributação da riqueza é instrumento necessário tanto para o incremento da arrecadação quanto para a redução da desigualdade, percepção que ganhou força no contexto pós-pandemia²⁰. Esse conjunto de iniciativas mostra que a questão deixou de ser tratada como medida isolada ou heterodoxa para se consolidar como preocupação da agenda tributária internacional.

Apesar do debate contemporâneo, o *wealth tax* é tradicionalmente alvo de críticas que merecem ser abordadas. Argumenta-se que a avaliação anual de ativos como empresas fechadas e obras de arte seria subjetiva e onerosa; que o tributo poderia desestimular poupança e investimento; que a arrecadação histórica nos países que o adotaram foi modesta; e que haveria risco de fuga de capitais. A esse conjunto de questionamentos soma-se, em algumas jurisdições, uma barreira de ordem constitucional: nos Estados Unidos, por exemplo, debate-se se a própria instituição de um *wealth tax* encontraria amparo na Constituição federal²¹. Contudo, estudos mais recentes contestam tais objeções.

¹⁹ Zucman, Gabriel. A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals. Commissioned by the Brazilian G20 presidency, June 25, 2024.

²⁰ United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2025). United Nations Handbook on Wealth and Solidarity Taxes.

²¹ Glogower, Ari. A Constitutional Wealth Tax, 118 MICH.L. REV.717 (2020)

ADO 55 / DF

Os impostos europeus sobre o patrimônio produziram baixa arrecadação não por causa da mobilidade dos contribuintes (cujos efeitos empíricos se revelaram modestos), mas em razão de bases de cálculo estreitas, patamares baixos e isenções que excluía(m) justamente os ativos dos mais ricos²². A França é o exemplo mais eloquente: as isenções para ativos empresariais foram sendo ampliadas progressivamente até excluir a maior parte do patrimônio corporativo da base, gerando uma situação em que os indivíduos mais ricos acabaram sujeitos a alíquotas efetivas decrescentes, o oposto do efeito redistributivo pretendido²³. A fuga de capitais mostrou-se um fenômeno quantitativamente limitado e concentrado em parcela minoritária de contribuintes de alta mobilidade, sem efeitos macroeconômicos relevantes sobre emprego, investimento ou valor adicionado. O fraco desempenho arrecadatário decorreu, portanto, de escolhas legislativas que beneficiavam exatamente as categorias de ativos predominantes no topo da distribuição, como participações em empresas fechadas, *holdings* e ativos financeiros no exterior, e do fato de que esses países nunca se empenharam em minimizar os problemas ligados à guerra fiscal internacional e à migração de ativos²⁴. Em estudo sobre o impacto econômico do IGF e a experiência internacional, o economista Manoel Pires conclui que "o baixo nível de arrecadação não é um atributo intrínseco do imposto, mas um problema de desenho e de escolhas políticas que são feitas"²⁵. Um IGF bem calibrado, com base de cálculo ampla, sem isenções casuísticas, patamares elevados de incidência e coordenação internacional, é instrumento apto a alcançar a riqueza que

²² Varaschin, G., Parrinello, Q., & Zucman, G. (2025). Wealth taxes and high-net-worth individuals in Europe: Five lessons for the twenty-first century. EU Tax Observatory.

²³ Varaschin, G., Parrinello, Q., & Zucman, G. (2025). Wealth taxes and high-net-worth individuals in Europe: Five lessons for the twenty-first century. EU Tax Observatory.

²⁴ Pires, Manoel. Progressividade tributária e crescimento econômico / Manoel Pires (organizador) ; Bráulio Borges ...[et al.]. - Rio de Janeiro : FGV IBRE, 2022, Capítulo 9, p. 204.

²⁵ Pires, Manoel. Progressividade tributária e crescimento econômico / Manoel Pires (organizador) ; Bráulio Borges ...[et al.]. - Rio de Janeiro : FGV IBRE, 2022, Capítulo 9, p. 209

ADO 55 / DF

permanece intocada pelos demais tributos.

A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, ao analisar medidas antielisivas aplicáveis ao IGF, identificou mecanismos concretos que tornariam viável sua cobrança: avaliação patrimonial a valor de mercado, aproveitando a integração das bases de dados dos fiscos federal, estaduais e municipais; tributação em bases universais, alcançando o patrimônio no exterior, combinada com tratados de troca de informações; presunção de usufruto pessoal sobre bens transferidos a pessoas jurídicas de uso individual; tributação conjunta do núcleo familiar; e criação de norma geral antielisiva específica²⁶. Esses mecanismos indicam que os desafios de implementação, embora reais, são superáveis por escolhas legislativas adequadas.

As considerações de política tributária aqui desenvolvidas servem de substrato ao fundamento jurídico central. Os dados e estudos apresentados mostram que a tributação da renda, do patrimônio imobiliário e das transferências sucessórias e gratuitas não tem sido capaz de conter a concentração de riqueza no topo da pirâmide. O debate internacional sobre o *wealth tax* indica que o tributo é tecnicamente viável e pode alcançar a parcela da riqueza que escapa aos instrumentos tradicionais. A discussão sobre a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas exige tratamento técnico rigoroso e análise objetiva de seu potencial como instrumento de justiça fiscal, tal como pretendido pelo Poder Constituinte.

II. O DEVER CONSTITUCIONAL DE INSTITUIR O IGF

A questão jurídica central desta ação deve ser respondida a partir da

²⁶ Araújo, José. Silva, Jules. Medidas Antielisivas na Instituição e Cobrança do Imposto Sobre Grandes Fortunas. In. Agenda Brasileira. Ano 2, n. 3, 2021.

ADO 55 / DF

Constituição Federal. Em seu art. 3º, são erigidos como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem discriminação. São preceitos que vinculam os três Poderes da República e não admitem interpretação que os esvazie:

XII. Há que se considerar, desde logo, que a ideologia constitucional não é neutra, é política, e vincula o intérprete. Os objetivos constitucionais fundamentais, como o art. 3º da Constituição de 1988, são a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização é obrigatória para os órgãos e agentes estatais e para a sociedade ou, ao menos, os detentores de poder econômico ou social fora da esfera estatal. Constitui o art. 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro (inclusive as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional. As políticas públicas podem ser controladas, assim, não apenas em seus aspectos de legalidade formal, mas também no tocante à sua adequação ao conteúdo e aos fins da Constituição, que são, entre outros, fundamentalmente, os fixados no art. 3º. (CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L; LEONCY, Léo F. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 153).

