

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**Curso de Especialização em Direito Tributário**

**OZIAS DE SOUZA MENDES**

**HIERARQUIA DAS NORMAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O  
ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

**SÃO PAULO**

**2014**

**OZIAS DE SOUZA MENDES**

**HIERARQUIA DAS NORMAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O  
ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

ESPECIALIZAÇÃO: Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Tributário, sob a orientação da Prof.(a) Dra. Fabiana Del Padre Tomé

**SÃO PAULO**

**2014**

Dedico este trabalho à toda a minha família, em especial a minha esposa Adriana Luzia dos Santos Mendes, pois, sempre esteve ao meu lado em todos os momentos.

## **AGRADECIMENTOS**

De início, agradeço a Deus por ter me conduzido até este presente momento. Pois, sem Ele, nada se concretizaria.

Agradeço, em especial, a minha esposa, e a todos meus familiares, pois sempre tiveram palavras de consolo e encorajamento.

Também não poderia deixar de agradecer a todos meus professores, porquanto foram responsáveis e dedicados no compromisso assumido, e, acima de tudo, compreensivos nas horas necessárias.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu chegasse até aqui. Foram muitos os obstáculos que tivemos pela frente, mas, com a ajuda e a compreensão dos que estavam a nossa volta, conseguimos ultrapassar e chegar onde almejávamos.

## RESUMO

Sabe-se que o ordenamento jurídico tributário brasileiro atualmente está estruturado na Constituição da República de 1988. Em síntese, isto significa dizer que a norma suprema no Brasil além de trazer, em seu bojo, as normas de estrutura necessárias à organização política do Estado, também traz as diretrizes para a criação, extinção e adequação das demais normas que irão compor todo o ordenamento jurídico.

Em análise do artigo 59 da CR/88, verifica-se que o constituinte estabeleceu um rol de normas que vinculam os operadores do direito à sua observância. Assim, aqueles que possuem competência, estabelecida na própria constituição, para criar uma determinada norma, deverão atuar obedecendo às limitações já pré-estabelecidas à sua competência e, conseqüentemente, não invadindo o campo de atuação dos demais.

Com tal premissa, pode-se observar que as espécies de normas trazidas no artigo supracitado possuem um valor muito significativo no que tange a segurança jurídica, haja vista as normas jurídicas tributárias terem que se submeter a um processo rigoroso quando da criação e extinção. Todavia, não se finda aí as problemáticas com relação à matéria, ou seja, além de superado o fato de que a norma criada foi elaborada da maneira correta e por pessoa com competência para tanto, ainda verificar-se-á qual grau de valor hierárquico esta norma criada terá, já que poderá ser hierarquicamente superior ou inferior as demais normas existentes.

Tal análise é realizada pelo operador do direito, já que o cidadão comum, de uma forma geral, não possui as técnicas necessárias a se atentar a estas peculiaridades. Todavia, para que o operador do direito tenha esta visão mais aguçada, a ponto de perceber quaisquer incongruências, será necessário que esteja atento às diretrizes que estão positivadas no texto constitucional.

Neste diapasão, pode-se constatar no meio social e jurídico, uma situação muito prejudicial a segurança jurídica, ou seja, constantemente verifica-se o surgimento de normas que violam completamente a Constituição da República, já que não obedecem o disposto no artigo 59 da CR/88, nem, tampouco, respeita-se o que já foi estabelecido por normas hierarquicamente superiores.

Por estas violações ocorrerem constantemente sem que muitas delas possam ser analisadas pelo poder judiciário, acaba trazendo sérias conseqüências danosas a sociedade, já que surtem seus efeitos perante aqueles que não reivindicam seu direito. Além do mais,

muitas normas inconstitucionais acabam sendo utilizadas no decorrer do tempo, trazendo, assim, prejuízos imensuráveis para a sociedade.

Nesse estudo buscar-se-á demonstrar a relevância da hierarquia das normas e, conseqüentemente, sua contribuição para com o ordenamento jurídico tributário brasileiro no que tange a prevalência da supremacia da Constituição da República. Demonstrando-se, por intermédio dos posicionamentos adotados pela doutrina e jurisprudência, qual a interpretação que deve ser dada a tal princípio para que esteja em harmonia com o texto constitucional.

