

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • n.º 126

abril/junho – 1995

*Editor:*

*João Batista Soares de Sousa, Diretor*

# A legitimação do Parlamento para a função fiscal

IRIS ELIETE TEIXEIRA NEVES DE PINHO TAVARES

Se, como disse Bodin, “o Estado é o reto governo das famílias e daquilo que lhes é comum” e se, como quis Maquiavel, a *virtù* do governante está em usar artifícios para tornar seu povo o mais feliz possível, a existência do Estado tem por justificativa, para os adeptos da teoria dos fins, o alcance das metas a que ele se propõe: isto é, a existência do Estado se justifica pelos seus fins.

Os Estados, no exercício de sua atividade política e administrativa (que algumas correntes separam), propõem-se metas, cujo teor foi analisado por diversos estudiosos, através dos séculos, inclusive tendo sido objeto de estudo de Aristóteles.

Toda atividade do Estado é onerosa. Os governos, com o passar dos tempos, não descobriram outra maneira mais eficiente de captar recursos para fazer face às despesas do que a cobrança de tributos. Bodin, considerando o Estado a sede da potência soberana, atribuiu-lhe, como prerrogativa absoluta, declarar a paz e a guerra, dirigir a administração, julgar em última instância e conceder a graça, cunhar moedas e arrecadar impostos. Nenhum governante, nem mesmo os doutrinadores brilhantes que, não governando, pretenderam dizer como fazê-lo, conjecturou, sequer, a possibilidade de alguém governar sem cobrar impostos. A boa administração daquilo que é comum ao povo com objetivo de torná-lo mais feliz - finalidade precípua do Estado, conforme Alessandro Groppalli - não pode prescindir do concurso da própria sociedade.

Moisés cobrou tributos (Lev. 27, 20-23); César cobrou tributos (Lucas, 22, 20-22). A Idade Média, cujo sistema confundia o direito civil

Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares é Professora Adjunta da UFMG.

de propriedade com o direito público, viveu um período em que a tributação ultrapassava a propriedade material do vassalo. O sistema feudal, com sua dupla característica de organização hierárquica do poder e seu conceito especial de soberania trouxe dois novos elementos referentes à relação senhor/servo. Trazendo implícito no conceito de soberania o de propriedade, confundindo ou fundindo num só termo o senhor, o proprietário e o soberano, fez com que os vassalos pagassem ao soberano um tributo que ultrapassava seus bens materiais, atingia sua própria pessoa e que era considerado, sem questionamentos, como a ele devido.

Na relação senhor/servo, segundo o esquema político de então, situou-se a forma típica de captação de recursos destinados ao governante e aqui, muitas vezes, não apenas no interesse da coletividade, mas no interesse expresso ou implícito do governante.

Estabelecido, na Inglaterra feudal, o poder hegemônico de um rei, surgiram as teorias hobbesianas que colaboraram para fundamentar, no mundo ocidental, o poder absoluto dos reis, o qual lhes poderia atribuir até o direito ilimitado às propriedades de seus súditos.

Cobrar tributos foi, em certa época, prerrogativa real. Instado que fosse o rei por necessidades verdadeiras de seu povo ou mesmo por seus caprichos pessoais, em que se incluíam guerras e conquistas, o povo se via sobrecarregado com novos impostos. O soberano provia as necessidades do Estado através dos bens de seus súditos, aí incluídas suas vidas.

"Il periodo assolutistico si trova a dover risolvere i piu gravi problemi dell'organizzazione e dell'amministrazione di grandi Stati, di cui, pertanto, l'aspetto finanziario, anche in considerazioni delle guerre fratresche, più dispendiosi, diveni così preminente" (MORSELLI, Emanuele, *La dottrina del tributo*, Padova, Cedam, 1967, p. 24).

O advento do jusnaturalismo e as idéias que desenvolveram os filósofos adeptos da incipiente corrente filosófica liberal, cujos resultados se fazem sentir até o mundo de hoje, apontaram para uma nova concepção do homem e, com ela, um novo sentido ao direito de propriedade.

Locke (*Segundo tratado sobre o governo*, trad. Jacy Monteiro, IBRASA, SP, Col. Clássicos da democracia, s/d), fazendo emergir o homem do estado de natureza para, através do pacto, construir a sociedade civil ou o corpo

político, o faz com base, sobretudo, nas considerações sobre a propriedade. No capítulo V do *Segundo Tratado sobre o Governo*, discorre sobre a propriedade e demonstra a apropriação, pelo indivíduo, dos bens da terra:

"Deus, que deu o mundo aos homens em comum, também lhes deu a razão para que o utilizassem para maior proveito da vida e da própria conveniência e, embora a terra e as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem a propriedade em sua própria pessoa; a esta, ninguém tem direito senão ele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele... Desde que esse trabalho é propriedade exclusiva do trabalhador, nenhum outro homem pode ter direito ao que se juntou... Embora a água que corre na fonte seja de todos, quem poderia duvidar que na bilha está somente o que pertence a quem a recolheu?" (p. 20).