A concretização dos objetivos constitucionais pressupõe um Sistema Tributário orientado por um critério de justiça. Com efeito, a construção de uma sociedade igualitária depende de mecanismos tributários que operem como instrumentos de redistribuição de riqueza. O constituinte

ADO 55 / DF

de 1988, ciente dessa relação, estruturou o Sistema Tributário Nacional em torno do princípio da capacidade contributiva, determinando que os impostos sejam graduados segundo a capacidade econômica dos contribuintes. Ademais, a vocação redistributiva se manifesta em diversos preceitos constitucionais, como a progressividade dos impostos sobre a renda e sobre a propriedade territorial rural, a progressividade do IPTU e a tributação das heranças e doações. Como observa Virgílio Afonso da Silva:

A construção de uma sociedade igualitária depende fortemente de um sistema tributário justo. Essa é uma pressuposição compartilhada por quase todos, ainda que a definição do que seja um sistema tributário justo possa ser objeto de acalorados debates. Embora a ideia de que o Estado deve ter um papel de redistribuidor de riqueza seja sem dúvida objeto de numerosas controvérsias, não parece ser necessário colocar em questão esse objetivo aqui. A Constituição de 1988 tomou partido nesse debate e adota o pressuposto de que o Estado deve desempenhar um papel central na construção de uma sociedade igualitária. Os quatro incisos do já mencionado art. 3º são a melhor evidência dessa afirmação. O art. 3º define como objetivos da República Federativa do Brasil: (I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (II) garantir o desenvolvimento nacional; (III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além desses objetivos, muitas normas relacionadas ao sistema tributário também indicam claramente a sua função distributiva. Os §§ 2º, 1, e 4º, 1, do art. 153 estabelecem que os impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza bem como sobre a propriedade territorial rural deverão ser progressivos; também o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

ADO 55 / DF

(IPTU), um imposto municipal, poderá ser progressivo (art. 156, § 1º, 1). A Constituição também autoriza a União a instituir um imposto sobre grandes fortunas (art. 153, v11). Por fim, os estados e o Distrito Federal também podem instituir impostos sobre heranças e doações (art. 155, 1), os quais também podem ser progressivos, embora, nesse caso Constituição não seja explícita. (Silva, Vírgilio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1ª ed, p. 134-135).

A jurisprudência desta Corte já assentou as premissas que sustentam essa conclusão. No julgamento do RE 601.314, o Ministro Relator Edson Fachin afirmou que "a interpretação mais consentânea com a axiologia da Constituição Federal de 1988 é aquela que considera a tributação como instrumento para a produção da igualdade entre os cidadãos", de sorte que a persecução dos objetivos inscritos no art. 3º tem como "condição de possibilidade a progressividade da matriz tributária". O Ministro Relator reconheceu a existência do "dever fundamental de pagar tributos, em decorrência do princípio da subsidiariedade, segundo o qual há uma responsabilidade coletiva da comunidade política para satisfazer as necessidades dos cidadãos, especialmente aqueles mais vulneráveis nos aspectos socio-econômicos". Diante disso, concluiu que "a igualdade é satisfeita no plano do autogoverno coletivo por meio do pagamento de tributos, na medida da capacidade contributiva do contribuinte, por sua vez vinculado a um Estado soberano comprometido com a satisfação das necessidades coletivas de seu Povo" (RE 601.314/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 16/9/2016).

A vocação redistributiva do Sistema Tributário Nacional foi reafirmada pelo Poder Constituinte Reformador com a Emenda Constitucional n. 132/2023, que incluiu os §§ 3º e 4º no artigo 145 da Constituição Federal. O § 3º consagrou expressamente o princípio da justiça tributária como vetor interpretativo do sistema, ao lado da

ADO 55 / DF

simplicidade, transparência, cooperação e defesa do meio ambiente. O § 4º, por sua vez, estabeleceu diretriz segundo a qual as alterações na legislação tributária devem buscar atenuar efeitos regressivos. Trata-se de mandamento que vincula o legislador à promoção da progressividade e reforça a incompatibilidade entre os objetivos fundamentais da República e a inércia legislativa que perpetua um sistema regressivo:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...)

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Nesse contexto, a realidade do Sistema Tributário Nacional contradiz o mandamento constitucional. A carga tributária efetiva é regressiva, onerando proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. São diversos os fatores que explicam esse padrão, destacando-se a forte dependência de tributos indiretos sobre o consumo; a baixa tributação do capital e a isenção de dividendos, que torna o IRPF regressivo no topo da distribuição; e os benefícios fiscais no nível corporativo, que mantêm as alíquotas efetivas das empresas muito abaixo da alíquota nominal de 34%. Ademais, como atestam os organismos multilaterais, os instrumentos tributários tradicionais não têm contido a concentração de riqueza no topo da distribuição.

Assim, o imposto previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal surge como instrumento vocacionado a preencher essa lacuna, ao tributar

ADO 55 / DF

a riqueza acumulada e alcançar a capacidade econômica real dos mais ricos. Cumpre examinar, portanto, a competência outorgada à União para instituir o IGF.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República sustentam que a competência tributária constitui mera faculdade, cabendo ao legislador decidir, com ampla discricionariedade, se e quando exercê-la. A tese, contudo, não resiste a uma leitura sistemática da Constituição Federal. A competência para instituir o IGF foi outorgada no mesmo texto que erige como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades. O art. 153, VII, não pode ser interpretado de forma isolada, como se o constituinte houvesse conferido à União um poder desvinculado de qualquer finalidade. A regra de competência deve ser lida em conjunto com os objetivos do art. 3º e com a função redistributiva que a Constituição Federal atribui ao Sistema Tributário Nacional. Se a progressividade do sistema tributário é, nos termos assentados por esta Corte no RE 601.314, condição de possibilidade dos objetivos do art. 3º, a omissão que mantém inerte um tributo vocacionado a alcançar a riqueza acumulada no topo da distribuição contraria diretamente esse entendimento.

Essa conclusão é reforçada pelo Poder Constituinte Reformador. A Emenda Constitucional n. 31/2000 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e determinou, no art. 80, III, do ADCT, que esse fundo será composto pelo produto da arrecadação do imposto previsto no art. 153, VII. A destinação constitucional específica dos recursos do IGF ao combate à pobreza confirma que o constituinte tratou o imposto como instrumento necessário à realização dos objetivos previstos no art. 3º da Constituição.

Ademais, o IGF apresenta-se como tributo progressivo, com significativa potencialidade arrecadatória e apto a promover justiça social

ADO 55 / DF

sem agravar impactos sobre os mais pobres, concretizando o princípio da capacidade contributiva, conforme defendido pelo Relator, Ministro Marco Aurélio, em seu voto proferido no Plenário Virtual:

Nesse cenário, o Imposto sobre Grandes Fortunas é mecanismo apto ao aumento da arrecadação, estimulando a promoção das metas buscadas pelo constituinte, ao mesmo tempo que diminui os impactos da crise sobre os menos favorecidos.

Surge a inconstitucionalidade da conduta omissiva do Congresso Nacional. Cumpre prestigiar a força normativa da Constituição Federal, no que forma um grande todo, e a interpretação jurídica não pode restringir-se a determinado dispositivo, devendo buscar fundamento no conjunto de enunciados válidos. Conforme exteriorizou o ministro Eros Grau, não se examina o Direito em tiras, premissa a revelar que toda interpretação é, em maior ou menor medida, sistemática.

Tem-se tributo potencialmente não regressivo, capaz de promover a justiça social e moralização das fortunas, amenizando os efeitos nefastos na população mais pobre, além de observar os princípios informadores do sistema tributário nacional, em especial o da capacidade contributiva. (Excerto do voto proferido pelo Min. Marco Aurélio no Plenário Virtual).

A leitura sistemática da Constituição não deixa margem para qualificar a omissão como escolha legítima. O constituinte de 1988 previu o IGF como instrumento de concretização dos objetivos fundamentais da República, especialmente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades. A inércia de 37 anos para instituir um imposto vocacionado a alcançar a riqueza acumulada no topo da distribuição — enquanto o Sistema Tributário Nacional opera de forma regressiva e aprofunda as desigualdades que a Constituição determina sejam

ADO 55 / DF

reduzidas — configura omissão inconstitucional. Reconhecer a mora do Congresso Nacional é dar efetividade à força normativa da Constituição.