Observando, também, como os Entes Políticos, de um modo geral, vislumbram a hierarquia das normas quando da elaboração de leis, decretos, portarias, etc., especificamente no que tange a submissão à Constituição da República.

Palavras chave: Constituição da República. Entes Políticos. hierarquia das normas. segurança jurídica. doutrina. jurisprudência. normas jurídicas. leis. decretos. portarias.

## ABSTRACT

It is known that the Brazilian tax law is currently structured in the Constitution of 1988. In short, this means that the supreme norm in Brazil besides bringing in its wake, the rules of structure necessary for the political organization of the State, also provides guidelines for the creation, adaptation and extinction of other rules that will make the whole legal system.

In analysis of Article 59 of the CR / 88, it appears that the constituent established a list of rules that bind the operators of the right to its observance. Thus, those who have established competence in the constitution itself to create a certain standard, should act obeying the already pre-established its jurisdiction and therefore not encroaching on the playing field of other limitations.

With this premise, it can be observed that the species of rules brought in that article have a very significant value in terms of legal certainty, given the tax legal standards have to undergo a rigorous process when creating and extinction. However, do not end there the problems regarding the matter, ie, in addition to overcome the fact that the rule was created and developed in the right way by a person with authority to do so, still result will be what degree of hierarchical value this standard will be created, as can be hierarchically higher or lower than the other existing standards.

Such analysis is performed by the operator on the right, as ordinary citizens, in general, lacks necessary to pay attention to these peculiarities techniques. However, for the operator of this right has keener insight as to notice any inconsistencies, you need to be aware of the guidelines that are positivadas in the constitutional text.

In this vein, it can be seen in the social and legal environment, a very harmful situation legal certainty, ie, constantly checks the emergence of standards that completely violate the Constitution, they do not obey the provisions of Article 59 CR / 88, neither shall you respect him for that hierarchically superior was already established.

For these violations occur constantly, without which many of them can be analyzed by the judiciary, end up causing serious harmful consequences to society, since surtem its effects to those who do not claim their right. Furthermore, many unconstitutional rules end up being used over time, thereby bringing immeasurable losses to society.

This study will seek to demonstrate the relevance if the hierarchy of norms and hence its contribution to the Brazilian tax law regarding the prevalence of the supremacy of the Constitution. Is demonstrating, through the positions adopted by doctrine and jurisprudence,

which interpretation should be given to this principle that is in harmony with the constitutional text.

Also noting how loved Politicians, in general, envision the the hierarchy of norms when drafting laws, decrees, ordinances, etc., specifically in regard to submission to the Constitution.

Keywords: Constitution of the Republic. Political entities. hierarchy of norms. legal certainty. doctrine. jurisprudence. legal standards. laws. decrees. ordinances.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. A NORMA FUNDAMENTAL E O FUNDAMENTO DE VALIDADE.....	11
3. HIERARQUIA DAS NORMAS E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.....	15
4. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS.....	21
5. PRINCÍPIOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS E SUA FORÇA NORMATIVA.	25
6. HIERARQUIA DAS NORMAS E A DOUTRINA.....	32
7. HIERARQUIA DAS NORMAS E A JURISPRUDÊNCIA.....	36
8. HIERARQUIA DAS NORMAS E A SEGURANÇA JURÍDICA.....	43
9. HIERARQUIA DAS NORMAS E A COMPETÊNCIA DOS ENTES POLÍTICOS NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO.....	47
10. RELEVÂNCIA DA HIERARQUIA DAS NORMAS PARA O ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	56
11. CONCLUSÃO.....	57
12. BIBLIOGRAFIA.....	59

## 1. INTRODUÇÃO

Esse singelo trabalho analisará, especificamente, a Hierarquia das Normas e sua importância para o ordenamento jurídico tributário brasileiro. Buscando demonstrar de forma simplificada como este princípio constitucional é utilizado pelos operadores do direito no tocante a elaboração das normas jurídicas tributárias. Verificando sobre o prisma da atuação dos Entes Políticos em relação à criação, alteração e extinção das normas jurídicas no âmbito tributário.

