

AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA

Sílvia Maria Brito SAMU¹

RESUMO: Este trabalho tem por finalidade definir a medida provisória, discorrer sobre a sua origem e a sua aplicação, e confrontá-la com os princípios tributários da Legalidade e da Anterioridade, analisando o seu caráter de constitucionalidade.

Palavras-chave: Medida Provisória. Princípios. Legalidade. Anterioridade.

1 INTRODUÇÃO

Tributar nada mais é do que arrecadar recursos para que se torne viável a manutenção do Estado. O Código Tributário Nacional (CTN) assim define o tributo no seu art. 3º:

“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa”.

A atividade tributária existe desde a antiguidade e este poder de tributar, concedido aos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sofre algumas restrições, visto que atinge a esfera patrimonial do indivíduo.

Estas limitações estão presentes na Constituição Federal (art. 5º, II e arts. 150 a 152) e no Código Tributário Nacional (arts. 9º a 11).

O artigo 9º do Código, no seu inciso I, veda aos entes políticos “instituir ou majorar tributos sei que a lei o estabeleça”. Há aí uma ressalva: a majoração dos impostos, permissão dada ao poder executivo (para alterar as alíquotas ou bases de cálculos dos impostos), com a finalidade de “ajustá-los aos objetivos da política cambial e do comércio exterior”, conforme os art. 21, 26 e 65 da mesma lei.

Discente do 10º termo do Curso de Direito das Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente.

2 DESENVOLVIMENTO

Para melhor compreender o tema proposto, faz-se necessário a análise individual de cada conceito.

2.1 Medidas Provisórias

O poder de tributar, originariamente concedido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, foi estendido ao Chefe do Poder Executivo, através da Medida Provisória.

Este instituto, trazido pela Constituição de 1988, veio substituir o antigo Decreto Lei como medida eficaz na solução de casos relevantes e urgentes que não podem aguardar a morosidade dos trâmites legais do Processo Legislativo na criação de uma lei.

O Art. 62 da Constituição Federal diz: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

De acordo o referido artigo da Carta Maior, apesar de possuírem força de lei, as medidas provisórias devem ser submetidas de imediato ao Congresso Nacional, sob pena de perderem sua eficácia, caso não sejam transformadas em lei.

A competência privativa para legislar, conferida excepcionalmente ao Presidente da República, através do inciso XXVI do art. 84, CF, presente também nos art. 59, V e art. 62, CF, não existia nas Constituições anteriores a 1967. Esta Constituição, bem como a de 1969, outorgou esse direito ao Chefe do Poder Executivo, através, inicialmente, de Decreto, e posteriormente de Decreto-Lei, devidamente aprovados pelo Congresso Nacional.

Diferente do Decreto Lei, cuja previsão e instituição era para “casos de urgência ou de interesse público relevante”, com delimitação das suas matérias, a Medida Provisória, além de prever uma simultaneidade (casos de relevância e

interesse público), somente veda algumas matérias não delimitadoras, conferindo ao Executivo um instrumento poderoso capaz de interferir na Segurança Jurídica.

Dessa forma, o poder de tributar, originariamente concedido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, foi estendido ao Chefe do Poder Executivo, tendo como balizador os princípios tributários.

Nesse cenário destaca-se a importância dos princípios, como delimitadores ao poder de tributar, visto que as limitações ao poder de tributar são conferidas através da obediência aos princípios que devem nortear o Sistema Tributário Nacional. Dentre esses, iremos destacar os Princípios da Legalidade e da Anterioridade tributárias, objetos do tema proposto.

2.2 Princípio da Legalidade Tributária

No Princípio da Legalidade reside a ideia de que os tributos só podem ser instituídos ou aumentados por meio de lei. Presente no artigo 5º, II, da Carta Maior, ele diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O artigo 150 e inciso I, da mesma Carta, o reforça ao afirmar que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.

A lei a que se refere o artigo 150 da CF é a lei ordinária. Segundo Chimenti (2006, p. 36): “quando a Constituição Federal não dispõe de forma contrária (a exemplo dos artigos 148, 153, VII e 154, I, da CF), a instituição de um tributo, sua modificação e sua revogação se dão por lei ordinária”.

À lei complementar, cabe a tarefa de complementar uma norma constitucional. Atipicamente, a Constituição Federal permitiu que essa espécie de lei instituisse empréstimos compulsórios (art. 148 da CF) e contribuição para a seguridade social (art. 195 § 4º, CF), além das previstas nos incisos I, II e III do próprio art. 195.

A Constituição Federal de 1988 abriu um precedente ao relativizar a norma com o parágrafo 1º do artigo 153, que faculta ao poder executivo, nas

questões que tangem aos impostos de competência da União, alterar as alíquotas dos incisos I, II, IV e V, ou seja, do Imposto sobre Importação (II), Exportação (IE), Produtos Industrializados (IPI) e Operações Financeiras (IOF). Estas alterações, feitas normalmente via decreto, incide nos impostos com função extrafiscal, e são permitidas para garantir o equilíbrio da economia.

Nessa mesma linha o artigo 177, § 4º da Carta Magna concede ao Executivo o poder de reduzir e restabelecer, porém não aumentar, a alíquota da CIDE sobre gás natural, derivados de petróleo e álcool combustível nos limites da Lei 10.336/2001. Este mesmo poder foi concedido com relação ao ICMS que incide sobre lubrificantes e combustíveis, nos termos do art. 155, §§ 2º, XII, *h* e 4º, IV, *c*, da CF. Isto deverá ocorrer via decreto.

Ainda na seara da garantia ao cidadão, aqui, no sentido de evitar surpresas na esfera tributária, o Princípio da Anterioridade Tributária, considerado como cláusula pétrea pelo STF, através da Adin 939-7-DF, não pode ser abolido ou alterado por emenda à Constituição.

2.3 Princípio da Anterioridade Tributária

Este princípio tem no seu escopo a vedação aos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), da cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, de acordo o artigo 150, III, "b" da CF. Conforme preleciona Difini, (2006, p. 74) "é o princípio da anterioridade a exigir que a lei que instituir ou aumentar tributo esteja em vigor no exercício anterior àquele em que o tributo for exigido".

Esta proteção veio a ser ampliada pela Emenda Constitucional n. 42, ao inserir a alínea "c" ao art. 150, III, da Constituição Federal, que estabeleceu, com algumas exceções, que os tributos só podem ser exigidos noventa dias após a publicação da lei que os instituiu ou aumentou.

Conforme reza o art. 150, III, *c*, da CF:

"Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedada à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios:

cobrar tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”.

Dessa forma, podemos ver que a anterioridade é tratada em dois níveis: no primeiro caso, conhecido por anterioridade comum ou tradicional, no segundo, anterioridade nonagesimal ou noventária. (CHIMENTI, p. 59, 2006)

Criadas com o intuito de aplicação concomitante, as anterioridades fogem à regra, sendo às vezes aplicada uma, não sendo aplicada outra, e, excepcionalmente, não sendo aplicada nenhuma delas. Vemos a mitigação no exemplo da não aplicação da anterioridade comum aos Impostos de Importação e Exportação, ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), no empréstimo compulsório criado para atender às despesas compulsórias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência (art.148, I, da CF); no empréstimo compulsório criado no caso de investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional (art. 148, II, da CF); ao Imposto sobre Operações e Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF), e ao Imposto Extraordinário de Guerra.

Já a anterioridade nonagesimal não se aplica a todos os impostos citados anteriormente, com exceção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para a seguridade social e a CIDE sobre derivados de petróleo, gás natural e álcool combustível, que pode ser reduzida, mas não aumentada; o ICMS sobre lubrificantes e combustíveis (art. 155, §§ 2º, XII, “h” e 4º, IV, “c”, da CF), acrescentados à lista, entretanto, o Imposto de Renda e a fixação das bases de cálculo do IPVA e do IPTU.

Discorrida sobre a medida provisória e os princípios da legalidade e da anterioridade tributárias, vistos como delimitadores do poder de tributar, resta fazer uma conclusão a respeito do tema proposto.

3 CONCLUSÃO

Os princípios tributários têm o condão de atuar limitando o exercício da competência tributária.

Os princípios aqui apresentados, o da legalidade, e o da anterioridade, conforme visto, abre precedentes ao instituto da medida provisória, na medida em que relativizam a norma.

Criados com o objetivo de proporcionar uma segurança jurídica, a questão é avaliar até que ponto esta relativização da norma não gera um problema oposto: de insegurança jurídica.

Maior do que o problema da relativização da norma, que de certa forma, há um controle exercido, é o problema da redação do texto da lei (art. 62, CF), modificada após a CF de 69, que permite ao presidente da república a adoção de medidas provisórias nos “casos de relevância e interesse público”.

A carga de subjetividade que esconde essa expressão abre um leque de opções ao chefe do executivo, no sentido de criar medidas provisórias, abrindo um permissivo sem precedentes. Prova disso é o número exorbitante de medidas provisórias editadas pelos governos subsequentes à alteração da lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. 9 ed; rev.; e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. **Manual de Direito Tributário**. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

LACOMBE, Américo Lourenço Masset. **Princípios Constitucionais Tributários**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Elementos do Direito Tributário**. 8 ed.atual.. até 2005. São Paulo: Premier Máxima, 2006.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Tributário na Constituição e no STF. Teoria e Jurisprudência**. 11 ed.. Niterói – RJ: Impetus, 2006.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Manual de Direito Tributário**. 3 ed..
Niterói – RJ: Impetus, 2006.