III. A RESPONSABILIDADE FISCAL

A omissão legislativa questionada nesta ação colide, ainda, com a diretriz constitucional de responsabilidade fiscal. O art. 164-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 109/2021, determina que a União conduza sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis e que a elaboração e a execução de orçamentos reflitam a compatibilidade dos indicadores fiscais com essa sustentabilidade:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Oportuno lembrar, ademais, que desde o ano 2000, o país passou a buscar a **responsabilidade fiscal** com a valiosa participação do Congresso Nacional, que aprovou a Lei Complementar n. 101/2000. Tal diploma legal concretiza, por meio de seus diversos preceitos, a diretriz constitucional de gestão fiscal responsável para todas as entidades federadas.

Friso que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversas

ADO 55 / DF

oportunidades, a relevância do debate constitucional relativo à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das entidades políticas. Como exemplo, cito a ADI 7.633-MC-Ref/DF, da minha relatoria, ocasião em que Plenário referendou decisão cautelar que proferi com fundamento na **sustentabilidade orçamentária do Estado**, fixando balizas para que os gastos presentes não inviabilizem políticas futuras.

Com efeito, conforme afirmei naquela ocasião, “a necessidade de equilíbrio fiscal relaciona-se diretamente com a capacidade de implementar e manter importantes políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à redução das desigualdades sociais. **Sendo assim, para que se possa assegurar a concretude dos direitos sociais previstos na Constituição, é fundamental que se preserve o equilíbrio das contas públicas**”. Pela pertinência, transcrevo excerto do voto que proferi naquela oportunidade:

É importante registrar que o art. 113 do ADCT não constava do texto original da Constituição da República, aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, tendo sido incluído após a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal.

Referida disposição foi encartada à Constituição a partir de um sentimento social comum sobre a necessidade de conciliar o Estado de bem-estar social com um regime fiscal equilibrado, que não onere demasiadamente as contas públicas, já que as crises econômicas acabam atingindo toda a sociedade, especialmente a população mais vulnerável.

A necessidade de equilíbrio fiscal relaciona-se diretamente com a capacidade de implementar e manter importantes políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à redução das desigualdades sociais. Sendo assim, para que se possa assegurar a concretude dos direitos sociais previstos na

ADO 55 / DF

Constituição, é fundamental que se preserve o equilíbrio das contas públicas.

Essa ponderação traduz a noção de sustentabilidade, segundo a qual é relevante e desejável que o desenvolvimento social buscado possa se prolongar ao longo do tempo, o que somente ocorrerá diante de um quadro de contas públicas equilibradas. Assim, para que as políticas públicas possam ser contínuas, exige-se um mínimo de controle e planejamento, evitando-se o endividamento público exagerado que pode, em última análise, comprometer a atividade estatal e os serviços prestados à sociedade.

Pode-se concluir, nessa linha, que assegurar direitos tem custo para o Estado e, sem equilíbrio financeiro (ou sem solvência), não há como realizar as necessárias entregas à população brasileira. É possível dizer, a partir da inclusão do art. 113 no ADCT que, atualmente, o controle do crescimento das despesas faz parte do devido processo legislativo. (Excerto do voto que proferi na ADI 7633-MC-Ref/DF)

Dito isso, a responsabilidade na gestão fiscal, constitucionalmente imposta, não pode ser interpretada como autorização para ignorar instrumentos tributários previstos no próprio texto constitucional. Ao contrário, exige que o poder público utilize todos os mecanismos disponíveis para garantir o equilíbrio fiscal, especialmente aqueles que, como o IGF, promovem simultaneamente arrecadação e justiça fiscal. A omissão na instituição do imposto, portanto, colide frontalmente com o dever constitucional de gestão fiscal responsável, na medida em que renuncia a receitas potenciais significativas em momento de necessidade premente de recursos públicos.

Diante de desequilíbrio entre receitas e despesas, as soluções possíveis resumem-se a duas alternativas: reduzir gastos ou aumentar a

ADO 55 / DF

arrecadação. A escolha exclusiva pela via do ajuste pela despesa, desconsiderando a possibilidade de incremento da receita por meio da tributação progressiva sobre grandes fortunas, compromete a própria sustentabilidade das políticas públicas e transfere o ônus do ajuste fiscal de forma desproporcional sobre os setores mais vulneráveis da população, que dependem essencialmente dos serviços públicos. Deixar de instituir o IGF em cenário de crise fiscal configura, assim, opção política que privilegia a não tributação dos muito ricos em detrimento do financiamento adequado das funções essenciais do Estado.

IV. DA NÃO FIXAÇÃO DE PRAZO AO CONGRESSO NACIONAL

Reconhecida a omissão inconstitucional, impõe-se definir a extensão do provimento jurisdicional. Neste caso, excepcionalmente, decido não fixar prazo para o Congresso Nacional sanar a mora, afastando-me, nesse ponto específico, da orientação que tem predominado nos julgamentos desta Corte em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão. São dois os fundamentos que justificam essa opção.

O primeiro é a complexidade técnica, jurídica e política do IGF. A definição da base de cálculo, das alíquotas, dos sujeitos passivos, das isenções e deduções, dos critérios de avaliação de ativos, dos mecanismos antielisivos e da relação do imposto com os demais tributos sobre o patrimônio e a renda exige que o Congresso Nacional pondere, de forma integrada, a interação do IGF com o Sistema Tributário como um todo. Trata-se de deliberação legislativa que não se compatibiliza com a imposição de prazo por via judicial.

Além disso, iniciativas legislativas recentes demonstram que o Congresso Nacional tem se movimentado no sentido de conferir maior progressividade ao Sistema Tributário Nacional. A Lei nº 14.754/2023

ADO 55 / DF

instituiu a apuração anual dos lucros de entidades controladas no exterior por pessoas físicas residentes no Brasil, à alíquota de 15%, independentemente de distribuição, encerrando o diferimento que permitia acumular rendimentos em estruturas *offshore* sem tributação. A mesma lei sujeitou os fundos de investimento fechados ao regime de tributação periódica semestral (come-cotas), antes aplicável apenas aos fundos abertos. Já a Lei nº 15.270/2025 restringiu significativamente a histórica isenção de dividendos na pessoa física. A nova legislação instituiu (i) a retenção na fonte do IRRF sobre lucros e dividendos pagos acima de R\$ 50 mil a pessoa física residente no Brasil e em qualquer valor a pessoa física ou jurídica no exterior; e (ii) tributação progressiva mínima para rendimentos anuais superiores a R\$ 600.000,00, com alíquota que pode alcançar 10% quando a renda ultrapassa R\$ 1.200.000,00.

De outra parte, a Emenda Constitucional nº 132/2023 trouxe outros dispositivos orientados por critérios de justiça tributária, para além do princípio expressamente consagrado no § 3º do artigo 145 e da diretriz de atenuação de efeitos regressivos prevista no § 4º do mesmo artigo. No campo dos impostos sobre o patrimônio, a emenda tornou obrigatória a progressividade do ITCMD em razão do valor do quinhão, do legado ou da doação (art. 155, § 1º, VI), uniformizando em âmbito nacional o que antes era adotado por apenas alguns Estados.