Este estudo iniciará sua análise a partir dos ensinamentos de Hans Kelsen com a Teoria Pura do Direito<sup>1</sup> (Kelsen, Hans, 1881-1973). Analisando-se a questão da norma fundamental e do fundamento de validade das normas jurídicas. Buscando demonstrar a questão da hierarquia das normas, no qual muito se discute nos dias atuais. Verificando, também, quando se adotou tal ideia no direito constitucional brasileiro, e, principalmente, analisando sob a ótica do artigo 59, e seus incisos, do texto constitucional de 1988.

Não busca-se, contudo, esmiuçar todos os âmbitos referente ao tema, mas sim, uma análise superficial do entendimento que tem prevalecido na jurisprudência e na doutrina com relação a hierarquia das normas. Verificando se há ou não relevância para o ordenamento jurídico tributário brasileiro, e qual a contribuição à segurança jurídica.

Buscar-se-á demonstrar, também, a supremacia da Constituição da República em relação às demais normas jurídicas tributárias. Direcionando o estudo no tocante a atuação do legislador infraconstitucional em respeito aos princípios constitucionais, principalmente no que tange a hierarquia das normas. Além do mais, trazendo à baila alguns posicionamentos adotados pelos Tribunais, comparando-os com o entendimento proferido pela doutrina.

Por fim, analisar-se-á as possibilidades para que se obtenha uma harmonia entre a Constituição da República e as demais normas tributárias infraconstitucionais emanadas dos Entes Políticos, sob a ótica do Princípio da Segurança Jurídica.

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen / Teoria pura do direito; tradução João Baptista Machado. -8.ª ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. – (Biblioteca jurídica WMF). p. 215

## 2. A NORMA FUNDAMENTAL E O FUNDAMENTO DE VALIDADE

A ideia de norma fundamental originou-se dos ensinamentos de Hans Kelsen em sua obra *Teoria Pura do Direito*<sup>2</sup>, em que reservou um capítulo para tratar a *Dinâmica Jurídica*<sup>3</sup>, trazendo os esclarecimentos necessários para que se compreendesse a relevância e as especificidades da norma fundamental e o fundamento de validade de uma ordem normativa.

Com relação ao fundamento de validade das normas jurídicas Kelsen<sup>4</sup> fez as seguintes observações:

Se o direito é concebido como uma ordem normativa, como um sistema de normas que regulam a conduta de homens, surge a questão: O que é que fundamenta a unidade de uma pluralidade de normas, por que é que uma norma determinada pertence a uma determinada ordem? E esta questão está intimamente relacionada com esta outra: Por que é que uma norma vale, o que é que constitui o seu fundamento de validade?

Deste enunciado observa-se que Kelsen considerou que o direito trata-se de uma ordem normativa, ou seja, um sistema de normas que objetiva regular as condutas dos indivíduos que estão juridicamente ao seu alcance. Todavia, em resposta as indagações acima relacionadas, sustentou que “O fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma.<sup>5</sup>”

Neste diapasão, pode-se observar o que denomina-se como hierarquia das normas, já que, como visto, Kelsen considerou que uma norma hierarquicamente inferior, buscará seu fundamento de validade em uma outra norma hierarquicamente superior. Para esclarecer com relação ao fundamento de validade das normas, conseqüentemente, é necessário reportar-se ao que restou esclarecido pelo autor a este respeito<sup>6</sup>, senão veja-se:

Como já notamos, a norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é, em face desta, uma norma superior. Mas a indagação do fundamento de validade de uma norma não pode, tal como a investigação da causa de um determinado efeito, perder-se no interminável. Tem de terminar numa norma que se pressupõe como a última e a mais elevada. Como norma mais elevada, ela tem de ser *pressuposta*, visto que não pode ser *posta* por uma autoridade, cuja competência teria de se fundar numa norma ainda mais elevada. A sua validade já não pode ser posto em questão. Uma tal norma, pressuposta como a mais elevada, será aqui

---

<sup>2</sup> Hans Kelsen / Teoria pura do direito; tradução João Baptista Machado. -8. ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. – (Biblioteca jurídica WMF).

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 215

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 215

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 217

designada como norma fundamental (*Grundnorm*). Já para ela tivemos de remeter a outro propósito.

Todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa.

Pelo enunciado percebe-se que Kelsen tratou a norma mais elevada de um dado sistema como sendo a norma fundamental, sendo que esta deverá ser pressuposta, não podendo ser posta no sistema por autoridade, já que necessitaria de buscar a validade em outra norma. Sendo assim, todas as normas de um dado sistema buscará seu fundamento de validade na norma superior até que alcance a norma fundamental pressuposta.

A este respeito convém trazer à baila os esclarecimentos de Roque Antônio Carrazza<sup>7</sup>, já que em sua obra *Curso de Direito Constitucional Tributário*, fornece sábios ensinamentos no que tange a norma fundamental oriunda de Kelsen. Senão veja-se:

“O ordenamento jurídico é formado por um conjunto de normas, dispostas hierarquicamente. Das inferiores, criadas por particulares (os *contratos*), às constitucionais, forma-se aquilo que se convencionou chamar de ‘pirâmide jurídica’. Nela, as normas ordenam-se segundo uma relação sintática, pela qual as inferiores recebem *respaldo de validade* daquelas que as encimam, até o patamar máximo, que é o constitucional.

Era precisamente isto que Kelsen queria significar quando apregoava que ‘o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma’”.

Conforme se constata das sábias palavras acima transcritas, é de se verificar que o ordenamento jurídico compreende um conjunto de normas que estão dispostas hierarquicamente. Desta forma, obedecendo sempre o que denomina-se como a norma fundamental apregoada por Kelsen.

Neste mesmo sentido ainda esclarece<sup>8</sup>:

“As normas subordinadas devem guardar harmonia com as superiores, sob pena de deixarem de ter validade no ordenamento jurídico. Assim, o ato interno da Administração (portaria, instrução, norma administrativa etc.) deve buscar

---

<sup>7</sup> Roque Antônio Carrazza; *Curso de direito constitucional tributário*, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 33.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 33 e 34.

*fundamento de validade* no decreto; este, na lei; aquela, na Constituição. Caso, por exemplo, o ato interno contrarie o decreto ou este entre em testilhas com a lei, ninguém poderá ser compelido a observá-los, porquanto ‘fora’ da supramencionada ‘pirâmide jurídica’. O mesmo podemos dizer da lei, se em descompasso com a Constituição”.

Diante de tais afirmações verifica-se que as normas jurídicas estão completamente vinculadas à questão da hierarquia, já que as normas inferiores sempre buscarão seu fundamento de validade nas normas de superior hierarquia, até alcançar a norma fundamental que será a Constituição.

Neste sentido Hugo de Brito Machado<sup>9</sup> esclarece da seguinte maneira:

“O primeiro aspecto a ser destacado no estudo do direito constitucional tributário é o da supremacia constitucional. Como o sistema jurídico é organizado em patamares hierárquicos, é importante ter em mente que a Constituição está no patamar mais elevado do sistema, pois dessa posição hierárquica decorrem limitações ao intérprete e aplicador e até ao elaborador das normas que o integram, entre as quais se destaca a impossibilidade de alteração de conceitos – vale dizer, a regra segundo a qual os conceitos utilizados em uma norma de hierarquia superior não podem ser alterados por norma de hierarquia inferior, porque isto implicaria a destruição da hierarquia normativa”.

Conforme os esclarecimentos do renomado jurista percebe-se que a Constituição encontra-se no patamar mais elevado do sistema normativo, considerando, também, a questão da hierarquia das normas como algo a ser observado, já que dela decorrem limitações ao intérprete e aplicador e até ao elaborador das normas que integram um dado sistema.

Diante das afirmações acima proferidas pelos nobres juristas e na esteira do pensamento de Kelsen, observa-se que as normas inferiores sempre deverão estar em harmonia com a norma fundamental. Caso o legislador infraconstitucional venha a desrespeitar as diretrizes emanadas da norma fundamental no momento da elaboração das normas inferiores, a norma criada em desacordo com a norma fundamental deverá ser revista ou declarada inválida. Além do mais, se aquela norma começar a gerar efeitos sem estar sanado o seu vício, conseqüentemente estará ferindo a norma fundamental e trazendo um enorme prejuízo à segurança jurídica.

Neste liame Roque Antônio Carrazza<sup>10</sup> esclarece perfeitamente o que ocorre quando a norma inferior vai de contra a norma fundamental, senão veja-se:

---

<sup>9</sup> Hugo de Brito Machado; Curso de direito constitucional tributário, Fortaleza/Ceará: Malheiros Editores, 2012, p. 51.

<sup>10</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 34.

“Conhecida a estrutura hierárquica do ordenamento jurídico, torna-se relativamente fácil ao intérprete ou ao aplicador do Direito dirimir qualquer conflito interno de normas. Tratando-se de normas de hierarquia diversa, prevalecerá a superior, isto é, a de mais alta hierarquia, porque à outra, exatamente por contraditá-la, faltará validade.

De fato, uma norma inválida não existe juridicamente falando, dada sua incapacidade de produzir efeitos de direito”.

Conforme se percebe dos ensinamentos do nobre jurista, tratando-se das normas de hierarquia diversa, considera-se inválida toda norma que contrarie norma superior, ou seja, de mais alta hierarquia. Além do mais, considera a norma inválida como inexistente para o ordenamento jurídico.

Assim, em suma, não há como dispensar a importância da norma fundamental para o ordenamento jurídico, haja vista aquela ser responsável por manter a harmonia entre as normas, já que as normas inferiores sempre buscarão o seu fundamento de validade nas normas superiores, até que alcance a norma superior, denominada por Kelsen como *norma fundamental*<sup>11</sup>. E, caso haja o desrespeito das normas inferiores às normas hierarquicamente superiores, aquelas estarão inválidas, inexistindo para o ordenamento jurídico.

---

<sup>11</sup> Hans Kelsen; Teoria pura do direito, 2. ed., vol. II, trad. João Baptista Machado, Coimbra, Arménio Amado Editor, Sucessor, 1962, p. 217.

### 3. HIERARQUIA DAS NORMAS E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Como já mencionado no capítulo anterior, a hierarquia das normas tem suas raízes firmadas na Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen<sup>12</sup>, já que o referido autor tratou de forma precisa as questões relativas ao que se entende por norma fundamental, e o fundamento de validade das normas jurídicas pertencente a um dado sistema.

Paulo de Barros Carvalho<sup>13</sup> esclarece com propriedade a importância da hierarquia das normas para o sistema de direito, senão veja-se:

“Sem hierarquia não há sistema de direito, pois ninguém poderia apontar o fundamento de validade das unidades componentes, não se sabendo qual deva prevalecer. Uma regra há de ter, para desfrutar de juridicidade, seu fundamento em outra que lhe seja superior. E isso vale tanto para o direito público como para o direito privado, sem qualquer distinção. Daí ser possível afirmar, peremptoriamente, que o princípio da hierarquia é um axioma. A maneira como cada direito positivo a realiza, todavia, é que pode variar, uma vez que o legislador a tece conforme os critérios que adota”.

Convém perceber que a *norma fundamental* está representada no direito brasileiro pela Constituição da República. Sendo esta o ápice da *pirâmide jurídica* que muito se tem estudado pela doutrina. Neste diapasão, verifica-se que a Constituição estará no mais alto grau de hierarquia, sendo que tal norma pressuposta<sup>14</sup> dará fundamento de validade a todas as demais normas oriundas.

No que tange a hierarquia das normas convém, mais uma vez, destacar o que ensina Roque Antônio Carrazza<sup>15</sup>, senão veja-se:

“A Constituição, conforme acenamos, ocupa o nível supremo da ordem jurídica, acima do qual não se reconhece outro patamar de juridicidade positiva. É ela que enumera os princípios fundamentais, organizativos e finalísticos da comunidade estatal, definindo as relações do poder político, dos governantes e governados e – respeitados os direitos e garantias individuais e sociais e o princípio da livre iniciativa – até das pessoas físicas e jurídicas”.

Conforme esclarecido pelo renomado jurista, é indiscutível a supremacia constitucional, em que se vislumbra a norma fundamental pressuposta retratada por Kelsen.

