

## SEGURANÇA JURÍDICA: AS CLÁUSULAS PÉTREAS E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO NA PROTEÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA

*Ana Laura T. MARTELLI<sup>1</sup>*

*Douglas Yoshio HIRAI<sup>2</sup>*

*Jônatas Eduardo B. M. TEIXEIRA<sup>3</sup>*

*Luís Otavio de Assis ONIMARU<sup>4</sup>*

*Rodrigo NUNEZ<sup>5</sup>*

**RESUMO:** O trabalho foi realizado com o escopo de esclarecer a relação entre o princípio da vedação ao retrocesso, com as cláusulas pétreas e o princípio constitucional tributário da anterioridade para a criação ou majoração de tributos, analisando os posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários sobre o assunto. Foram abordados os conceitos de tais institutos, suas implicações e aplicações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cláusulas Pétreas. Vedação ao Retrocesso. Princípio da Anterioridade.

### INTRODUÇÃO

A cobrança de tributos não é exclusividade dos Estados modernos, e nem fruto da imaginação ocidental. Tal prática é tão antiga quanto a própria sociedade e já existia no Egito Antigo em diversas formas tais como

---

<sup>1</sup> Docente em Direito Tributário do 9º C do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

<sup>2</sup> Discente do 9º C do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. E-mail: douglasyoshiohirai@hotmail.com.

<sup>3</sup> Discente do 9º C do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. E-mail: jonatas\_tex@hotmail.com.

<sup>4</sup> Discente do 9º C do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. E-mail: luisotavio\_onimaru@hotmail.com.

<sup>5</sup> Discente do 9º C do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. E-mail: r0dr1g0nun3z87@hotmail.com.

impostos sobre a área de terra em mãos de determinada pessoa, ou na figura dos trabalhos à que a população era submetida a prestar ao faraó em determinadas épocas do ano, dentre outros. Mesmo nas civilizações pré-colombianas existiam tributos tal como o trabalho forçado da mita. Isso nos faz crer que a cobrança de tributos por parte do poder dominante é característica quase que inerente à vida em sociedade.

Diante do afã do Estado em conseguir de seus cidadãos os recursos à sua manutenção, o Direito Tributário representa uma verdadeira salvaguarda destes, impondo limites a essa atividade essencial do Estado.

Pela importância de tais normas na proteção dos cidadãos ante o desejo arrecadatório do Estado, diversas dessas regras estão previstas na própria carta magna, de forma a conferir a estas regras vinculação e poder tão fortes quanto possível, estando elas na própria fundação sobre a qual se assenta o Estado Democrático de Direito.

Dentre as regras previstas na Constituição Federal com tal finalidade, temos o Princípio da Anterioridade Tributária, que tem a função de dar segurança jurídica à relação tributária entre Estado e cidadão, conferindo previsibilidade dentro da relação jurídica, de forma que o particular possa fazer provisionamento dos recursos necessários ao cumprimento de tal obrigação. Esse princípio será o centro deste trabalho, em que discutiremos sua natureza jurídica de cláusula pétrea e buscaremos relacioná-lo ao princípio da vedação ao retrocesso.

## **1. DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL**

O Princípio da Vedação do Retrocesso, chamado de “*effet cliquet*” pelos franceses, nada mais é do que o impedimento imposto ao Poder Estatal de se reduzir um direito previsto em sua Constituição ou tratado internacional de que faça parte.

A expressão “*effet cliquet*” (efeito cliquet) é utilizada pelos alpinistas e define um movimento que só permite o alpinista ir para cima, ou seja, subir. Importando-se a expressão para o Direito, temos, no Princípio da

Vedação do Retrocesso, a ampliação de direitos, sem possibilidade de redução.

Tal princípio se desdobra em dois aspectos, a saber: a) o comando para melhora da estrutura protetiva da pessoa humana (progressividade); e b) a vedação a medidas ilegítimas de natureza supressiva, redutora ou restritiva que alcancem posições jurídicas diretamente vinculadas aos direitos fundamentais no plano constitucional ou, ainda, no plano infraconstitucional (SANDIM, 2010).

Nas palavras de Luís Roberto Barroso (2001, p. 158):

Por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.

Trata-se de verdadeiro limitador dos legisladores, da Administração Pública e dos Tribunais, que não poderão deixar de observar e conservar os progressos alcançados no campo dos direitos fundamentais. Nesse sentido, revela-se a conexão deste princípio com o princípio da segurança jurídica<sup>6</sup>. Nos termos de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>7</sup>:

A proibição do retrocesso assume, portanto, feições de verdadeiro princípio constitucional implícito, que pode ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados.

