Coleção **OAB**
**Doutrina 3 em 1**

**Volume**
**1**

**Organizadores**
Leonardo Garcia
Roberval Rocha

# ✓ Constitucional
# ✓ Administrativo
# ✓ Tributário

Fernando Baltar
Ronny Charles
Dirley da Cunha Jr.
Roberval Rocha

**4ª edição**
Atualizada e reformulada

**2019**

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO I

# Teoria da Constituição

## 1. ORIGEM E CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO

Desde a Antiguidade já se constatava que, entre as leis, pelo menos uma delas se destacava em face de seu propósito de organizar o próprio poder, fixando os seus órgãos, estabelecendo as suas atribuições e seus limites, enfim, definindo a sua Constituição. A noção de Constituição, pois, já existia entre os gregos e romanos, no domínio do pensamento filosófico e político.

*A Constituição do Estado é a sua Lei Fundamental; a Lei das leis; a Lei que define o modo concreto de ser e de existir do Estado; a Lei que ordena e disciplina os seus elementos essenciais (poder-governo, povo, território e finalidade)*. Em linguagem simples e objetiva, podemos conceituar a Constituição como um conjunto de normas jurídicas supremas que estabelecem os fundamentos de organização do Estado e da Sociedade, dispondo e regulando a forma de Estado, a forma e sistema de governo, o seu regime político, seus objetivos fundamentais, o modo de aquisição e exercício do poder, a composição, as competências e o funcionamento de seus órgãos, os limites de sua atuação e a responsabilidade de seus dirigentes, e fixando uma declaração de direitos e garantias fundamentais e as principais regras de convivência social.

O conceito de Constituição, todavia, não pode ficar desvinculado do exame do sentido ou concepção que ela pode apresentar. Assim, sintetizando as diversas teorias da constituição, cumpre verificar em que sentido se deve conceber e compreender a Constituição estatal: no sentido *sociológico*, *político* ou *jurídico*? Ou numa *conexão* (união) de todos esses sentidos (sentido *cultural*)? Vejamos as concepções a seguir.

## 2. CONCEPÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO

A Constituição pode ser sentida e compreendida a partir de perspectivas ou concepções diversas, segundo o ângulo de visão de seu observador. Efetivamente, o

do qual passam elas a exercer uma força subordinante de todo o ordenamento jurídico, condicionando a validade de todas as suas normas.

Mas advirta-se que rigidez constitucional não significa inalterabilidade do texto constitucional, mas apenas maior dificuldade na alteração, que dependerá de um processo legislativo de emenda constitucional, sujeito a maiores formalidades.

▸ **Pegadinha de Prova:**

Cuidado, pois muitas questões afirmam que é consequência da rigidez constitucional a inalterabilidade do texto constitucional. **Está errado**!

### *d) Constituição flexível*

Já a Constituição flexível é aquela que, em sentido oposto, pode ser alterada pelo mesmo procedimento observado para as normas legais. A Constituição não exige, para sua alteração, qualquer processo mais solene.

### *e) Constituição semirrígida ou semiflexível*

Cuida-se de uma Constituição parcialmente rígida e parcialmente flexível, ou seja, uma parte é rígida (exigindo-se, pois, para sua alteração procedimentos especiais) e outra é flexível (podendo ser alterado por processos mais fáceis, à semelhança das leis). É exemplo deste tipo de Constituição, a Constituição imperial de 1824.

## 5.5. Quanto à extensão: Sintética e Analítica

### *a) Constituição sintética (ou concisa)*

São Constituições breves que regulam sucintamente os aspectos básicos da organização estatal. Limitam-se a prever os princípios gerais de organização e funcionamento do Estado, cuidando exatamente da *matéria essencialmente constitucional*. Exemplo admirável de Constituição concisa é a Constituição dos EUA, de 17 de setembro de 1787, que dispõe de apenas sete artigos.