Quanto ao IPVA, a EC 132/2023 ampliou seu campo de incidência para alcançar veículos aquáticos e aéreos (art. 155, § 6º, III), superando o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal que restringia o imposto a veículos terrestres. A reforma também instituiu o mecanismo de devolução de tributos a pessoas físicas de baixa renda, com o objetivo de reduzir desigualdades de renda (arts. 156-A, § 5º, VIII, e 195, § 18). Esse conjunto de iniciativas demonstra que o Congresso Nacional tem consciência da regressividade estrutural do Sistema Tributário Nacional e vem adotando medidas para corrigi-la de forma progressiva e

ADO 55 / DF

sistemática.

Em segundo lugar, no cenário contemporâneo, a implementação de um sistema tributário efetivamente progressivo em escala nacional depende, em larga medida, da coordenação internacional. A globalização e a digitalização da economia tornaram insuficientes as respostas puramente domésticas, e os percalços enfrentados pelo imposto de renda demonstram isso. Grandes grupos multinacionais passaram a explorar lacunas e assimetrias entre diferentes sistemas tributários para deslocar lucros a jurisdições de baixa ou nenhuma tributação, onde frequentemente não exercem atividade econômica substancial. Segundo estimativas da OCDE, essas práticas custam aos países entre 100 e 240 bilhões de dólares anuais em receitas perdidas. O Pilar 2 do Projeto BEPS responde a esse diagnóstico ao prever tributação mínima efetiva de 15% sobre os lucros de grandes grupos multinacionais. Foi essa racionalidade que levou o Brasil a promulgar a Lei nº 15.079/2024, instituindo o Adicional da CSLL para garantir a prioridade na arrecadação que, de outro modo, seria exercida por jurisdições estrangeiras. O exemplo confirma que a tributação sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos já não pode ser concebida de forma isolada por cada Estado, sob pena de ver sua base tributária erodida pela mobilidade do capital²⁷.

Ademais, o Brasil tem exercido protagonismo nas discussões internacionais sobre tributação de grandes fortunas. A Presidência brasileira do G20 apresentou proposta baseada no estudo de Gabriel Zucman²⁸, que foi aceita pelos vinte países integrantes do grupo, resultando em comunicado conjunto que estabeleceu o início de estudos

²⁷ Conforme reconhecido por Gabriel Zucman em sua proposta: A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals. Commissioned by the Brazilian G20 presidency, June 25, 2024, p. 32.

²⁸ Conforme reconhecido por Gabriel Zucman em sua proposta: A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals. Commissioned by the Brazilian G20 presidency, June 25, 2024.

ADO 55 / DF

coordenados sobre o tema²⁹. O Brasil tem promovido debates sobre a matéria também no Fórum de Tributação das Nações Unidas. Essa atuação diplomática é relevante para a efetividade do IGF: a experiência internacional demonstra que um *wealth tax* mal desenhado — com base estreita e sem coordenação internacional — produz efeitos indesejados, como a evasão de patrimônio para jurisdições de baixa tributação. Uma aprovação açodada, motivada por prazo judicial e dissociada do amadurecimento dessas negociações multilaterais, poderia comprometer a liderança brasileira nesses foros e, mais importante, esvaziar a própria eficácia arrecadatória do tributo.

A declaração de mora legislativa, portanto, deve ser acompanhada da comunicação ao Congresso Nacional sobre a existência da omissão inconstitucional, sem fixação de prazo. Essa solução preserva o espaço democrático de deliberação legislativa, respeita a complexidade técnica e política da matéria e se amolda à cautela que o próprio Relator, Ministro Marco Aurélio, manifestou em seu voto, ao assentar que "não cabe ao Supremo, sob pena de desgaste maior, determinar prazo voltado à atuação do Legislativo". A ciência desta decisão ao Congresso Nacional, acompanhada da declaração de que a inércia de 37 anos é inconstitucional, é, por si só, elemento suficiente para que a deliberação legislativa avance com a seriedade e a urgência que o tema exige.

Posto isso, acompanho o Relator, Ministro Marco Aurélio, e voto pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, para declarar o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional em relação ao dever de regulamentar o art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, determinando a sua comunicação para que adote as providências legislativas necessárias, sem fixação de prazo.

²⁹ The Rio De Janeiro G20 Ministerial Declaration On International Tax Cooperation: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/g20/declaracoes/1-g20-ministerial-declaration-international-taxation-cooperation.pdf>

06/11/2025

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO
FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Senhor Presidente, na esteira do voto do ministro Cristiano Zanin, também reconheço que há uma omissão, mas cercada de muitas dificuldades. Nossa jurisprudência claudica, por vezes, a reconhecer que a omissão legislativa às vezes é calculada diante de uma opção política do não enfrentamento do tema.

Essa circunstância muda no decorrer do tempo. Hoje, por exemplo, é mais propício que o Congresso Nacional vote, e constata-se uma quantidade significativa de projetos tentando regulamentar. Então, concordo com a conclusão a que chegou o ministro Flávio Dino, mas, por razões diferentes, também não fixo prazo para exortar o Congresso Nacional a fazer o que ele já, neste momento, vem fazendo com inúmeros projetos acerca da matéria.

É como voto.

06/11/2025**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. CRISTIANO ZANIN
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO-VOGAL

O SR. MINISTRO NUNES MARQUES: Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol), na qual se alega a inércia inconstitucional do Congresso Nacional diante da ausência de regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal.

O requerente sustenta que a não instituição do referido tributo compromete os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente os de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, I e III).

Foram requisitadas informações.

O Congresso Nacional, por sua Mesa Diretora, asseverou a inviabilidade do pedido, sustentando que, em sede de ADO, o Supremo Tribunal Federal não detém legitimidade para compelir o Poder Legislativo a exercer sua função legiferante, tampouco para suprir eventual lacuna normativa com atuação substitutiva. Argumentou ainda

ADO 55 / DF

que os objetivos constitucionais de progressividade e equidade tributária vêm sendo perseguidos mediante o redesenho da incidência de outros tributos, que compensariam, na prática, a ausência do imposto específico sobre grandes fortunas.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, informou que o Projeto de Lei Complementar n. 277/2008, que regulamenta o art. 153, VII, da Carta da República, encontrava-se pronto para inclusão em pauta, estando, portanto, disponível para deliberação plenária.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação, sob o argumento de que a competência tributária da União, tal como delineada pelo art. 153 da Lei Maior, configura mera faculdade, e não imposição jurídica. Ausente o dever de legislar, não haveria como caracterizar a omissão inconstitucional do Congresso Nacional.

O parecer da Procuradoria-Geral da República, subscrito pelo então procurador-geral da República Augusto Aras, foi igualmente pela improcedência do pedido.

Em sua fundamentação, ressaltou que a Constituição de 1988 não institui tributos diretamente, apenas atribui competências tributárias aos entes federativos. O art. 153, VII, ao prever a possibilidade de instituição do imposto sobre grandes fortunas, estabelece uma autorização legislativa à União, cuja concretização depende de juízo político de conveniência e oportunidade do legislador ordinário.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

A ação deve ser conhecida, pois proposta por legitimado universal (partido político com representação no Congresso Nacional), com pedido de reconhecimento de inconstitucionalidade por omissão quanto à falta de norma regulamentadora com previsão constitucional (CF, art. 153,

ADO 55 / DF

VII).

No mérito, acompanho as ponderações do ministro Cristiano Zanin para reconhecer a inconstitucionalidade por omissão, sem a fixação de prazo ao Congresso Nacional.