Todavia, o Princípio da Vedação do Retrocesso não pode ser tido como um impedimento absoluto a qualquer mudança no âmbito dos direitos fundamentais, engessando, assim, a atividade legislativa, mas como um

---

<sup>6</sup> BRASIL, Francisca Narjana de Almeida. O princípio da proibição do retrocesso social como efetividade da segurança jurídica.

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p.371.

indexador de limites a fim de que os direitos fundamentais sejam no mínimo preservados pela norma superveniente.

Por conseguinte, a ideia que se extrai do Princípio da Vedação do Retrocesso Social é a de que o Estado deve se imbuir sempre no sentido de melhorar progressivamente a qualidade de vida da população. De modo que, qualquer medida, de natureza supressiva, redutora ou restritiva, no campo dos direitos fundamentais já regulamentados, em tese, só seria possível através da adoção de mecanismos jurídicos capazes de alcançar o mesmo desiderato atingido.

## 2. BREVE ANÁLISE DAS CLÁUSULAS PÉTREAS

A figura cláusula pétrea tem seu surgimento no direito alienígena, tendo seu primeiro respaldo na Constituição norte-americana de 1787, que previa certas limitações ao poder constituinte reformador, como aponta Alexandre de Moraes<sup>8</sup>:

A previsão de matéria constitucional imutável e, conseqüentemente, não sujeita ao exercício do Poder Constituinte Reformador, surgiu com a Constituição norte-americana de 1787, que previu a impossibilidade de alteração na representação paritária dos Estados-membros no Senado Federal.

Seguindo este ideal, diversas constituições passaram a contemplar em seu texto, cláusulas que não estariam a mercê do poder constituinte reformador, consagrando o chamado princípio da limitação material do poder de revisão.

No Brasil, o surgimento da cláusula pétrea pode ser relacionado com a constituição de 1824, ainda no império, na qual estipulava que Dom Pedro era o Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil e que imperaria para sempre no país, consagrado nos artigos 4º, 99 e 116 da constituição de 1824. Estes artigos não mencionavam diretamente que não poderiam ser modificados, no entanto, pode ser chamada de clausula pétrea implícita.

---

<sup>8</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 1152.

Posteriormente, as cláusulas pétreas foram incorporadas de maneira explícita e direta na nossa Magna Carta, sendo que, na nossa atual Constituição Federal, tal referência a elas se encontram no artigo 60 § 4º da constituição federal:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

As cláusulas pétreas também são chamadas de garantias de eternidade, cláusulas permanentes, cláusulas absolutas, cláusulas intangíveis, cláusulas irreformáveis, cláusulas imodificáveis, cláusulas de inamovibilidade, entre outras nomenclaturas.

Não importando a terminologia empregada, as cláusulas pétreas podem ser definidas como disposições normativas que possuem a qualidade de imodificáveis perante o poder constituinte reformador, ou seja, em razão de seu conteúdo passa-se a ter certa segurança jurídica e, deste modo, proteção no tocante a sua reforma.

O professor Uadi Lammêgo Bulos<sup>9</sup> explica de maneira sucinta e clara o que venha a ser a tão chamadas clausulas pétreas, “*são normas imunes à ação do poder de reforma constitucional*”.

Portanto, as cláusulas pétreas são formas de limitar o poder do constituinte reformador e assim proteger determinados direitos consagrados como essências à manutenção de uma sociedade, para que desse modo não possam ser subtraídos, impedindo, assim, a desestruturação dos objetivos da criação de determinada Constituição.

Reforçando a ideia de imutabilidade e proteção das cláusulas irreformáveis, se faz necessário a lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>10</sup> sobre a justificativa desta finalidade pelo constituinte:

---

<sup>9</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.p. 59.

Tais cláusulas de garantia (*Ewigkeitsgarantie*) traduzem, em verdade, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento, ou impliquem profunda mudança de identidade do *telos* constitucional. É que, como ensina Hesse, a Constituição contribui para a continuidade da ordem jurídica fundamental, na medida em que impede a efetivação de um suicídio do Estado de Direito democrático sob a forma de legalidade.