### *b) Constituição Analítica (ou prolixa)*

São Constituições extensas que disciplinam longa e minuciosamente todas as particularidades ocorrentes e consideradas relevantes no momento para o Estado e para a Sociedade, definindo largamente os fins atribuídos ao Estado. A

| 1ª fase | |
|---|---|
| **Apresentação da proposta de emenda à Constituição (PEC) Art. 60** | • 1/3 dos Deputados Federais, ou<br>• 1/3 dos Senadores, ou<br>• Presidente da República, ou<br>• Mais da 1/2 as Assembleias Legislativas das unidades da Federação. |

ii) *Tramitação e deliberação das propostas*. Dispõe a Constituição, no art. 60, § 2º, que a proposta será discutida e votada em *cada* Casa do Congresso Nacional, em *dois turnos*, considerando-se aprovada se obtiver, em *ambos os turnos*, *três quintos* dos votos dos respectivos membros.

| 2ª fase | |
|---|---|
| **Discussão e votação da PEC Art. 60, § 2º** | **Câmara dos Deputados**<br>• 1º turno: 3/5<br>• 2º turno: 3/5<br>**Senado Federal**<br>• 1º turno: 3/5<br>• 2º turno: 3/5 |

iii) *Promulgação da Emenda Constitucional*. Aprovada a proposta pelas duas Casas do Congresso Nacional, transforma-se ela em Emenda Constitucional, que, segundo o art. 60, § 3º, será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Advirta-se que no processo legislativo de emendas à Constituição não há atos do Poder Executivo (sanção, veto, promulgação e publicação do Presidente). Isto porque, uma vez aprovada, a EC é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

| 2ª fase | |
|---|---|
| **Promulgação e publicação da Emenda Constitucional Art. 60, § 3º** | • A EC será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. |

Cumpre não confundir as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com a Mesa do Congresso Nacional. A competência para promulgar EC é das Mesas da Câmara e do Senado, não do Congresso.

▸ **Pegadinha de Prova:**

Cuidado, pois muitas questões afirmam que a EC é promulgada pela Mesa do Congresso Nacional. **Está errado**!

## 5.5. Poder Constituinte Decorrente

É aquele que, decorrendo do originário, não se destina a rever sua obra, mas a institucionalizar coletividades, com caráter de organizações políticas regionais (no Brasil, são os Estados-membros da Federação).

É o *Poder Constituinte dos Estados-membros da Federação*. Existe também, a nosso sentir, um poder constituinte decorrente do Distrito Federal.

É um poder derivado, limitado e condicionado. Sujeita-se não só às limitações impostas ao poder reformador, como outras previstas difusamente no texto constitucional, devendo guardar *simetria* com o modelo constitucional federal, em virtude dos parâmetros de observância cogente pelos Estados-membros da Federação, à luz do *princípio da simetria*.

O poder constituinte decorrente se *manifesta* quer quando se institui o Estado ou Distrito Federal, estabelecendo a sua organização fundamental, com a *elaboração das respectivas Constituições*; quer quando se *reforma esses textos*, com a aprovação de emendas constitucionais às Constituições dos Estados e à Lei Orgânica do Distrito Federal.

# 6. MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A chamada *mutação constitucional* ou *interpretação constitucional evolutiva*, ao contrário dos procedimentos de emenda e revisão, cuida-se de processo *informal* de mudança das Constituições rígidas, por via da tradição, costumes, interpretação judicial e doutrinária.

Na verdade, a mutação constitucional é um processo informal que desencadeia um **poder constituinte difuso** voltado à alteração de sentidos, significados e alcance dos enunciados normativos contidos no texto constitucional através de uma interpretação constitucional que se destina a adaptar, atualizar e manter a Constituição em contínua interação com a sua realidade social. Com a mutação constitucional não se muda o texto, mas lhe altera o sentido à luz e por necessidade do contexto. É um fenômeno que vem se revelando necessário para a respiração das Constituições, cujos enunciados muitas vezes ficam asfixiados à espera de revisões formais que nunca vêm ou que, vindo, não atendem adequadamente as demandas do texto e dos fatos.

CAPÍTULO I

# Direito Administrativo e o regime jurídico-administrativo

*Ronny Charles*

## 1. O ESTADO E A SUA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

O **Estado** é uma instituição, organizada social, jurídica e politicamente, detentora de personalidade jurídica de direito público e de poder soberano para, através de suas instituições e de um **Governo**, dentro de uma área territorial, gerir os interesses de um **povo**.