Explico.

Desde a sua edição, a Constituição Federal de 1988 prevê a figura do Imposto sobre Grandes Fortunas (art. 153, VII). O art. 80, III, do ADCT estabelece que o produto da sua arrecadação será destinado ao Fundo de Erradicação da Pobreza.

Em princípio, compete à União, por meio do Congresso Nacional, sem qualquer reflexo direto sobre outros entes da Federação, avaliar a conveniência da instituição do tributo.

Por outro lado, transcorridos mais de 37 anos da promulgação da Carta Federal, ainda não foi editada a norma instituidora dessa espécie tributária.

Diante desse cenário, torna-se necessário examinar eventual omissão inconstitucional relativamente à mencionada competência tributária da União, apta a justificar a interferência do Poder Judiciário.

De início, destaco que a existência de projetos de lei tramitando no Congresso Nacional não afasta a mora legislativa, a qual só pode ser superada com a efetiva edição da lei.

Nesse sentido: ADI 3.682, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 6.9.2007; e ADO 67, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 29.6.2022.

ADO 55 / DF

Logo, está evidenciada a mora legislativa quanto à regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (CF, art. 153, VII).

Uma vez reconhecida a omissão, o texto constitucional impõe a ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias (art. 102, § 2º).

Especificamente quanto à referida etapa, adiro às ponderações do ministro Cristiano Zanin quanto à impossibilidade de fixação de prazo ao Congresso Nacional para suprir a omissão legislativa.

Não obstante as considerações sobre o longo decurso de tempo sem que tenha ocorrido a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), esta Corte deve considerar as dificuldades inerentes à deliberação e aprovação dessa espécie tributária.

A instituição do IGF perpassa por uma série de considerações, seja de ordem econômica, política ou jurídica. Num ambiente globalizado, revela-se crucial a comparação com outras jurisdições internacionais, de forma a evitar a retirada de investimentos e o desaceleramento da economia nacional.

Assim, diante das inúmeras propostas legislativas que tramitam no Congresso sobre o tema, pode-se concluir que a “omissão” ocorreu em virtude das dificuldades inerentes à imposição desse tipo de tributação.

Ao contrário do que defende o autor desta ação, a passagem do tempo, desde a promulgação da Carta de 1988, não tornou mais simples nem mais necessária a instituição desse imposto.

Com a globalização da economia e as facilidades criadas pelo fluxo eletrônico das riquezas, a instituição de um tributo como o IGF tornou-se mais complicada e eventualmente perigosa para a economia de países

ADO 55 / DF

ainda não desenvolvidos.

Historicamente, muitos países desenvolvidos já adotaram o imposto sobre riqueza, mas a maioria o aboliu ou o reformou nas últimas décadas por questões de eficiência e dificuldades administrativas.¹

Senhor Presidente, quero demonstrar com isso que, na prática, a criação de um imposto sobre a riqueza não é tão simples nem é isenta de consequências negativas.

Dessa forma, tal qual ponderado pelo ministro Cristiano Zanin, entendo que devem ser consideradas as iniciativas do Estado Brasileiro em tratar referida questão de maneira segura aos interesses nacionais, seguindo, preferencialmente, modelos considerados exitosos na seara internacional.

O debate do modelo para a instituição do tributo deve considerar, inclusive, as discussões promovidas por especialistas em fóruns internacionais, como o G-20 e a ONU. A busca de um tratamento uniforme globalmente trará mais segurança jurídica aos contribuintes e às jurisdições.

Diante desse complexo cenário, entendo que a fixação de um prazo rígido, açodado, ao Congresso Nacional para legislar sobre o IGF, poderia resultar em grave risco aos interesses nacionais, maculando frontalmente o objetivo fundamental de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, III).

Em respeito ao princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º), é essencial reconhecer os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal diante das funções típicas do Congresso Nacional.

1 Yanatma, S. Wealth taxes in Europe: Who collects them and how much do they raise?. *Euronews*, 29 set. 2025. Disponível em: <https://www.euronews.com/business/2025/09/29/wealth-taxes-in-europe-who-collects-them-and-how-much-do-they-raise>. Acesso em: 22 out 2025.

ADO 55 / DF

A ausência de legitimidade democrática impõe ao Judiciário postura de autocontenção, notadamente quando se trata de juízos discricionários de políticas públicas e, mais particularmente, as de natureza técnica e de elevado impacto econômico.

No campo tributário, essa cautela deve ser redobrada, pois eventual substituição do juízo político-parlamentar por decisão judicial pode gerar distorções econômicas de difícil mensuração fora do ambiente deliberativo próprio do Legislativo.

Há de se refletir que, por vezes, a apontada “omissão legislativa” também representou uma opção política do Congresso Nacional, instituição que possui representatividade democrática para tanto.

Por todas essas razões, pedindo a mais respeitosa vênia a quem pensa de modo diverso, **julgo procedente a ação para reconhecer a omissão legislativa quanto à edição do tributo previsto no art. 153, VII, da Carta da República.**

Nos termos do art. 102, § 2º, da Constituição, **notifique-se o Congresso Nacional para a adoção das providências necessárias, sem o estabelecimento de prazo.**

É como voto, Senhor Presidente.

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. CRISTIANO ZANIN
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, saúdo Vossa Excelência também pelo exercício dessa presidência, mais uma vez, o nosso Procurador-Geral da República e a Ministra-Decana Cármen Lúcia.

Senhor Presidente, eu vou apresentar uma divergência em relação a essa omissão. À luz dos precedentes que nós temos assentado aqui, inclusive eu estou me valendo da *ratio decidendi* que Vossa Excelência mesmo exarou na ADO 53, agravo regimental de 2019, eu entendo que, consoante a Constituição estabelece, compete à União, e não ao Poder Judiciário, criar tributos.

Nesse momento - e aí é uma expressão cunhada da fundamentação de Vossa Excelência, que achei muito pertinente, a diferença entre a opção e a omissão. A opção e a omissão. Entendo que, nesse momento da reforma tributária e em razão de inúmeros projetos de lei que estão tramitando, dos debates que já começaram, entendo que não há, no presente momento, e no momento de julgar, o juiz deve levar em consideração o estado das coisas, e hoje não há um estado de coisas inconstitucional.

Então, em deferência ao Parlamento, porquanto compete a ele fixar

ADO 55 / DF

essa graduação do imposto de renda sobre grandes fortunas, consoante o art. 153, da Constituição Federal, eu estou me valendo, Senhor Presidente, da teoria da autocontenção judicial para entender que não há omissão constitucional. O Parlamento tem se debruçado sobre o tema e nós temos de respeitar a opção política. Não é uma discricionariedade, é uma opção política do governo.

Em deferência a essa opção, por entender que compete, conforme a própria Constituição estabelece, aos Poderes Legislativo e Executivo analisar a conveniência e oportunidade desta previsão, eu peço todas as vênias às opiniões em contrário, e proponho, no meu voto, julgar improcedente esse pedido formulado pelo PSOL.

Inclusive, Senhor Presidente, o Parlamento vem se debruçando sobre essa questão gravíssima que é um partido que sucumbe na arena política buscar recurso no Poder Judiciário. Acho isso também uma questão muito interessante de se enfrentar num momento oportuno, muito embora o Parlamento também venha iniciando um debate sobre essa *legitimatío ad causam* desses partidos que perdem na arena política e vêm procurar a solução no Judiciário.