Daí em diante, a propriedade individual passou a ser objeto do interesse específico dos liberais que, para resguardá-la, passaram a opor-se às pretensões reais de, sobre ela, lançarem suas vistas cobiçosas.

O rei, cujo poder político já sofria restrições, embora poucas, começou a cercar-se de cuidados para que a obtenção dos recursos materiais de que necessitava para governar não se tornasse causa de maiores conflitos.

Mas, mesmo antes que os doutrinadores liberais expressassem em palavras, sugerindo um conteúdo jurídico para a formação dos Estados, os cuidados que os indivíduos já demonstravam com seus direitos de propriedade, os reis, ainda na Inglaterra feudal, percebendo as primeiras limitações de seu poder, utilizaram-se de um ardil que lhes permitisse apropriarem-se das propriedades dos súditos, sob forma de tributo, mas com o consentimento deles. Construíram a história do Parlamento, que é a história fiscal do Parlamento.

O Professor Orlando de Carvalho nos dá a visão de como o Parlamento britânico – origem de todos os Parlamentos do mundo moderno – desenvolveu a técnica de cobrar tributos, com o consentimento dos súditos, uma vez que seus pares, como elementos do povo, autorizavam o rei a fazê-lo (*O mecanismo do Governo Britânico*, Os Amigos do Livro, BH, 1943).

As origens primeiras do Parlamento britânico

co não tiveram características de representação. Na Inglaterra saxônica, o rei fazia as leis com a assistência de uma assembléia de homens prudentes, um conselho, que mais tarde se transformou no *Magnum Consilium*. O Grande Conselho, com o tempo, ampliou-se pela necessidade de se adaptarem as novas situações às exigências que se faziam prementes. O rei, precisando de dinheiro, sentiu-se obrigado a convocar os pequenos proprietários para, sem perturbar-lhes autocraticamente a propriedade, fazerem parte do conselho e aprovarem as novas taxas. Como esses proprietários eram nomeados e distinguidos pelo rei, sentiam-se enobrecidos com a convocação e votavam as taxas, sem discussão.

No século XIII, Simon de Monfort, para garantir arrecadação maior, convocou um número de pessoas muito mais eclético: além de barões, bispos e cavaleiros, foram convocados representantes das cidades amigas. "Em 1295, Eduardo I convocou para o Grande Conselho os barões, os bispos, dois cavaleiros de cada condado, dois burgueses de cada cidade, dois habitantes de cada burgo, o prior de cada catedral, os arqui-diáconos de cada diocese e os representantes do clero das catedrais e das paróquias."

Por esta época, o Parlamento não legislava: apenas aprovava medidas, grande parte das quais referentes à tributação. Somente nos fins do século XV, com a separação das Câmaras, o Parlamento, que até então se limitava a opinar quando consultado, e somente quando consultado, investiu-se da autoridade legislativa, elaborando a lei que o rei sancionava, reservando-se, entretanto, a faculdade do veto, dando início, assim, ao processo legislativo.

O novo sentido de representação de que se revestia já o Parlamento inglês, nos séculos que se seguiram, tomou incremento com as idéias continentais de soberania popular e da nação, no século XVIII. Rousseau, atribuindo ao indivíduo, e só a ele, a capacidade de pactuar e percebendo a impossibilidade da presença de todo o povo no processo legiferante, admite a representação - cuja base, discutida e discutível, é o fundamento dos sistemas políticos do mundo moderno.

E no mundo constitucional que se seguiu, inspirado nos ideais de liberdade e de igualdades que foram a mola das revoluções americana e francesa do século XVIII, o contexto do constitucionalismo clássico estabeleceu como garantia dos direitos dos indivíduos a organiza-

ção de Estados que tivessem: a) os direitos individuais declarados; b) a separação de poderes que garantisse o equilíbrio entre as forças, evitando o excesso de concentração de poder em mãos únicas; c) a estrutura constitucional que garantisse a divisão de poderes capaz de, em última análise, garantir os direitos.

O pano de fundo do constitucionalismo liberal é a liberdade do indivíduo. E, como queria Locke, liberdade que diz respeito ao indivíduo como um todo, incluindo-se aí os seus direitos referentes à propriedade.

E, como cobrar tributos é uma forma de apropriação, pelo Estado, do patrimônio do indivíduo, a única maneira de se executar essa tarefa é a utilização do sistema proposto por Rousseau: fazer com que a vontade expressa pelo Estado sob a forma de lei seja a vontade do soberano: o povo. Transformar o Parlamento na Casa de representantes do povo; representantes que transformarão em lei a vontade desse povo de participar da gestão de si próprio, contribuindo com os tributos que forem devidos.

Nos Estados constitucionais que se formaram a partir do modelo de Constituição dos Estados Unidos da América de 1776, a competência de cobrar tributos se faz expressamente por determinação constitucional.