No Brasil, temos um sistema de Governo presidencialista que concentra as funções de chefe de Estado e de chefe de governo na pessoa do chefe do Poder Executivo.

Consolidou-se o entendimento clássico de que o Estado possui três funções (legislativa, jurisdicional e administrativa), realizadas por seus Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) de forma típica ou atípica.

Parece-nos mais adequada a alusão às funções legislativa, jurisdicional e executiva, subdividindo-se, a última, em função política (ou de governo) e em função administrativa.

Enquanto a função política (ou de Governo) está relacionada à superior gestão da política estatal (como ocorre no veto presidencial, na cassação política de um parlamentar ou em algumas decisões do Tribunal Constitucional), a função administrativa está relacionada à execução das normas jurídicas para atendimento direto e imediato do interesse da coletividade, através de comportamentos infralegais, submetidos a um regime jurídico próprio (o administrativo), a uma estrutura hierárquica e ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Nossa Constituição, ao tratar sobre a organização dos Poderes, em seu título IV, reporta-se a algumas funções, denominadas "**funções essenciais à Justiça**", com configuração constitucional peculiar. O deslocamento das funções essenciais à Justiça para um capítulo próprio, inserido no título sobre a organização dos Poderes, mas autônomo em relação aos três anteriores, que discorrem sobre os Poderes da clássica repartição (Executivo, Judiciário e Legislativo) não se deu de forma despropositada. A distribuição ordenada pela Constituição tem sentido e demonstrou sintonia com as mudanças que ocorreram no Estado Moderno, tornando inadequada ou insuficiente a teoria da separação dos poderes, em sua compleição original.

Como ensina o Mestre Diogo de Figueiredo Moreira Neto, as funções essenciais à Justiça representam um sistema de controle, através de funções específicas, que atuam por órgãos técnicos, "*exercentes de uma parcela do poder estatal, mas destacados dos Poderes do Estado*".

Com as "funções essenciais à Justiça", o Constituinte prestigiou instituições imprescindíveis para o equilíbrio e para a harmonia dos Poderes estatais. É sob esse aspecto que deve ser percebida a atuação da advocacia privada e das "*procuraturas constitucionais*" (o Ministério Público, a Advocacia de Estado e a Defensoria Pública).

Importa, para o nosso estudo, a função administrativa. Ela se diferencia das demais funções e é exercida tipicamente pelo Poder Executivo e atipicamente pelos Poderes Legislativos e Judiciários. Quando qualquer dos poderes ou de seus órgãos e entidades atua no campo dessa função administrativa, atua enquanto Administração Pública, submetendo-se ao seu regime.

A doutrina identifica as funções administrativas através de três critérios:

- **Critério subjetivo ou orgânico:** leva em conta o sujeito responsável pelo exercício da função administrativa;
- **Critério objetivo material:** busca reconhecer a função através de elementos intrínsecos da atividade, ou seja, através de seu conteúdo;
- **Critério objetivo formal:** busca reconhecê-la pelo regime que a disciplina.

Embora parte da doutrina aponte um ou outro critério como mais adequado para a identificação da função administrativa, parece-nos que nenhum deles é suficiente. Assim, eles devem ser avaliados em seu conjunto, para a correta identificação da função administrativa.

A função administrativa compreende diversas atividades, como:

As autarquias nascem com o único propósito de prestar um serviço público específico de forma mais eficiente e racional, como forma de descentralização administrativa por serviços ou funcional, enquanto o ente federado possui capacidade ampla para prestação dos mais diversos serviços públicos (proteção e preservação do meio ambiente, cultura, segurança, saúde, educação, dentre outros).

**A) Prerrogativas.** As autarquias, por serem pessoas jurídicas de direito público, possuem as prerrogativas administrativas do ente da federação que as criou, dentre elas cabe destacar:

I) imunidade relativa a impostos sobre o seu patrimônio, renda ou os serviços vinculados a suas finalidades essenciais (CF, art. 150, § 2º e 4º);

**Importante.**

Nesse aspecto, o STF tem entendido, de uma forma geral, que basta determinada renda ser destinada à consecução das finalidades essenciais da entidade para que seja uma renda imune. Igualmente, se a renda obtida com o aluguel de determinado imóvel for destinada à consecução de tais finalidades, estariam abrigados pela imunidade tanto o patrimônio como a renda dele proveniente.