Com todas as vênias, Senhor Presidente, julgo improcedente o pedido.

06/11/2025

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. CRISTIANO ZANIN
ACÓRDÃO RISTF	
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, cumprimentando novamente todas e todos na
pessoa de Vossa Excelência, acompanho o voto do Ministro **Cristiano
Zanin**.

É como voto, Senhor Presidente.

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. CRISTIANO ZANIN
RISTF	
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	:RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)
ADV.(A/S)	:BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)
ADV.(A/S)	:PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO-VOGAL

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor

Presidente, eu reitero os cumprimentos a Vossa Excelência, aos Ministros, ao Procurador-Geral da República, às advogadas e aos advogados, servidoras e servidores, todos que nos acompanham.

Presidente, neste caso, eu também estou acompanhando o voto do Ministro-Relator inicialmente quanto à procedência, que foi o voto que tem até aqui sido seguido pelos Ministros Flávio Dino até agora o Ministro Toffoli, exceção feita ao eminente Ministro Fux, que diverge.

Eu estou considerando que, 37 anos depois de a Constituição ter estabelecido uma competência que se conjuga - e aí eu

ADO 55 / DF

faço coro com o Ministro Flávio Dino - a um sistema tributário constitucional, este sistema se compõe de todas as competências, e competência não é apenas um poder, competência é um dever-poder para atuar de tal maneira que esse sistema se complete, que esse sistema possa realmente ter atuação na busca daquilo que é melhor nos objetivos da República brasileira, que estão também estabelecidos constitucionalmente.

Então, se uma entidade - União, estados, Distrito Federal, municípios, segundo a competência tributária de cada um - deixar de instituir um tributo, há de haver ou outra forma de prestação de serviço baseada nos recursos que adentrariam aos cofres públicos com aquele bem, de maneira a respeitar a capacidade contributiva dos contribuintes e, principalmente, para a realização dos serviços a serem prestados em igualdade de condições ou em processo de igualação de todas as pessoas, uma vez que as políticas públicas precisam levar a esta igualação que nós não temos no Brasil.

Quando não se tem, portanto, o exercício de uma competência, ou ela é despicienda no sentido de não se estar a demandar recursos, ou está se cobrando mais de uns em detrimento de outros, e

ADO 55 / DF

neste caso a apresentação dessa norma que veio a integrar a Constituição, de instituir imposto sobre grandes fortunas, que, como já lembrou o Ministro Flávio Dino, veio de uma proposta do então senador constituinte, que foi Fernando Henrique Cardoso, que depois apresentou o projeto de lei na sequência da promulgação da Constituição, exatamente para que o sistema seja tão necessário, tão eficiente, que possa cumprir todas as atribuições decorrentes dos recursos que ingressam nos cofres públicos, e tão igualitariamente repartido que não onere sobremaneira aqueles que dispõem de menos e que por isso são mais cobrados do que outros. Ora, na hora que não se cobra, não se institui esse tributo e, portanto, não se pode cobrar, o sistema fica capenga em relação a pelo menos uma parcela da própria sociedade, neste caso, com prestação a menor de serviços que poderiam advir desses recursos que entrariam nos cofres públicos.

Portanto, me parece que quase 40 anos depois, 37 anos depois de vigência da Constituição, efetivamente se tem uma omissão que pode ser declarada inconstitucional neste sentido.

Portanto, eu estou votando: quanto à fixação, à definição de um prazo, Presidente, me parece que, neste caso,

ADO 55 / DF

considerando este momento, talvez se eu tivesse votado quando o Ministro Marco Aurélio votou, eu até não divergiria, avançaria no que foi a proposta do Ministro Flávio Dino de fixação de 24 meses, que me parece um prazo razoável dentro das tentativas que são postas já no Congresso Nacional neste momento e na entabulação dessas conversas multilaterais.

Entretanto, como isso está acontecendo, e os prazos políticos não são os prazos jurídicos, eu não vejo, portanto, a necessidade de colmatar uma inconstitucionalidade com a definição de um prazo, que, aí sim, criaria um dever de prazo certo. O dever de legislar, eu considero que existe, e o Congresso Nacional está omissos nesta tarefa, mas não defino, neste momento, um prazo.

Portanto, estou acompanhando o voto do Relator, que também não fixou o prazo, na esteira do que agora vem de dizer o eminente Ministro Flávio Dino. Com as vênias do eminente Ministro, meu queridíssimo amigo Flávio Dino, apenas quanto à fixação de prazo é que eu não o acompanho.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Eu aqui, em relação à tributação, em princípio, realmente há essa diferenciação entre a omissão e a opção. Há várias hipóteses na Constituição em que se dá uma opção para o legislador, para o Congresso Nacional entre legislar ou não. Não se exige, não há aqui, nessas hipóteses, em algumas hipóteses, o caráter impositivo.

Agora, na presente hipótese, o art. 153, da Constituição, ao prever, e a nossa Constituição, todos sabemos, talvez uma das únicas do mundo que, além de estabelecer as garantias constitucionais do contribuinte e a divisão de tributos, de competências tributárias, ela também estabelece todo um capítulo de divisão de receitas. Como disse a eminente Ministra Cármen Lúcia, há aqui um sistema tributário constitucional e, mais, um sistema tributário constitucional e de divisão de receitas.

Se nós formos ao art. 153, ele prevê as competências da União para oito tributos. Dos oito, sete foram criados; ou seja, a União regulamentou, no âmbito da sua competência tributária, todos os tributos, menos o tributo de grandes fortunas.

Então, esse é um primeiro ponto que demonstra que, em que pese em tese, abstratamente, no Direito Tributário, a criação de impostos, ser uma discricionariedade do Poder Público, aqui, no caso, da União, nós sabemos que, sem tributos, por mais duros que sejam e, às vezes, por mais mal utilizados que também sejam, não existe o Estado.

No momento em que o próprio Estado brasileiro, a própria União, criou todos os tributos, regulamentou todos os tributos por emendas constitucionais, estabeleceu, primeiro, o IPMF, depois a CPMF. Lá atrás, o imposto extraordinário, que o art. 167 da Constituição também prevê, isso foi utilizado; ou seja, há uma necessidade arrecadatória, e somente um dos tributos, uma das previsões até agora ignorada.

Mas há um segundo fator muito importante. Somente nesse caso

ADO 55 / DF

especificamente dos oito incisos do art. 153, o legislador constituinte estabeleceu "nos termos de lei complementar". Ou seja, o próprio legislador constituinte fez uma diferenciação em virtude da importância do tema, da complexidade do tema, uma maioria qualificada para se aprovar o imposto sobre grandes fortunas. Todos os demais aqui do art. 153, salvo sobre saúde e meio ambiente, todos os demais por lei ordinária e, aqui, lei complementar, a demonstrar que o legislador constituinte sabia da complexidade, determinou a criação, mas, em virtude dessa complexidade, exigiu um quórum maior para o Congresso Nacional.