Assim sendo, conforme os incisos do parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição, estas matérias se tornam petrificadas no ordenamento jurídico brasileiro, não podendo ser objeto de emenda constitucional tendente a abolir tais direitos. O fundamento a esta limitação do poder reformador é a vedação do retrocesso, como já visto, pois não se poderia admitir que um direito fundamental fosse retirado ao alvedrio dos legisladores.

Quanto à relação das cláusulas pétreas com o poder constituinte originário há celeuma doutrinária.

Parte da doutrina considera que tais normas não são intocáveis ou absolutamente imodificáveis, pois embora não esteja a mercê do poder constituinte reformador, ela pode ser restrita, suspensa, negada ou revogada; mesmo havendo essa proteção no tocante às essas matérias.

Segundo o escólio de Zulmar Fachin<sup>11</sup>:

[...] um direito fundamental, mesmo sendo cláusula pétrea, pode ter sua vigência comprometida pelo poder constituinte originário. Em outras palavras, o poder constituinte originário pode restringir, suspender, negar ou revogar um direito fundamental considerado cláusula pétrea.

Assim sendo, segundo esse pensamento, o poder constituinte originário não precisa observar a regra contida no §4º do artigo 60 da CF, pois ele possui uma capacidade de criar uma nova ordem jurídica, ou seja, uma nova constituição, sendo este poder ilimitado não sendo preciso se reportar

---

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 95.

<sup>11</sup> FACHIN, Zulmar Antonio. **Curso de direito constitucional**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Gen, Método, 2008. 566 p. ISBN 978-85-7660-261-3. p.224.

com nenhuma ordem jurídica anterior, não possuindo limites para sua criação<sup>12</sup>.

Entretanto, é certo que até mesmo o poder constituinte originário é limitado, quando se trata de direitos humanos fundamentais, pois prevalece o princípio da vedação ao regresso e o princípio *pro homine*.

Assim sendo, “*um direito declarado e aceito como universal ou inerente ao homem não pode ser dele retirado*”. Os Estados, ao elaborarem uma nova Constituição, bem como ao celebrarem tratados e demais documentos internacionais relativos a direitos humanos, não podem retirar ou trazer restrições desproporcionais a estes direitos, uma vez que já foram aceitos em e reconhecidos anteriormente. Os direitos humanos só poderiam sofrer alterações no sentido de ampliação do seu alcance e melhorias na proteção do ser humano<sup>13</sup>.

Portanto, a única ressalva ao poder constituinte originário são os direitos humanos fundamentais, pois não é possível que uma Constituição nova os elimine, por conta da proibição do regresso (tanto no viés do Direito Internacional como no viés do Direito Constitucional).

Como já visto, as cláusulas pétreas tem a capacidade de petrificar determinados conteúdos jurídicos, assim tornando imutáveis. No entanto, esse engessamento poderia tornar um empecilho ao avanço jurídico-social, uma vez que conferindo imutabilidade a estes valores, estagnaria a evolução da sociedade pelas gerações futuras, pelo fato de que estes valores outrora consagrados como imutáveis, futuramente não estivesse em conformidade com a realidade social. Por isso, deve-se lembrar de que o direito tem em seu caráter a temporalidade, e isso significa que o direito se modifica no tempo para se adequar a nova realidade social.

Se as cláusulas pétreas gozam de imutabilidade, entretanto, pode-se utilizar da mutação constitucional para burlar esse engessamento adequando à realidade. A mutação constitucional, em linhas gerais, é uma

---

<sup>12</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 12. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 545 p. ISBN 978-85-020-06913-8. p.9-10.

<sup>13</sup> TEIXEIRA, Jônatas Eduardo Batista Martins. **Sistema interamericano de direitos humanos**: um mecanismo regional suplementar de proteção internacional dos direitos humanos. 2011.p.34-35.

forma de alterar uma norma constitucional sem necessariamente mudar o conteúdo do texto legal, ou seja, dando uma nova interpretação a certas expressões<sup>14</sup>.

Por fim, é certo afirmar que as hipóteses de cláusulas pétreas que se encontram nos incisos do artigo 60 §4º da CF, são as chamadas cláusulas pétreas explícitas, no entanto, ainda pode haver cláusulas pétreas que não se encontram neste rol, que são denominadas de cláusulas pétreas implícitas, pois embora não esteja neste rol, devido sua magnitude e valor normativo confere a elas *status* de cláusulas pétreas.

A base desta afirmação reside no art. 5º, §2 da Constituição que prevê: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”<sup>15</sup>.