II) impenhorabilidade dos seus bens;

III) execução dos seus débitos via precatório;

IV) execução fiscal dos seus créditos inscritos;

IV) prazo em dobro para as suas manifestações processuais, salvo quando a lei, de forma expressa, determinar prazo diverso;

V) juízo privativo, se federais, de suas ações serem julgadas na justiça federal, dentre outras.

**B) Controle finalístico, tutela ou vinculação** Capacidade de autoadministração não pode ser confundida com independência absoluta. As autarquias não se submetem ao poder hierárquico da pessoa que a criou, ou seja, não há subordinação entre uma autarquia e um ministério ou secretaria, mas haverá um controle finalístico de suas atividades, também chamado de tutela ou supervisão.

| | |
|---|---|
| **Tutela, Vinculação ou Controle Finalístico** | não é presumida, mas sim exercida nos termos fixados em lei; exercida por uma pessoa sobre outra (ex.: União sobre IBAMA). |

A extensão e a intensidade desse controle finalístico dependerão do que estiver previsto na lei de criação da autarquia. Atualmente há autarquias que se submetem a um intenso controle de seus atos pelo ministério supervisor e outras,

## 11.5. Requisitos para aposentadoria voluntária

Os requisitos para que o servidor possa se aposentar voluntariamente são os seguintes:

| | Homem | Mulher |
|---|---|---|
| **Idade** | 60 anos | 55 anos |
| **Tempo de contribuição** | 35 anos | 30 anos |
| **Tempo de serviço público** | 10 anos | 10 anos |
| **Tempo no cargo** | 5 anos | 5 anos |

▸ **Atenção.**

Há redução em cinco anos dos prazos supracitados para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. **A lei definirá prazos diferenciados para os servidores que desempenham suas funções em condições perigosas, penosas e insalubres.**

## 11.6. Aposentadoria por invalidez

Na **aposentadoria por invalidez**, via de regra, o servidor receberá **proventos proporcionais** ao tempo de contribuição, que nunca poderá ser inferior a 1/3 da remuneração da atividade. No entanto, perceberá **proventos integrais**, se a invalidez decorrer de acidente de serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

## 11.7. Pensão por morte

O dependente do servidor possui direito de receber 100% de sua remuneração a título de pensão na hipótese de seu falecimento, caso a remuneração ou aposentadoria não ultrapassasse o teto do RGPS (atualmente fixado em R$ 5.645,81). Em caso contrário, o pensionista receberá os 100% correspondente ao teto do RGPS + 70% do que exceder.

**Ex.:** se o servidor recebia R$ 3.000, o seu pensionista receberá os mesmos R$ 3.000,00 (R$ 3.000,00 é um valor inferior ao teto do RGPS). Se o servidor recebia R$ 10.000,00, o seu pensionista receberá R$ 8.693,74 (100% do valor correspondente ao teto do RGPS, mais 70% da parcela que excede esse valor).

| ATUALIZAÇÃO DO DECRETO FEDERAL Nº 9.412/2018 | | |
|---|---|---|
| **MODALIDADE** | Obras e serviços de engenharia | Compras e serviços que não sejam de engenharia |
| **CONVITE** | Antes: até 150 mil<br>**Agora: até 330 mil** | ~~Antes: até 80 mil~~<br>**Agora: até 176 mil** |
| **TOMADA DE PREÇOS** | Antes: até 1 milhão e 500 mil<br>**Agora: até 3 milhões e 300 mil** | ~~Antes: até 650 mil~~<br>**Agora: até 1 milhão e 430 mil** |
| **CONCORRÊNCIA** | Antes: acima de 1 milhão e 500 mil<br>**Agora: acima de 3 milhões e 300 mil** | ~~Antes: acima de 650 mil~~<br>**Agora: acima de 1 milhão e 430 mil** |

A atualização dos valores fixados pela Lei nº 8.666/93, por Decreto, foi admitida pela própria Lei, através de seu artigo 120, o qual definiu que os valores fixados para as modalidades poderiam ser revistos anualmente, pelo Poder Executivo Federal, observando como limite a variação geral dos preços de mercado. Assim, ao definir a atualização dos valores fixados pela Lei, o Decreto não a "altera". Na verdade, ele cumpre, e com atraso, o mandamento legal disposto pelo artigo 120.