O terceiro motivo que me parece importante: nós sabemos que os princípios objetivos da República não são alcançados e não foram previstos pela Constituição Federal sem instrumentos que o poder constituído pudesse impor para obter o sucesso previsto nos princípios fundamentais da República, o Título 1. Um deles é exatamente o art. 3º, III, que constitui, como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

Talvez um dos maiores instrumentos para a redução de desigualdades sociais, para a erradicação da pobreza, seja o sistema tributário. Nós vimos agora recentemente a aprovação de uma reforma tributária. Vimos ontem, Ministra Cármen, a aprovação pelo Senado Federal de uma isenção tributária àqueles que ganham até cinco salários mínimos. Para se adequar, aqueles que mais ganham devem pagar mais do que aqueles que menos ganham. Entre esses instrumentos tributários para erradicar a pobreza, para diminuir as desigualdades sociais, o imposto sobre grandes fortunas me parece essencial.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Alexandre, Vossa Excelência me concede um aparte?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Por favor, Ministro Flávio Dino.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - É que Vossa Excelência fez alusão aos oito incisos do art. 153 e há uma curiosidade. O inciso VIII foi acrescentado recentemente, em 2023, creio eu, exigindo também lei

ADO 55 / DF

complementar. Essa lei complementar já foi feita.

Veja, que, de fato, há uma dificuldade, que não é inexplicável, é absolutamente explicável pelo viés da hiperconcentração de renda e riqueza no país. Então, até um tributo que foi criado depois já foi regulamentado, menos o inciso VII.

Era apenas isso.

Obrigado, Presidente!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Exatamente, Ministro Flávio Dino. À época, o legislador constituinte só criou uma diferenciação por lei complementar, o imposto sobre grandes fortunas. Mais recentemente, se criou essa segunda diferenciação direcionada à saúde e ao meio ambiente e, como Vossa Excelência disse, isso já foi aprovado.

Então, há aqui uma clara omissão. Desde 2008, o Projeto de Lei nº 277 vem sendo tratado pelo Congresso. Já há mais de trinta projetos de lei apensados, mais de sessenta substitutivos, e o Brasil não avançou nesse sentido.

Só para se ter uma ideia, os países da Europa Ocidental, com exceção do Reino Unido, Portugal e Bélgica, todos já, de uma forma ou outra, aprovaram esse imposto sobre grandes fortunas. Aqui na América do Sul, a Argentina desde 1972, a Colômbia desde lá de trás, desde 1935, e o Uruguai desde 1991.

Mas é importante salientar o que o Ministro Cristiano Zanin colocou, a necessidade que hoje se verificou de um estudo complexo em relação a todos os países, porque o que se verificou, por exemplo, na França, foi que a instituição desse imposto sobre grandes fortunas fez com que houvesse uma verdadeira migração de recursos para outros países. Sem citar nomes, um grande artista, Gérard Depardieu, simplesmente foi para a Rússia, colocou todos os seus recursos na Rússia.

Isso não ocorreu só na França, isso ocorreu em outros países. Em outros países, além dessa migração de recursos, estruturas de pessoas jurídicas foram montadas para escapar dessa tributação, o que leva à necessidade, realmente, de estudos mais aprofundados, que levem em

ADO 55 / DF

conta não só a realidade do Brasil, mas evitem que grandes fortunas saiam do Brasil, que esses recursos saiam do Brasil.

Então aqui, eu acompanho.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Por favor, Ministra Cármen.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, apenas para acrescentar - e o Ministro Flávio Dino já fez a referência -, quanto ao primeiro dos fundamentos apresentados por Vossa Excelência, a circunstância de enfatizarmos o caráter sistêmico do chamado subsistema tributário no sistema constitucional - mas é um verdadeiro sistema tributário - é que o imposto, além desse fator arrecadatório, claro, tem a natureza de congregar esses direitos sociais com outras medidas. Por exemplo, o que Vossa Excelência alertou no próprio art. 3º. Ou seja, quando se fala da Zona Franca de Manaus, quando o constituinte tratou dos *royalties* (art. 19) e, depois, do sistema tributário (art. 153), e quando se trata de alguns casos em que se excluem ou se incluem alguns benefícios, é para haver esse equilíbrio regional - ou essa igualação regional.

Isso significa que há outro dado a se considerar. Parece-me, Ministro Flávio Dino, além desse que Vossa Excelência enfatizou, que toda a sociedade, considerada em seu todo, deve buscar mais equilíbrio e mais igualdade nas relações que decorrem da cobrança. Em alguns casos, da isenção; em outros, do imposto servir como fator de equilíbrio, dentro desse formato brasileiro que se tem do Estado.

Assim, parece-me que esse imposto entra nesse fator de competência, nesse sistema de repartição de competências, que é o sistema de atribuições, de deveres conferidos a alguém, e não apenas de faculdades que se pode exercer ou não, em desequilíbrio, portanto, com o que se tem como modelo, retrato ou filme do Estado brasileiro.

Só para acrescentar que é exatamente dentro do que Vossa Excelência diz: o imposto tem outros dados além desse. Ele cumpre outras finalidades além dessa, que é muito determinante, como muito bem posto pelo Ministro Flávio Dino. Por isso alerta para o que Vossa

ADO 55 / DF

Excelência falou sobre o sistema, porque me parece muito importante.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

06/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55 DISTRITO FEDERAL

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, permite-me?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Por favor, Ministro Fux.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu certamente não tenho menor receio desse imposto, não serei o destinatário.

Um dos fundamentos que eu adoto no voto vem da Constituição também, que é a garantia de não se poder exigir um tributo sem lei que o estabeleça. Então, a minha dúvida é a seguinte: por exemplo, o Ministro Flávio Dino concitou o Parlamento a legislar. De alguma forma, ele respeita a deferência, estabelecendo prazo. Sem que haja prazo, qual é o resultado prático da decisão? O Judiciário criou um imposto sobre grandes fortunas. Qual é a consequência prática?

Eu anotei no meu voto dois parágrafos. O princípio da legalidade tributária, previsto no art. 156, I, da Constituição Federal e no art. 97 do Código Tributário, estabelece que é vedado a qualquer ente exigir ou aumentar tributo sem uma lei que o estabeleça. E isso reforça a separação de poderes e a ideia de que não pode haver tributação sem representação popular.

O papel do Poder Judiciário, na matéria tributária, é, primariamente, o de controlar a legalidade e a constitucionalidade das leis e atos normativos que criam tributos, assegurando que os demais poderes atuem dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal. *A fortiori*, o Judiciário não possui função legislativa na área tributária e não pode, por decisão judicial, criar nova obrigação tributária ou determinar que o Legislativo o faça.

Daí, esse exemplo que Vossa Excelência citou da evasão de divisas. Isso mostra como a opção política é importante, porque o Brasil não quer

ADO 55 / DF

que haja fuga de capitais. O Brasil se endividou na pandemia e precisa que haja investimentos.

Então, até sob o ângulo de análise de eficiência econômica, o Parlamento está avaliando isso. Recentemente, houve novamente um debate. Por isso é que, no meu modo de ver - vencido -, eu entendo que a fixação de um prazo seria de extrema importância. Qual seria o resultado prático: imediatamente tributar.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Antes de passar para o Ministro Nunes Marques, Ministro Fux, não já comemore que talvez não seja abrangido pelo imposto, porque há propostas desde 1 milhão de patrimônio total até 10 milhões de patrimônio total. E essa é uma das grandes discussões. A partir de qual patrimônio devem seguir?