### 3. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

A Constituição Cidadã possui uma seção destinada somente às limitações ao poder de tributar. Essas limitações são verdadeiros princípios constitucionais tributários que salvaguardam os cidadãos de possíveis arbitrariedades do poder estatal.

Dentre as limitações previstas na Constituição Republicana, nos atentaremos para o princípio e regra da anterioridade, que, juntamente com os princípios da legalidade e irretroatividade legal, decorrem do sobreprincípio da segurança jurídica.

Nas palavras de CORRÊA<sup>16</sup>,

O princípio da anterioridade [...] é elemento visceral para a construção do princípio da segurança jurídica, pois possibilita aos contribuintes saber de antemão sobre os tributos de sua responsabilidade.

<sup>14</sup> BULOS, *op. cit.*, p. 66-67.

<sup>15</sup> SARLET, *op. cit.*, p.83.

<sup>16</sup> CORRÊA, Sabrina Michele Souza de Souza. Cláusulas Pétreas em Matéria Tributária: Federação e Direitos Fundamentais. Curitiba. 2006. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito. p.99.



Portanto, a anterioridade tem a finalidade de informar o contribuinte previamente sobre a incidência do tributo, de modo que não seja surpreendido e afetado nas suas finanças, privilegiando, assim, a segurança jurídica na relação Estado-cidadão. Por isso, este princípio é também conhecido como princípio da não surpresa. Conforme ensina Humberto Ávila<sup>17</sup>:

A anterioridade, da mesma forma que a retroatividade, deve ser interpretada de acordo com o sobreprincípio da segurança jurídica, que lhe é axiologicamente sobrejacente. A interpretação da regra da anterioridade deve ser feita tendo em vista a conexão substancial que deve ser coerentemente intensificada entre o comportamento a ser adotado pelo Poder Público (editar e publicar a lei no exercício anterior da cobrança do tributo) e os fins de previsibilidade e de mensurabilidade inerentes ao sobreprincípio da segurança jurídica numa concepção constitucionalmente adequada de Estado de Direito.

Resta inequívoco também que tal princípio tem estreita ligação com a proteção dos direitos patrimoniais e de propriedade dos indivíduos, já que, em havendo a eliminação da anterioridade, tais direitos tornar-se-iam ineficientes.

A previsão da norma da anterioridade se encontra no artigo 150, III, “b” e “c”, que estabelece vedação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de cobrar tributos “*no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou*” e “*antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou*” observado o disposto antes. Na alínea “b” esta a anterioridade anual e na alínea “c” a anterioridade nonagesimal.

O exercício financeiro, conforme art. 165 §9, I da Constituição Federal de 1988, cabe à lei complementar. A Lei 4.320/1964 dispõe no seu art.34 que o *exercício financeiro coincidirá com o ano civil*. Essa lei, embora tenha sido votada como lei ordinária, pois em 1964 não havia a exigência de que tal matéria fosse criada por lei complementar, a exemplo do Código Tributário Nacional foi recepcionada (e elevada) como Lei Complementar. Toda alteração, atualmente, portanto, só é possível por meio de Lei Complementar.

---

<sup>17</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. **Sistema constitucional tributário**: de acordo com a emenda constitucional n.42, de 19.12.03. São Paulo: Saraiva, 2004.p. 154.

Assim sendo, um tributo X, instituído em 28 de junho de 2012 só poderá ser cobrado em 1 de janeiro 2013<sup>18</sup>.

A anterioridade nonagesimal (ou noventa ou mitigada) foi acrescentada pela Emenda Constitucional n° 42, de 19 de dezembro de 2003, assegurando que a majoração ou instituição do tributo não pode ser feita antes de decorridos noventa dias da data que em haja sido publicada a lei que o instituiu ou majorou. Assim sendo, suponha que em 1 de dezembro de 2012 seja instituído um Imposto sobre grandes fortunas, através de Lei Complementar. Esse tributo, em regra, não poderá ser exigido em 1 de janeiro 2013, mas somente em março de 2013. Ademais, em regra, se o Imposto fosse instituído em 1 de junho de 2012, não poderia ser cobrado em setembro de 2012, pois se deveria respeitar também a anterioridade anual. Assim sendo, essa regra “*fortalece a segurança jurídica dos cidadãos*”<sup>19</sup>.

Importante destacar que o princípio da anterioridade não afasta a cobrança do tributo, mas a sua incidência. Se fosse afastada somente a cobrança do tributo, o fato gerador existiria desde o início e o sujeito passivo teria que pagar o tributo ao final dos noventa dias ou no início do próximo exercício, reduzindo a anterioridade ao direito de ter um prazo maior para o pagamento. Neste caso, não haveria proteção à segurança jurídica.

Observa-se que o prazo pra pagar o tributo não está previsto no princípio da anterioridade, pois este só se preocupa com o momento da incidência do tributo. O prazo para o pagamento do tributo é matéria pra lei ou ato do executivo.

Observa-se, ainda, que não é inconstitucional que a lei entre em vigor a data da sua publicação, pois o princípio da anterioridade posterga a eficácia e aplicação da lei e não sua vigência. A anterioridade não é *vacatio*

---

<sup>18</sup> "O preceito constitucional não especifica o modo de implementar-se o aumento. Vale dizer que toda modificação legislativa que, de maneira direta ou indireta, implicar carga tributária maior há de ter eficácia no ano subsequente àquele no qual veio a ser feita. (...) Impõe-se a concessão da liminar para, mediante interpretação conforme a CF e sem redução de texto, afastar-se a eficácia do art. 7 da LC 102/2000, no tocante à inserção do § 5º no art. 20 na LC 87/1996 e às inovações introduzidas no art. 33, II, da referida lei, bem como à inserção do inciso IV. Observar-se-á, em relação a esses dispositivos, a vigência consentânea com o dispositivo constitucional da anterioridade, vale dizer, terão eficácia a partir de janeiro de 2001." (**ADI 2.325-MC**, voto do Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 23-9-2004, Plenário, DJ de 6-10-2006.)

<sup>19</sup> ÁVILA, *op. cit.* p. 154.

*legis*. Portanto, não se trata de prazo pra lei entrar em vigor, mas pra tempo necessário pra conferir eficácia a lei.

Há algumas hipóteses que não há incidência do princípio da anterioridade. A redução ou extinção do tributo, por exemplo, não precisa guardar o princípio da anterioridade, pois neste caso não há prejuízo para o cidadão que é o sujeito passivo do tributo.

Importante salientar, também, que a alteração no prazo para o pagamento do tributo, feita por lei ou ato do poder executivo, não viola o princípio da anterioridade, porque este princípio não se aplica nesse caso, já que o tributo não é aumentado. Conforme súmula 669 do STF: “*Norma legal que altera o prazo de recolhimento da obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade*”<sup>20</sup>.

Outra hipótese que não se aplica o princípio da anterioridade é a prorrogação do tributo, sem alteração em algum fator que implique em seu aumento<sup>21</sup>. O mesmo se diga para atualização monetária<sup>22</sup>.

Por fim, também não se aplica este princípio quando se tratar de redução ou supressão de desconto previsto em lei<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> PIS. Finsocial. Prazo de recolhimento. Alteração pela Lei 8.218, de 29-8-1991. Alegada contrariedade ao art. 195, § 6º, da CF. Examinando questão idêntica, decidiu a Primeira Turma: ‘Improcedência da alegação de que, nos termos do art. 195, § 6º, da Constituição, a lei em referência só teria aplicação sobre fatos geradores ocorridos após o término do prazo estabelecido pela norma. A regra legislativa que se limita simplesmente a mudar o prazo de recolhimento da obrigação tributária, sem qualquer repercussão, não se submete ao princípio da anterioridade. (RE 274.949-AgR, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 13-11-2001, Primeira Turma, DJ de 1º-2-2002.)

<sup>21</sup> A Lei paulista 11.813/2004 apenas ghou a cobrança do ICMS com a alíquota majorada de 17% para 18%, criada pela Lei paulista 11.601/2003. O prazo nonagesimal previsto no art. 150, III, c, da CF somente deve ser utilizado nos casos de criação ou majoração de tributos, não na hipótese de simples prorrogação de alíquota já aplicada anteriormente. (RE 584.100, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 25-11-2009, Plenário, DJE de 5-2-2010, com repercussão geral.) **No mesmo sentido: AI 780.210-AgR**, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 14-6-2011, Primeira Turma, DJE de 1º-8-2011.[grifo nosso]

<sup>22</sup> “Correção monetária prevista na Lei 7.738/1989 (art. 15, parágrafo único). Constitucionalidade. O disposto no art. 15, parágrafo único, da Lei 7.738/1989 não viola os princípios constitucionais da legalidade, da anterioridade, do respeito ao direito adquirido e da irretroatividade tributária (art. 150, III, b, da Constituição). Precedentes do STF.” (RE 268.003, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 23-5-2000, Primeira Turma, DJ de 10-8-2000.)

<sup>23</sup> Art. 3º da Lei 15.747, de 24 de dezembro de 2007, do Estado do Paraná, que estabelece como data inicial de vigência da lei a data de sua publicação. Alteração de disposições da Lei 14.260/2003, do Estado do Paraná, a qual dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Alegada violação ao art. 150, III, c, da CF. A redução ou a extinção de desconto para pagamento de tributo sob determinadas condições previstas em lei, como o pagamento antecipado em parcela única, não pode ser equiparada à majoração do tributo em questão, no caso, o IPVA. Não incidência do princípio da anterioridade tributária.

No tocante as exceções, estas somente são possíveis de se aplicar quando previstas em lei, pois, como já dito, deve-se privilegiar a segurança jurídica.

As exceções ao princípio da anterioridade de exercício estão previstas no art. 150 §1.º, da Constituição Federal. São elas: a) Imposto de Importação (art.153, I da CF/88); b) Imposto de Exportação (art.153, II da CF/88); c) Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 153, IV, da CF/88); d) Imposto sobre Operações Financeiras (art. 153, V, da CF/88); e) Imposto Extraordinário de Guerra (art. 154, II, da CF/88); f) Empréstimo Compulsório para atender despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência (art. 148, I, da CF/88).

O supedâneo dessas exceções à anterioridade encontra-se no fato dessas situações serem pouco comuns e que não podem obedecer a esse princípio para que não se torne pouco eficaz o momento de arrecadação do tributo, causando prejuízo ao bem estar social.

Além das exceções previstas no art. 150 §1.º, da Constituição Federal, há também os previstos no art. 177 § 4,I,"b", da Constituição (CID combustível) e o previsto no 155 § 4,IV,"b, da Constituição (ICMS monofásico sobre combustível). Quanto ao primeiro, assim, quando o executivo reestabelece a alíquota ele não precisa aguardar o exercício seguinte. Há também a Contribuição social para a seguridade social prevista no art. 195 § 6 da Constituição. Desse modo, contribuições destinadas a custeio da saúde, assistência social e previdência social (v.g. COFINS), não precisam guardar o exercício seguinte.

As exceções ao princípio da anterioridade nonagesimal, por sua vez, encontram-se todas no art.150 §1, segunda parte, da Constituição. São elas: a) Imposto de Importação (art.153, I da CF/88); b) Imposto de Exportação (art.153, II da CF/88); c) Imposto de Renda (art.153, III da CF/88); d) Imposto sobre Operações Financeiras (art. 153, V, da CF/88); e) Imposto Extraordinário de Guerra (art. 154, II, da CF/88); f) Empréstimo Compulsório para atender

---

Vencida a tese de que a redução ou supressão de desconto previsto em lei implica, automática e aritmeticamente, aumento do valor do tributo devido. Medida cautelar indeferida. (**ADI 4.016-MC**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 1º-8-2008, Plenário, *DJE* de 24-4-2009.).

despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência (art. 148, I, da CF/88); g) Alteração da base de cálculo (não é de alíquota) do IPTU (Município e Distrito Federal) e do IPVA (Estados e Distrito Federal).

Do exposto, resta-se claro que o princípio da anterioridade se constitui em “*autêntico direito e garantia fundamental do cidadão-contribuinte, consagrando, assim, o princípio da abertura material do catálogo dos direitos fundamentais da nossa Constituição*”<sup>24</sup>.

Aliás, o artigo 150, inciso III, alínea b, da Constituição Federal, que diz respeito ao princípio da anterioridade tributaria, é considerado cláusula pétrea pelo Excelso Tribunal na Adin nº 939-7/DF, como relata Alexandre de Moraes<sup>25</sup>:

Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal (Adinnº939-7/DF) ao considerar cláusula pétrea, e conseqüentemente imodificável, a garantia constitucional assegurada ao cidadão no art. 150, III, b, da Constituição Federal (princípio da anterioridade tributaria), entendendo que ao visar subtraí-la de sua esfera protetiva, estaria a emenda constitucional nº3, de 1993, deparando-se com um obstáculo intransponível, contido no art.60, 4º, IV, da Constituição Federal.

Na verdade, cremos que o mesmo entendimento pode se aplicar aos demais princípios do direito tributário constitucional, previstos no art. 150 da Constituição, bem como aos demais direitos sociais, uma vez que, embora, não sejam considerados direitos individuais, conforme prevê expressamente o §4 do art. 60, os direitos sociais, difusos e coletivos, também são direitos humanos fundamentais e não podem ser abolidos. Isto, porque os direitos humanos se caracterizam pela indivisibilidade e interdependência. A indivisibilidade é clara, uma vez que deve existir o respeito a todos os direitos, sejam civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, pois do contrário, se cada direito for individualmente considerado não há verdadeira consideração aos direitos humanos fundamentais. A interdependência revela que, para que os direitos humanos fundamentais alcancem seu fim, qual seja, o de

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 83.

<sup>25</sup> MORAES, *op. cit.*, p.663.

proporcionar ao homem o seu usufruto, é necessário que outros ou todos os demais direitos humanos sejam também concretizados e respeitados.

## CONCLUSÃO

Primeiramente, podemos concluir que há no ordenamento jurídico as chamadas cláusulas pétreas implícitas, que, embora não estejam no rol dos direitos individuais do artigo 5º da Constituição, devido sua magnitude e valor normativo confere a elas *status* de cláusulas pétreas. Assim, direitos sociais, políticos e coletivos também são limitações ao poder reformador e até mesmo ao poder originário, dependendo da reestruturação que dará a estes direitos.

Ademais, não se ignora que o princípio da vedação ao retrocesso social está intimamente ligado à proteção e avanço dos direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente é um princípio legitimador das cláusulas pétreas explícitas e implícitas. Em matérias de direitos humanos sempre deverá existir avanço, nunca se esquecendo, por óbvio, de que são possíveis alterações necessárias para a adequação social do direito.

Ressalta-se que o princípio da anterioridade é um direito fundamental, uma vez que garante ao cidadão contribuinte que não haverá, salvo as exceções previstas em lei, surpresa em matéria de arrecadação de tributos, não sofrendo, assim, como danos aos seus direitos patrimoniais e de propriedade.

Portanto, o princípio da vedação ao retrocesso social é corolário do sobreprincípio da segurança jurídica e cláusula pétrea, sendo tal questão pacificada na doutrina e jurisprudência. Sendo, assim, toda tentativa do poder reformador ou originário restringir ou tentar suprimir o princípio da anterioridade, haverá também violação ao princípio da vedação do retrocesso social e da segurança jurídica, que são os fundamentos de proteção para diversos direitos humanos fundamentais sociais.

Por fim, resta dizer que a presente pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, posto que em tão poucas páginas não seja possível abordar tanta riqueza de conteúdo, nem todos os seus desdobramentos, contentando-se o presente trabalho a fomentar as discussões do tema, esclarecendo conceitos essenciais.



## BIBLIOGRAFIA

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Sistema constitucional tributário**: de acordo com a emenda constitucional n.42, de 19.12.03. São Paulo: Saraiva, 2004. 601 p. ISBN 85-02-04750-7

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 12. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 545 p. ISBN 978-85-020-06913-8. p.9-10.

BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da constituição brasileira. 5. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.158.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 766 p. ISBN 978-85-02-11884-3

CORRÊA, Sabrina Michele Souza de Souza. Cláusulas Pétreas em Matéria Tributária: Federação e Direitos Fundamentais. Curitiba. 2006. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito. Disponível em:  
<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/13360/DISSERTA%C7%C3O%20SABRINA%20-%20FINAL%20CORRIGIDA.pdf?sequence=1>.  
Acessado em 01/04/2012.

FACHIN, Zulmar Antonio. **Curso de direito constitucional**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Gen, Método, 2008. 566 p. ISBN 978-85-7660-261-3. p.224.  
MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 95.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 1152.

TEIXEIRA, Jônatas Eduardo Batista Martins. **Sistema interamericano de direitos humanos**: um mecanismo regional suplementar de proteção internacional dos direitos humanos. 2011. 156 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Faculdade de Direito de Presidente Prudente.

SANDIM, Fábio Lucas Telles de Menezes Andrade. **Direitos Fundamentais em sentido material nas relações de trabalho**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 76, 01/05/2010 [Internet]. **Disponível em** [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7754](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7754). Acesso em 02/04/2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 386 p. ISBN 85-7348-069-6.