**Atenção!**

Embora o Decreto tenha definido, especificamente, a atualização dos valores das modalidades, sua regra afeta também as contratações diretas. Isso porque, em razão da disciplina disposta pelos incisos I e II do artigo 24 da mesma Lei n. 8.666/93, o valor limite para a utilização da modalidade convite é referência para a definição dos valores que admitem as chamadas dispensas de pequeno valor.

A questão sobre a vinculação da atualização feita pelo Decreto nº 9.412/2018 às demais esferas federativas (estados, municípios e DF) é uma das mais tormentosas dentre as relacionadas ao citado Decreto.

De nossa parte, como já registramos outrora, entendemos que a atualização dos valores das modalidades é regra materialmente específica. Assim, embora a criação de modalidades se classifique como norma materialmente geral, a atualização dos valores máximos para uso dessas modalidades é norma materialmente específica, sendo juridicamente possível que outros entes da federação estabeleçam novos patamares, observados alguns limites[2]. É fundamental respeitar a autonomia legislativa dos entes federativos, dentro dos limites firmados pelo Constituinte. Uma vez que a competência legislativa restrita (privativa) à União foi

2. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 9ª edição. Salvador: Editora Jus Podivm, 2018. P. 279.

| ALTERAÇÕES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | |
|---|---|
| **I – unilateralmente pela Administração** | |
| **Modificação técnica do projeto (modificação qualitativa)** | |
| Limites: | Não há (opinião doutrinária) |
| **Acréscimos ou diminuição (modificação quantitativa)** | |
| Limites: | 25% – Regra geral |
| | 50% – Acréscimo em reforma de edifício ou equipamento |
| **II – por acordo das partes** | |
| *** Substituição de garantia, modificação do regime de execução ou da forma de pagamento** | |
| Limites: | 25% – Regra geral (Acréscimos) |
| | 50% – Acréscimo em reforma de edifício ou equipamento |
| **Obs:** Inexistência de limites para supressão consensual | |
| **Reequilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato** | |
| Limites: | **Não há** |

São inadmissíveis alterações que desvirtuem o objeto contratual, de forma a descaracterizar aquilo que fora licitado. As alterações consensuais não podem criar beneficiamento que gere tratamento desigual em favor do contratante.

Na alteração unilateral do contrato, a qual aumente os encargos do contratado, deve ser resguardado o reequilíbrio econômico-financeiro, cabendo indenização por danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso. O STJ já declarou que não cabe a aplicabilidade desta revisão, na situação em que o tributo foi criado, alterado ou extinto antes da própria publicação do edital (STJ, REsp 686.343/MG).

As alterações contratuais, em regra, exigem que seja firmado termo aditivo entre as partes. Não obstante, a Lei nº 8.666/93 permite a utilização da apostila em algumas situações específicas. Em síntese, a apostila é a anotação ou registro administrativo, realizado no contrato ou nos demais instrumentos hábeis que o substituem, podendo ser feita no verso da última página do contrato ou através

Tal procedimento possui natureza jurídica de ato vinculado, constitutivo de obrigações para o proprietário, para o poder público e para toda a comunidade.

**A) Objeto.** O tombamento é uma modalidade de intervenção que gera restrição estatal à propriedade, com o objetivo de proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

Podem ser objeto de tombamento, bens de qualquer natureza (móveis e imóveis, materiais e imateriais, públicos e privados), desde que tenham valor histórico ou artístico.

▸ **Atenção.**

Não há restrição legal à realização de tombamento de bens públicos por outros entes públicos. Assim, é possível tombamento, pela União, de bens públicos estaduais e Municipais, ou o tombamento, pelo Município ou Estado, de bens federais.