O projeto original, o PL nº 277, falava em 2 milhões de patrimônio total. E há propostas que chegam a 10, há propostas que chegam a mais de 100 milhões. Três pessoas, provavelmente, irão pagar a tributação.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A Noruega incluiu a classe média com a tributação a partir de 145 mil euros, salvo engano. Então, o país baixou a régua.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Essa é a grande discussão.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Mas era só para fazer um esclarecimento para o ministro Luiz Fux. Pelo menos do meu voto, pelo que compreendi, o ministro Flávio Dino preserva a competência do Congresso Nacional; apenas exorta para que ele o faça fixando prazo. Os outros votos que se seguiram: o meu voto, na realidade o voto do ministro Cristiano Zanin, a que eu aderi, o da ministra Cármen Lúcia, o ministro Alexandre também já votou, nesse sentido?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Estou quase terminando.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Está quase concluindo. Nós reconhecemos que há uma omissão diante do lapso temporal de 37 anos, mas não fixamos prazo algum, exatamente pelos

ADO 55 / DF

fundamentos que Vossa Excelência expôs: para que essa avaliação circunstancial seja feita pelo Parlamento. Ele sabe o momento correto e como deve ser feito. Então, pelo menos o nosso voto partiu nesse sentido. Não estamos a fixar nenhum prazo, pelo menos é essa corrente até então.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não, eu acho que isso é tanto pior. Reconheceu o estado de omissão. E aí? Qual o resultado prático da decisão judicial?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - É importante nós lembrarmos qual a finalidade do instituto. Essa ação direta de inconstitucionalidade por omissão nasceu em Portugal, na Constituição de 1976, e o Professor Canotilho, que foi um dos incentivadores dessa ação, dizia que ela existia para combater a síndrome de inefetividade das normas constitucionais:

Uma norma constitucional é estabelecida. O legislador, no caso, de Portugal, o Parlamento não estabelecia, a Assembleia não estabelecia. Então, o Tribunal Constitucional poderia declarar a mora e a omissão para que, com isso, se sentisse politicamente e institucionalmente compelido a legislar o Parlamento.

O nascedouro da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, e diríamos a nossa importação da ação em 1988, sempre estabeleceu a possibilidade de declarar a mora, a omissão, mas fixar prazo somente para o Executivo, não para o Congresso.

O Supremo Tribunal Federal foi evoluindo nesse sentido, e em casos em que era possível fixar prazo, e aí a questão levantada pelo eminente Ministro Luiz Fux, quando é possível fixar prazo? Quando, o prazo desrespeitado, o Supremo pode substituir alguma medida. E dou um exemplo aqui de que todos se recordam: a Constituição de 1988, ao estabelecer a escusa de consciência para serviço militar, pela primeira vez, diferentemente das Constituições anteriores, que previam que aquele que não quisesse servir às Forças Armadas, por escusa de consciência, pela sua religião, também escusa de fé, perderia os direitos políticos, simplesmente. A Constituição de 1988 disse que só perde os direitos políticos se não cumprir uma obrigação alternativa fixada em lei. E essa

ADO 55 / DF

lei, de 88 a 91, não existiu. O que o Supremo fez? Disse: "Enquanto não existir a lei, você não perde os direitos políticos". Então, há hipóteses em que o Supremo pode colmatar essa lacuna.

Nesse caso, e o Ministro Nunes Marques se antecipou nesse sentido, obviamente, se se estabelecesse o prazo, não cumprido o prazo, o Supremo não pode editar uma lei tributária. Então, aqui, nós voltamos à origem da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. No sentido institucional da palavra, é uma advertência institucional para que o Congresso cumpra a missão de legislar. Mas, como se exige lei anterior para cobrar tributos, obviamente, se o Congresso não legislar, o Supremo, nessas hipóteses, não tem o que fazer.

É exatamente por isso e outras razões, nessa hipótese, eu deixo de fixar prazo, não pelas razões do eminente Relator, já aposentado, Ministro Marco Aurélio, porém, por razões diversas das especificidades deste caso.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente Alexandre?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Por favor, Ministro Flávio.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Agradeço.

É apenas para me irmanar com as preocupações do Ministro Fux, porque compreendo bem a natureza da ADO, até porque tive a honra de ser autor da lei que a regulou na seara infraconstitucional. É verdade, não podemos editar uma lei tributária.

Porém, há várias técnicas, até foi aludido, há pouco, pelo Ministro Nunes Marques a experiência da Noruega, eu nem chego a tanto, se entregassem a média dos países da OCDE, nós já teríamos um sistema tributário mais decente, porque o atual é indecente, é imoral, é inconstitucional também.

E friso, Ministro Alexandre, uma observação quanto à deferência ao Congresso. Se o Congresso acha que não deve existir imposto sobre grandes fortunas, basta revogar a Constituição. É uma emenda constitucional, revogue-a, tire-a da Constituição. Já foi feito isso em outras ocasiões. Lembremos que o constituinte de 88 fixou a taxa de juros em 12% ao ano, uma cláusula inexecutável. E aí foi feita uma emenda

ADO 55 / DF

constitucional e se retirou da constituição.

Então, o que não pode, sob o ponto de vista de uma Corte constitucional, que é o nosso papel específico, é o absurdo de uma cláusula constitucional vigente sem eficácia por 37 anos.

Logo, nós, mesmo no meu prazo de 24 meses, 36 meses, 48 meses, pouco importa, mas sempre está mantida a autoridade do Congresso. Se o Congresso acha que não deve existir imposto sobre grandes fortunas no Brasil, porque vai dar evasão etc., revogue-o. Contudo, do ponto de vista da guarda da Constituição, temos, a meu ver, uma situação insuportável, como mencionei, mas compreendo bem que estou vencido na temática do prazo.

Era apenas para me associar à preocupação do Ministro Fux quanto ao *day after*, mas creio que teremos algum momento posterior para voltar a esse debate.

De modo que mantenho a minha divergência parcial, em relação ao Relator pretérito, que aparenta ter aqui a posição majoritária.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Agradeço, Ministro Flávio.

Ministro Luiz Fux?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, eu vou juntar voto escrito. Procurei ser sintético, como todos os Colegas, mas eu entendi que não há omissão, porque há vários projetos de lei. E, agora, verifico que, na Reforma Tributária, houve uma promoção de medidas que impactam a tributação de rendimentos de alta renda e patrimônio.

Então, isso também é um fundamento por meio do qual entendo que não está tão omissa assim o Parlamento.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (VICE-PRESIDENTE) - Agradeço, Ministro Luiz Fux.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 55

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)

ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após a leitura do resumo do relatório pelo Ministro Edson Fachin (Presidente) e a realização da sustentação oral, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo requerente, a Dra. Bruna de Freitas do Amaral. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 23.10.2025.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, declarando estar o Congresso Nacional omissa na elaboração da lei prevista no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, que estabelece que compete à União instituir impostos sobre grandes fortunas nos termos de lei complementar, vencidos o Ministro Luiz Fux, que julgava improcedente a ação, e parcialmente o Ministro Flávio Dino, somente em relação à fixação de prazo. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio (Relator). Redigirá o acórdão o Ministro Cristiano Zanin (art. 38, IV, b, do RI/STF). Ausentes, justificadamente, os Ministros Edson Fachin (Presidente) e Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Alexandre de Moraes (Vice-Presidente). Plenário, 6.11.2025.

Presidência do Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Vice-Presidente). Presentes à sessão a Senhora Ministra Cármen Lúcia e os Senhores Ministros Dias Toffoli, Luiz Fux, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Edson Fachin (Presidente), participando da Cúpula do Clima na COP30 em Belém/PA, e o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário