

Telegrama 16/out/98

Recife, 04 de outubro de 1998.

Exmº Sr.

MARCELO DÉDA - Deputado Federal, Líder do PT
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

ASSUNTO: INFORMAÇÃO E APOIO

ANEXOS : A) TRIBUTO POR MEDIDA PROVISÓRIA É LEI ?
B) APOIO DO SENADOR ESPERIDIANO AMIN, PRESIDENTE DO PPB

Senhor Líder,

Submeto à apreciação de V. Exa., os Expedientes constantes dos anexos.

Atenciosamente,


JOSE AMARO DA COSTA, CF CD RRM

*Responde
expedientes*

1.1- Introdução: Conceito de tributo

O termo *tributo* é para a ciência do direito uma expressão multívoca, rica em acepções e significados. Apenas para termos uma idéia, flagra nos textos legais o conceituado Professor Paulo de Barros Carvalho¹ nada menos que seis significados diferentes para tal expressão.

No entanto, para os fins a que se compromete este trabalho, não ficaremos detidos no plano das conjecturas semânticas, dando-nos por satisfeitos com a definição fornecida pelo Código Tributário Nacional em seu art. 3º, infra transcrito *in verbis*:

“Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”
(grifo nosso)

Nosso ordenamento jurídico positivo conhece hodiernamente, além das três espécies tradicionais de tributo - impostos, taxas e contribuições de melhoria -, mais duas, que foram elevadas a essa condição pelo supremo texto constitucional: os empréstimos compulsórios e as contribuições de melhoria.

Com efeito, postos dentro do Capítulo I do Título VI da Constituição Federal de 1988, intitulado *Do Sistema Tributário Nacional*, mais precisamente em seus arts. 148 e 149, não há hoje como negar-lhes natureza tributária.

Contudo, o que mais nos chamará a atenção no decorrer deste trabalho não são também as espécies tributárias, mas sim o pequeno trecho do infra reproduzido art. 3º do CTN adrede sublinhado. Ou seja, vai nos interessar entender até que ponto vai a extensão do requisito da instituição mediante lei previsto no referido dispositivo. Ou ainda, falando diretamente, nossa preocupação assiste justamente em saber se pode um tributo, sob qualquer de suas modalidades, ser instituído por meio de medida provisória.

É sobre esse sempre atual tema que dissertaremos a partir de agora, tecendo considerações acerca dos mais difundidos argumentos desfavoráveis a essa prática, conforme demonstraremos, por tudo contrária ao arcabouço constitucional pátrio.

1.2- É a Medida provisória lei ?

A medida provisória, não obstante ser parte integrante do processo legislativo, nos termos do inciso V do art. 59 da Carta Magna, e de possuir força de lei quando editada em conformidade com os requisitos do art. 62 da mesma Carta Política, não é lei no sentido formal. E isso pode ser afirmado com certeza ante sua própria natureza cautelar, precária.

Destinada a atender a situações de relevância e urgência, deve ser convertida em lei no prazo máximo de 30 dias, sob pena de perda de eficácia *ex tunc*.

É certo que uma lei pode ser promulgada para produzir efeitos durante um curto espaço de tempo, ou ainda para atender a certo fato jurídico específico. Porém, se medida provisória fosse realmente lei, não haveria motivo para o constituinte procurar convertê-la no que já é. Haveríamos, por decorrência, de ter que reconhecer como letra morta o parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, quando sabemos que um texto constitucional não pode comportar expressões inúteis.

Outrossim, a medida provisória não passa por rigores formais à exemplo das leis. Afinal de contas que processo legislativo é esse em que o próprio Presidente inicia, discute, aprova, sanciona e edita o ato legislativo?

Daí a afirmação de Fran Figueiredo²:

“As medidas provisórias não percorrem o caminho comum às leis. Escapam do trabalho das comissões e do debate parlamentar. Não amadurecem, por assim dizer, num processo amplo gerado pela controvérsia. Não incorporam, salvo em grau diminuto, opiniões novas; não se enriquecem com as manifestações colhidas da opinião pública e dos círculos técnicos e científicos. Antes, ao contrário, interceptam todo o processo convencional de elaboração de leis. Desabam sobre o Parlamento como um raio e, em meio ao tumulto de opiniões em pânico e sob a incontrolável pressão das circunstâncias, fazem o seu marco, deixam o seu rastro e, como mandamentos da legislação comum, impõem a sua força.”

Assim, não negamos a força legislativa com que o legislador constitucional a investiu, mas daí a considerá-la ou ao menos equipara-la a lei, muito ainda falta, pois para isso é preciso que os cidadãos brasileiros, por meio de seus representantes eleitos para o Legislativo, Poder naturalmente vocacionado a legislar, dêem seu assentimento.