**B) Espécies.** A doutrina indica várias espécies de tombamento, de acordo com critérios específicos. Podemos apontar as seguintes:

| | |
|---|---|
| **Quanto à constituição:** | • De ofício. Bens públicos pertencentes à União, Estados e Municípios. O tombamento se fará de ofício, sendo notificada a entidade proprietária, para que se produzam os efeitos necessários. |
| | • Voluntário. Bens privados. Ocorre por requerimento do proprietário ou por sua concordância. |
| | • Compulsório. Bens privados. O tombamento se dá mediante processo, após recusa do proprietário. |
| **Quanto à eficácia:** | • Provisório. Após a notificação. |
| | • Definitivo. Após a inscrição no livro de tombo. |
| **Quanto aos destinatários:** | • Geral. Incide sobre todos os bens de um determinado conjunto. Ex: o tombamento de uma cidade. |
| | • Individual. Incide especificamente sobre um bem. |

**C) Efeitos.** O Decreto-lei nº 25/37 aponta vários efeitos decorrentes do tombamento, vejamos alguns deles:

- Proibição à destruição, demolição ou mutilação;
- Exigência de autorização para reparo, pintura ou restauração;
- Imposição de servidão administrativa para imóveis vizinhos;
- Vigilância pública sobre o bem (livre inspeção);

É o que se denomina de **princípio da não afetação**, restrito aos impostos, mas, conforme se depreende do texto constitucional, bastante mitigado, pois prevê várias exceções permissivas da afetação desta espécie tributária.

Apesar de não ser impositivo para taxas e contribuições de melhoria, já que possibilita a vinculação destes a situações específicas – como, por exemplo, aquelas que direcionam a arrecadação das taxas a determinados fundos ou órgãos da Administração Pública –, a regra geral é não preverem as leis instituidoras destes tributos, sua vinculação, pois, assim procedendo, mantêm a discricionariedade do Poder Executivo quanto à determinação de como e quando utilizar o montante arrecadado.

| **Tributos, quanto às contraprestações estatais** | |
|---|---|
| **vinculado** | **não vinculado** |
| • Taxas;<br>• Contribuições de melhoria;<br>• Contribuições previdenciárias. | • Impostos |

| **Tributos, quanto à destinação da arrecadação** | |
|---|---|
| **de arrecadação vinculada** | **de arrecadação não vinculada** |
| • Empréstimos compulsórios;<br>• Contribuições especiais;<br>• Custas e emolumentos judiciais | • Impostos<br>• Taxas*<br>• Contribuições de melhoria |
| * Com exceção das custas e dos emolumentos judiciais, que, apesar de serem subtipos de taxas, são destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça, conforme obriga o art. 98, § 2º da CF. | |

**e) Tributo fiscal**: é aquele cuja finalidade principal é arrecadar recursos para cobrir as despesas públicas. Ex: IR, IPTU, ICMS, IPVA, ITBI, ITCMD, ISS, contribuição de melhoria e empréstimos compulsórios.

**f) Tributo extrafiscal**: é aquele cuja finalidade principal não é arrecadatória. Sua finalidade pode ser econômica – proteção da indústria nacional, controle da balança comercial, controle da inflação, taxa de juros, câmbio, ou social – desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas. Ex: II, IE, IOF, IPI (cigarros), ITR.

Vale ressaltar que a fiscalidade e a extrafiscalidade não são mutuamente excludentes, ou seja, todos os impostos possuem algo de fiscal e de extrafiscal.

**g) Tributo parafiscal**: é aquele cuja arrecadação não é destinada aos entes políticos da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Destinam-se

