

---

# MEDIDA PROVISÓRIA E O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA

Letícia ALVARES<sup>1</sup>  
Mayara K. BERTUOL<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem por escopo analisar, ainda que de forma breve, o artigo 62 da Constituição Federal, que dispõe sobre Medida Provisória, com principal enfoque acerca da possibilidade, ou não, de criação ou majoração de tributos por meio de tal ato do Presidente da República. Também se objetiva uma sucinta explanação relativa ao tema anterioridade tributária, com o seu conseqüente reflexo no ato denominado Medida Provisória.

**Palavras-chave:** Medida Provisória. Tributo. Criação ou majoração. Anterioridade tributária.

## 1 INTRODUÇÃO

Justifica-se escrever sobre a anterioridade tributária dada a sua importância, visto ser ela a efetiva limitação estatal ao poder de arrecadar.

Ademais, por esse princípio, resguarda-se o direito dos cidadãos/contribuintes de não serem surpreendidos com a cobrança de um novo tributo, sem ao menos esperarem por isso. Assim, a anterioridade tributária possibilita um maior planejamento por parte do contribuinte, ao conceder um tempo para a sua adequação orçamentária.

Entretanto, como fica o aludido princípio quando o Estado cria ou majora um tributo por meio de Medida Provisória, que possui como requisito essencial a relevância e urgência? Em tal caso, há o respeito à anterioridade tributária, ou a supressão aos direitos dos contribuintes de não serem surpreendidos?

Procurando responder tais perguntas, foi que o presente artigo se desenvolveu, e passa a seguir a ser exposto.

## 2 MEDIDA PROVISÓRIA X ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA

---

<sup>1</sup> Aluna do 9º Termo B de Direito, das Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo – R.A. 001.1.09.223.

<sup>2</sup> Aluna do 9º Termo B de Direito, das Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo – R.A. 001.0.08.069.

A medida provisória, prevista no artigo 62 da Constituição Federal, constitui uma espécie normativa apta a instituir ou majorar impostos, como se depreende da análise do parágrafo 2º do artigo em comento, com exceção daqueles reservados à Lei Complementar.

Analisando a norma alhures descrita, percebe-se a criação de uma nova regra, a qual foi instituída pela Emenda Constitucional 32/2001, concernente a anterioridade tributária, no tocante à instituição e majoração de determinados tributos por meio de medida provisória.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 62 da Constituição Federal, o imposto instituído ou majorado por meio de medida provisória, com exceção do Imposto Sobre Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Sobre Operações de Crédito (IOF) e Imposto Extraordinário de Guerra (IEG), só começará a produzir efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele exercício financeiro em que foi editada.

Portanto, pode-se extrair da informação acima que a medida provisória para produzir efeitos deve ser convertida em lei até o dia 31 de dezembro do ano financeiro em que a medida provisória foi editada.

Dessa forma, observa-se que no tocante aos impostos há o respeito à anterioridade anual da conversão.

Contudo, como bem observa Eduardo Mendes (s.a., s.p.), a aludida regra apenas tem cabimento quando se tratar de impostos, não se estendendo às outras espécies tributárias, motivo pelo qual, “na instituição ou majoração das demais espécies tributárias não tem aplicação essa exigência de conversão em lei da medida provisória até o último dia do exercício financeiro em que foi editada”. Conforme voto da ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal, no julgamento de um recurso extraordinário:

O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que, em se tratando de tributo instituído ou majorado por medida provisória, o termo inicial para a contagem do prazo nonagesimal é a data de publicação da medida e não a de publicação da lei na qual foi convertida (RE 367.935-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 20.11.2009; AI 392.615-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ 13.4.2007; RE 232.896, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 1º.10.99; ADI 1.417, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Plenário, DJ 23.3.2003; ADI 1.135, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 5.12.97; RE 222.719, Relator o Ministro

Insta salientar que o prazo da anterioridade conta da publicação da conversão da medida provisória em lei, sendo este também o prazo utilizado para a contagem da anterioridade nonagesimal, em se tratando de impostos.

Eduardo Mendes (s.a., s.p.) expõe, a respeito do assunto, que:

Na instituição de impostos – exceto II, IE, IPI, IOF e IEG – por meio de medida provisória, deverão ser observados, cumulativamente, três requisitos: o princípio da anterioridade do exercício financeiro; o princípio da anterioridade nonagesimal (ressalvadas as exceções para o IR e para a fixação da base de cálculo do IPTU e IPVA); e, para que possa ser exigido no exercício financeiro seguinte, deve-se ter a conversão em lei até o último dia do exercício em que a medida provisória foi publicada, caso contrário, a eficácia será postergada em mais um exercício.

Entretanto, parte da doutrina critica esta possibilidade no sentido de que a atividade de criar e majorar tributos não se encontra dentro do âmbito da relevância e urgência, critérios estes essenciais da medida provisória.

A respeito disso, discorre Gustavo Rodrigo Picolin (s.a., s.p.) que a matéria tributária não possui relevância e urgência, e mesmo nos casos em que há tais requisitos, a própria matéria tributária possui formas próprias, “com mecanismos jurídicos próprios, como no caso de imposto extraordinário de guerra, com a decretação do Estado de sítio” para tratar de tais circunstâncias.

O presente entendimento encontra apoio nas palavras de Roque Antônio Carraza (2009, p. 297) que diz que em relação aos impostos excluídos do princípio da anterioridade, “a Lei Maior criou mecanismos específicos para resolver os problemas da urgência e do interesse público relevantes”, motivo pelo qual não há necessidade de se instituir ou majorar tributos por meio de medida provisória, tendo em vista que não haverá o total respeito ao princípio da anterioridade.

Ademais, aduz Gustavo Rodrigo Picolin (s.a., s.p.) que a medida provisória possui eficácia antes mesmo da sua conversão em lei, enquanto que o princípio da anterioridade posterga a eficácia da lei para o exercício financeiro seguinte, ou seja, para o próximo ano após a sua edição, motivo pelo qual a medida provisória, segundo ele por uma questão de lógica, é incompatível com o princípio da anterioridade tributária.

Devido ao fato de ter eficácia imediata, a medida provisória caminha no sentido oposto ao do princípio da anterioridade, uma vez que o tributo assim instituído passaria a ter eficácia imediata, surpreendendo o contribuinte. No mesmo sentido aduz

Roque Antônio Carraza (2009, p. 296), ao expor que:

[...] a lei que cria ou aumenta tributos entra em vigor, no mais das vezes, num exercício financeiro, para só tornar-se eficaz no exercício financeiro seguinte. Segue-se, assim, inexistir razão jurídica para criá-los ou aumentá-los por meio de medidas provisórias (pelo menos até que faltem menos de 90 dias para o término do exercício financeiro) [...]

Portanto, em relação aos tributos submetidos ao princípio da anterioridade, as medidas provisórias inequivocamente não os podem criar ou aumentar havendo mais de 90 dias até o fim do exercício financeiro [...].

Essa discussão também permeia as contribuições para a seguridade social, prevista no artigo 195 da Constituição Federal, uma vez que o parágrafo 6º do aludido artigo preconiza que as contribuições sociais só poderão ser exigidas após o decurso da anterioridade nonagesimal, ou seja, só poderão ser cobradas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei, sendo dispensada a anterioridade anual, prevista no artigo 150, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal.

Segundo Roque Antônio Carraza (2009, p. 302/303), não há possibilidade das contribuições para a seguridade social serem veiculadas por meio de medida provisória, devido ao fato de tais contribuições apenas terem eficácia após 90 (noventa) dias da publicação da lei que as instituiu ou majorou, enquanto que a medida provisória possui eficácia imediata.

Em casos tais, preconiza Hugo de Brito Machado (2011, p. 83), que “a anterioridade de 90 dias a que se sujeitam as contribuições sociais por força do art. 195, § 6º, da CF há de ser contada a partir da publicação da lei em que se tenha convertido a medida provisória”.

Em contrapartida, Eduardo Mendes (s.a., s.p.) expõe que, em se tratando de medida provisória e contribuição social, o STF entende que o período da anterioridade tem início na data de publicação da medida originária, pouco importando a data em que houve a prorrogação da medida ou a sua conversão em lei.

Devido ao fato dessa contribuição ter como regra a anterioridade nonagesimal, no caso de ter sido veiculada por meio de medida provisória, ela poderá começar a produzir efeitos antes mesmo da conversão da aludida medida em lei, uma vez que a medida provisória é feita para vigor por 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogada uma única vez por mais 60 (sessenta) dias. Caso isso ocorra, necessário se faz um decreto legislativo para tratar do assunto. Contudo, ainda assim haverá respeito à anterioridade nonagesimal prevista na Constituição Federal.

Havendo a conversão da medida provisória em lei, os efeitos da contribuição

social que tiveram início no 91º dia após a publicação da medida provisória originária permanecem.

Entretanto, se a medida não for convertida em lei ela perderá os efeitos quando então terá que se verificar se houve a edição de um decreto legislativo durante esse período e o que ele dispôs, para então se ter ciência do que ocorrerá com a contribuição social instituída ou majorada.

### **3 CONCLUSÃO**

Diante do que fora apresentado sucintamente no presente trabalho, chega-se a conclusão de que apesar de estar previsto na constituição no artigo 62, tal dispositivo deve ser intitulado como inconstitucional.

Isto porque tal norma é contrária ao princípio tributário constitucional da anterioridade. Tal princípio preconiza que a instituição e majoração de tributos deve respeitar a anterioridade anual e nonagesimal. Apesar de haver algumas exceções a estas anterioridades não se pode admitir que os tributos sejam criados ou majorados por meio de medida provisória.

A medida provisória é contrária a ideia da criação e majoração de tributos. Esta forma de criação de normas (que não são leis, porém tem força de lei) é baseada no caráter de relevância e urgência. Ora, se a constituição já relacionou os tributos que podem ser criados excepcionalmente em situações de urgência, não há porque admitir que outros tributos sejam criados por medida provisória.

Não se tratando das hipóteses que o legislador constituinte já tratou como relevantes e urgentes, não há do que se falar neste caráter para a criação de outros tributos, não havendo necessidade de criação e majoração de um tributo o qual seja tão imprescindível que não possa esperar o próximo ano financeiro bem como os noventa dias da anterioridade nonagesimal.

Apesar de a análise deste trabalho recair somente sobre o princípio da anterioridade, claro fica que esta norma viola, ainda, os princípios constitucionais tributários da legalidade e da competência tributária.

### **BIBLIOGRAFIA**

CARAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009;

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011;

MENDES, Eduardo. **Anterioridade Tributária e Medidas Provisórias**. Disponível em: <http://abctributario.blogspot.com.br/2009/05/antecedencia-tributaria-e-medidas.html>. Acesso em: 10 abr. 2013;

PICOLIN, Gustavo Rodrigo. **O Princípio da Antecedencia e as Medidas Provisórias**. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=154](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=154). Acesso em: 11 abr. 2013.

SANTOS, Carlos Fernando Fecchio dos. **Aplicação do princípio da antecedencia na inovação à legislação tributária via medida provisória**. Disponível em: <http://www.jurisite.com.br/doutrinas/Tributario/douttribut71.html>. Acesso em: 10 abr. 2013;

Recurso Extraordinário n. 3315576. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussaoGeral/decisao.asp?decisao=3315756>. Acesso em: 10 abr. 2013.