Sob esse prisma, reconhecer ao instituto da medida provisória o condão de instituir ou modificar obrigação tributária é negar o próprio princípio da legalidade tributária, previsto no suso mencionado art. 3º do CTN, e insculpido no art. 150, parágrafo 6º da *Lex Principalis*, nos seguintes termos:

“§ 6º. Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.”

É passar por cima de uma limitação constitucional ao poder de tributar:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I- exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

.....”

1.3- Segurança jurídica

Voltando ao art. 3º do CTN e recorrendo mais uma vez aos ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho (op. cit.), podemos afirmar que decorre da própria acepção do vocábulo tributo o fato de ser uma coisa sobre a qual os administrados devem declarar previamente seu consentimento. Isso implica até mesmo uma repulsa à idéia de sua instituição unilateralmente pelo Estado, por meio do Poder Executivo, que já não tem - ou pelo menos ninguém pode conceber que tenha - os mesmos poderes absolutos de outrora.

A instituição de um tributo, continua o autor, é algo que mexe com direitos fundamentais precípuos da pessoa humana: propriedade e liberdade.

Ora, se assim é, não há como fazê-lo por meio de um veículo provisório, condicionado à apreciação do Congresso Nacional e que durante toda sua existência vai refletir um ato político - não legislativo - imposto pela vontade singular do chefe do Executivo.

Entra em pauta então o princípio da segurança jurídica, já que a obrigação, que não decorre, frisemos, *ex lege*, pode extinguir-se a qualquer tempo, colocando em posição delicada justamente quem se esmerou por cumpri-la, à medida que terá que esperar pelo devido ressarcimento ou compensação. Outrossim, sairá vulnerado o princípio da igualdade, insito no art. 5º da Constituição, pois ficará em plano privilegiado quem inadimpliu a obrigação tributária.

1.5- Competência legislativa tributária

Pelo princípio da indelegabilidade da competência tributária, uma vez atribuído a determinada pessoa jurídica o poder-dever de instituir determinado tributo, este não poderá jamais ser delegado.

Conforme os ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho (op. cit.), apesar deste princípio não mais encontrar lugar expresso na Constituição, esta o reconhece quando atribui à União, aos Estados e aos Municípios prerrogativa exclusiva para determinados tributos.

O Código Tributário Nacional, que possui *status* de lei complementar, contudo, o abriga explicitamente em seu art. 7º infra reproduzido:

"Art. 7º. A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público ou outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição."

(a remissão é feita à CF de 46)

Nesses termos, a competência legislativa tributária, que é plena, nos termos do art. 6º do CTN, não poderá, em regra, ser delegada. O que poderá, não obstante, ser passado adiante é a chamada capacidade ativa de recolher e fiscalizar o tributo, bem como de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária.

Sob esse prisma, podemos extrair da lição de Sacha Calmon Navarro Coelho, que mesmo para aqueles que admitem natureza de lei à medida provisória, seria impossível, em virtude deste princípio, ao Chefe do Executivo, legislar sobre matéria de competência exclusiva das pessoas de direito público interno.

A prática de legislar sobre matéria tributária por meio de medida provisória é, pois, uma invasão de competências vedada pela Carta Magna, já que a União não é formada exclusivamente pelo Presidente da República, mas sim pela soma de seus três Poderes. Assim, é inconcebível que o Chefe do Executivo venha a se arvorar na pessoa da União, criando um tributo a desdém da apreciação do Legislativo.

ALEXANDRE MILTOM PRAZERES DA COSTA .
Advogado e aluno da Escola Superior de
Magistratura de Pernambuco - ESMAPE .



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ESPERIDIÃO AMIN

Brasília, 26 de agosto de 1998.

Ao Senhor
JOSÉ AMARO DA COSTA
Rua Treze de Maio, 246 - Santo Amaro
50 100-160 - RECIPE/PE

OF E AMIN N°

003366/98

Prezado Senhor,

Ao acusar recebimento de correspondência datada de 17 de agosto de 1998, solidarizo-me com os termos do documento intitulado "PALESTRA APRESENTADA NA ASMIR-PE EM AGOSTO/98", no qual Vossa Senhoria salienta a antítese da alta qualificação profissional de membros das Forças Armadas e a contrapartida de seus baixos soldos.

Acredito - salvo melhor juízo - que ruptura dessa desalentadora realidade dependa, particularmente, de ampla reestruturação do modelo militar brasileiro. A profissionalização da tropa, por exemplo, tende a exigir a urgente revisão salarial.

Por último, agradeço os subsídios enviados.

Cordialmente,


ESPERIDIÃO AMIN
Senador