| Limitações constitucionais ao poder de tributar (arts. 150 a 152) |
|---|
| • Princípio da legalidade – art. 150, I. |
| • Princípio da isonomia – art. 150, II. |
| • Princípio da irretroatividade – art. 150, III, "a". |
| • Princípio da anterioridade – art. 150, III, "b". |
| • Princípio da anterioridade nonagesimal – art. 150, III, "c". |
| • Princípio do não confisco – art. 150, IV. |
| • Princípio da não limitação ao tráfego de pessoas e bens – art. 150, V. |
| • Imunidade da música nacional – art. 150, V, "e". |
| • Imunidade recíproca – art. 150, VI, "a". |
| • Imunidade dos templos – art. 150, VI, "b". |
| • Imunidade dos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores, instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos – art. 150, VI, "c". |
| • Imunidade dos livros, jornais, periódicos, papel de sua impressão – art. 150, VI, "d". |
| • Princípio da transparência – art. 150, § 5º. |
| • Exigência de lei específica para concessão de benefícios fiscais – art. 150, § 6º. |
| • Princípio da uniformidade geográfica – art. 151, I. |
| • Vedação, à União, de tributação diferenciada da renda das obrigações da dívida pública dos demais entes federados – art. 151, II. |
| • Vedação, à União, de tributação diferenciada da remuneração e dos proventos dos agentes públicos dos demais entes federados – art. 151, II, in fine. |
| • Vedação, à União, de instituição de isenções heterônomas – art. 151, III. |
| • Princípio da não discriminação em razão da procedência ou do destino – art. 152. |

Ressalte-se, contudo, que as limitações não se esgotam na referida Seção, podendo ser encontradas esparsamente noutras partes do texto constitucional, explícita ou implicitamente, ou até mesmo na legislação infraconstitucional. Citem-se, como exemplos, as imunidades de taxas, as imunidades de contribuições e as imunidades específicas de certos impostos.

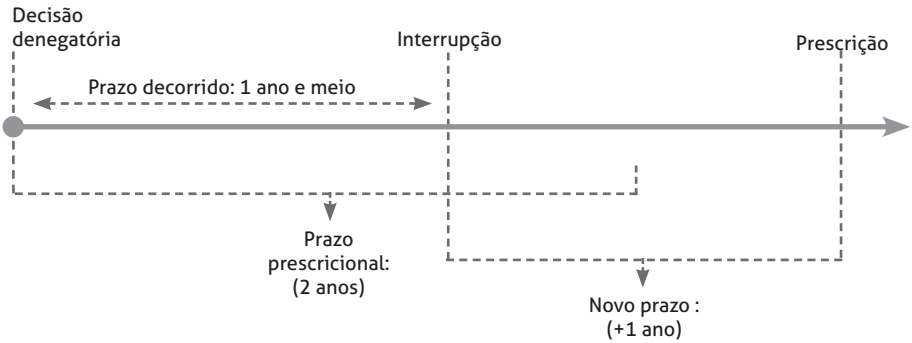
O art. 6º do CTN, por exemplo, claramente delimita a competência tributária com as limitações contidas na Constituição Federal, nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais e distrital.

As limitações funcionam como verdadeiras vedações ou supressões da competência tributária. Aliás, a própria atribuição de competências já é uma forma de limitação. Essas limitações são de três ordens: **princípios constitucionais tributários**, **imunidades tributárias** e **limitações infraconstitucionais previstas pela CF**.

## 5.1. Princípios constitucionais tributários

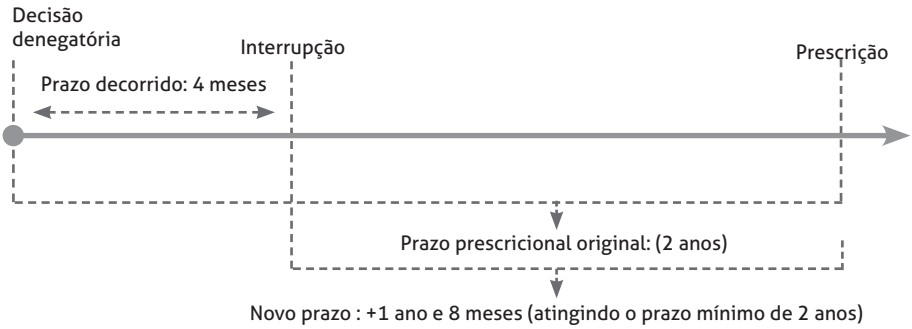
Vide capítulo *Princípios do direito tributário*.

**Após ser interrompido, o prazo prescricional volta a correr pela metade do prazo original, isto é, por 1 ano**, como no exemplo:




Entretanto, quando a interrupção ocorre antes de completar o primeiro ano, o reinício da contagem, por essa regra, impossibilita o atingimento do prazo mínimo de dois anos, em prejuízo do credor.