De fato, Hamilton (*Sobre a Constituição dos Estados Unidos*, Hamilton, Madison e Jay, trad. Jacy Monteiro, IBRASA, SP, 1964), analisando a faculdade de lançar impostos da Nação e dos Estados, admite que o Estado, à medida que tem objetivos entregues a seus cuidados e encargos cuja responsabilidade lhe cabe, deve também conter em si todos os poderes necessários à consecução desses objetivos e encargos. Como a renda constitui o mecanismo essencial através do qual o Estado tem de conseguir os meios de satisfazer às necessidades, a faculdade de obtê-la tem que estar necessariamente contida na faculdade de satisfazer estas exigências.

Como, no caso de Hamilton, a preocupação específica era a de justificar, fundamentar e embasar doutrinariamente o recém-criado regime federativo, afirma ele que "como teoria e prática conspiram para provar que a faculdade de conseguir renda é ineficaz quando exercida sobre os Estados na respectiva capacidade coletiva, o Governo Federal deve, por necessidade, ficar investido de poderes irrestritos de taxaço pelos processos correntes" (p. 67). Assim, a últi-

ma cláusula da oitava seção do Primeiro Artigo da Constituição americana autoriza o Legislativo nacional "a fazer todas as leis que se tornarem necessárias ou forem convenientes para o exercício dos poderes investidos por esta Constituição no governo dos Estados Unidos ou qualquer departamento ou funcionário destes".

No Brasil, cuja história constitucional se iniciou no período histórico do constitucionalismo clássico, as constituições confiaram ao Poder Legislativo a função específica de fazer as leis e, conseqüentemente, a de tributar *em nome do povo*.

Em 1824, a Constituição Imperial atribuía o Poder Legislativo à Assembléia Nacional, que se compunha de Senadores e Deputados, com a sanção do Imperador.

A Constituição Republicana de 1891 encarregou desta função o Congresso Nacional, bicameral, também num processo complexo que exigia a sanção do Presidente da República.

A Constituição de 1934 apresenta uma característica especial que Pontes de Miranda (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, Ed. Guanabara, Rio, 1936-37, p. 516) chama de defeituosa: sua estrutura inclui o Senado no Cap. V do Título I - Da Coordenação dos Poderes - fora, portanto, do Poder Legislativo, que é objeto do Cap. II do mesmo Título: o Senado toma posição ambígua de colaborador do Poder Legislativo (art. 22). A sanção presidencial se faz necessária (art. 43).

Em 1937, atribui-se o exercício do Poder Legislativo ao Parlamento Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, com a colaboração do Conselho de Economia Nacional. O processo legislativo inclui a sanção presidencial. Observe-se que o Presidente da República tem a prerrogativa de dissolver a Câmara dos Deputados (art. 75).

É ao Congresso Nacional, bicameral, que a Constituição de 1946 confia a tarefa legislativa, com a sanção do Presidente da República. O mesmo caminho tomam as Constituições de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1, de 69, e a Constituição de 1988.

Ponto comum a todas estas leis maiores é a eleição livre e direta dos componentes do Parlamento do Brasil, nas diversas épocas. O constitucionalismo brasileiro preservou o sistema representativo, que mantém intacto o sentido da "vontade geral" ao atribuir ao grupo de re-

presentantes do povo brasileiro o poder de tributar. A Constituição vigente, face à forma peculiar federativa de Estado, atribui a várias pessoas políticas o exercício do poder de tributar. No Brasil é repartida a competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, pelos seus respectivos órgãos legiferantes. "Todos recebem diretamente da Constituição, expressão da vontade geral, as suas respectivas parcelas de competência e, as exercendo, obtêm as receitas necessárias à consecução dos fins institucionais em função dos quais existem (discriminação de rendas tributárias). O poder de tributar, originariamente *uno* por vontade do povo (estado democrático de direito), é dividido entre as pessoas políticas que formam a federação (COELHO, Sacha Calmon - *Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário*, p. 2).

Evidencia-se a importância do aspecto da presença do representante do povo para a autorização de cobrança de tributos, face à própria relevância que a doutrina liberal - a qual fundamenta o constitucionalismo, seja ele o liberalismo clássico ou atenuado e mesclado a novas doutrinas, da forma pela qual o mundo o tem visto evoluir - atribui à propriedade. Segundo a forma pela qual Châtelet (CHATELET, François et alii - *História das Idéias Políticas*, Jorge Zahar, RJ, 1990, p. 106) analisa a posição de Benjamin Constant, "o objetivo dos modernos é a segurança nas funções privadas; e eles chamam de liberdades as garantias concedidas pelas instituições a estas funções". O indivíduo busca, no sistema constitucional, contra o excesso de poder do Estado, a garantia de sua propriedade. Daí, ser o corpo de representantes o competente para autorizar a intromissão do Estado no âmbito sagrado da propriedade particular.

A competência e legitimação para o exercício desta função é do Órgão Legislativo que, de acordo com a teoria rousseauniana, é aquele que tem precedência sobre os demais poderes pela sua condição de porta-voz da "vontade geral". O produto de sua elaboração será a lei. Nesse caso, lei verdadeira, lei em sentido material, norma geral e abstrata conforme a teoria francesa preponderante no século XIX, ou ainda, segundo a teoria alemã (Laband), uma regra de direito material, pois diz respeito à condição jurídica do cidadão, no que se refere ao seu patrimônio.