Este "furo" na contagem dos prazos fez com que a jurisprudência aplicasse, por analogia, solução prevista para o prazo prescricional previsto no Dec. 20.910/1932, que regula os casos em que a Fazenda Pública figura como devedora, e cujo texto traz norma idêntica à do CTN, diferindo apenas no prazo, que, nesse caso, é de cinco anos. É o que diz a **Súmula STF-383**: "A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo". Assim, **o prazo prescricional mínimo sempre será de dois anos**.

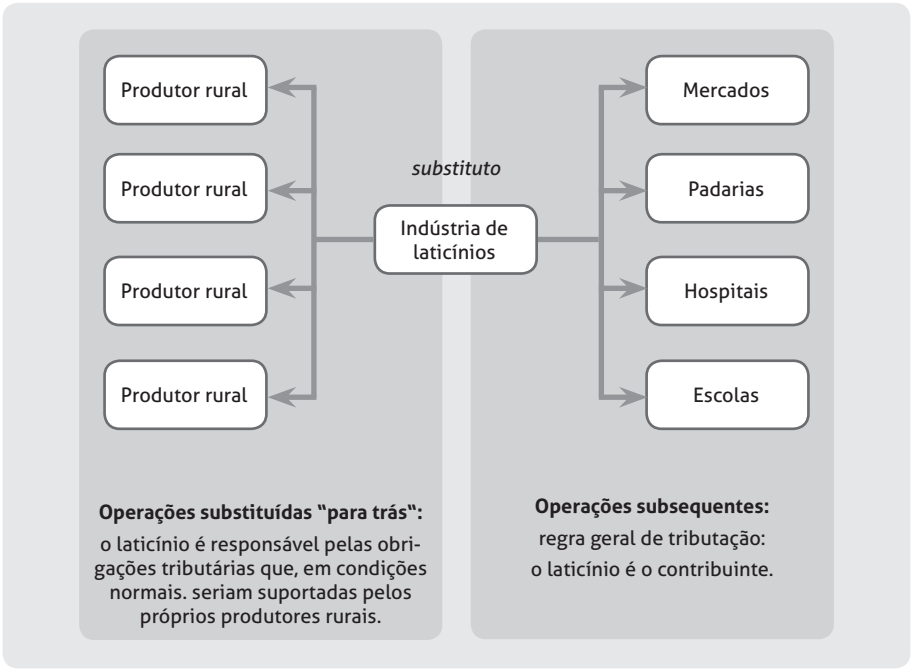



## 2.5. Restituição dos acréscimos legais

Segundo o CTN, a restituição do indébito dá ensejo à restituição dos acréscimos legais incidentes sobre a quantia recolhida. Exemplo: se alguém paga R$ 912,00 de IPTU de seu imóvel, sendo R$ 800,00 de imposto, R$ 32,00 de juros de

## Substituição tributária "para trás"

A substituição tributária "para trás" ocorre quando o substituto, que é um contribuinte de direito (comerciante ou industrial) adquire mercadoria de outro contribuinte, em geral, produtores de pequeno porte ou comerciantes individuais, responsabilizando-se pelo pagamento do tributo substituído e pelo cumprimento das obrigações tributárias. Tal como o **diferimento**, implica o adiamento do recolhimento do tributo. Exemplo é o da aquisição, pela indústria de laticínio, do leite "in natura", em que o industrial, melhor organizado empresarialmente, torna-se substituto do produtor rural, que não tem possibilidade de emitir notas fiscais e manter escrituração contábil, como demonstra a seguinte figura:




É também chamada de **substituição regressiva**. É utilizada por razões de comodidade fiscal, visando concentrar esforços de arrecadação e de fiscalização da máquina estatal em poucos e, geralmente, grandes "substitutos".

A exemplo do que ocorre na cadeia produtiva de laticínios, as legislações de ICMS utilizam essa sistemática de cobrança em variada gama de atividades, principalmente quando envolve pequenos produtores rurais que vendem, para usinas ou para indústrias de beneficiamento, produtos como cana-de-açúcar, mamona, soja, algodão e animais vivos para abate. Cobra-se o imposto do adquirente, evitando o alto custo da cobrança e do controle pulverizados, que teriam de ser feitos a todos os pequenos produtores, individualmente.