<sup>12</sup> Hans Kelsen; Teoria pura do direito, 2. ed., vol. II, trad. João Baptista Machado, Coimbra, Arménio Amado Editor, Sucessor, 1962.

<sup>13</sup> Paulo de Barros Carvalho; Direito tributário linguagem e método, 4. ed., São Paulo: Noeses, 2011, p. 223 e 224.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>15</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 34.

Além do mais, como visto acima, percebe-se que a Constituição trará as diretrizes necessárias a estruturar o Estado em todas as áreas necessárias. Assim, verifica-se que a Constituição não poderá ser de forma alguma contrariada, já que sempre estará no ápice do sistema jurídico e que todas as demais normas lhes devem observância.

A este respeito também é oportuno verificar o que Paulo de Barros Carvalho<sup>16</sup> esclarece, senão veja-se:

“Os conceitos até aqui introduzidos permitem ver a ordem jurídica como um sistema de normas, algumas de comportamento, outras de estruturas, concebido pelo homem para motivar e alterar a conduta no seio da sociedade. É composto por subsistemas que se entrecruzam em múltiplas direções, mas que se afinam na busca de seu fundamento último de validade semântica que é a Constituição do Brasil. E esta, por sua vez, constitui também um subsistema, o mais importante, que paira, sobranceiro, sobre todos os demais, em virtude de sua privilegiada posição hierárquica, ocupando o tópico superior do ordenamento e hospedando as diretrizes substanciais que regem a totalidade do sistema jurídico nacional”.

Observa-se nas sábias palavras acima colacionadas, que a Constituição ocupa uma posição privilegiada hierarquicamente no ordenamento, de onde sairão as diretrizes necessárias à organização da totalidade do sistema jurídico nacional.

Hugo de Brito Machado<sup>17</sup> também oferece alguns esclarecimentos a respeito deste assunto, senão veja-se:

“Como o sistema jurídico é organizado em patamares hierárquicos, é importante ter em mente que a Constituição está no patamar mais elevado do sistema, pois dessa posição hierárquica decorrem limitações ao intérprete e aplicador e até ao elaborador das normas que o integram, entre as quais se destaca a impossibilidade de alteração de conceitos – vale dizer, a regra segundo a qual os conceitos utilizados em uma norma de hierarquia superior não podem ser alterados por norma de hierarquia inferior, porque isto implicaria a destruição da hierarquia normativa”.

Percebe-se que o ordenamento jurídico brasileiro é semelhante ao que se entende por hierarquia das normas, sendo esta a estrutura do ordenamento jurídico, além disso, a doutrina caminha neste sentido, ocasião em que tal entendimento prevalece no meio jurídico.

Neste sentido, são os ensinamentos de José Afonso da Silva<sup>18</sup> que em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo, também segue na mesma linha dos doutrinadores anteriormente estudados, senão veja-se:

---

<sup>16</sup> Paulo de Barros Carvalho; Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 188 e 189.

<sup>17</sup> Hugo de Brito Machado; Curso de direito constitucional tributário, Fortaleza/Ceará: Malheiros Editores, 2012, p. 51.

<sup>18</sup> José Afonso da Silva; Curso de direito constitucional positivo, 30. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 46.

“Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda a autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos”.

Maria Helena Diniz<sup>19</sup> em sua obra *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*, na linha do pensamento de Kelsen, esclarece a questão da seguinte forma:

“A estrutura lógica da ordem jurídica é piramidal, uma vez que as normas, que são os seus elementos constitutivos, são colocadas pela ciência do direito sob a forma de uma pirâmide, estabelecendo uma hierarquia, uma relação de subordinação, de tal modo que a norma do escalão inferior se harmonize com a que lhe seja imediatamente superior. Logo, o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra, figurativamente, designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, a norma inferior”.

Como visto a jurista também demonstra de forma clara a questão da pirâmide jurídica, ocasião em que corrobora com o mesmo entendimento proferido pelos doutrinadores acima estudados. Isto significa dizer que a doutrina está bem alicerçada na teoria de Kelsen no que tange a característica do sistema de normas jurídicas em que se tem a norma hipotética fundamental como sendo o ápice do ordenamento jurídico, que no caso do Brasil, entende-se como sendo a Constituição da República.

Neste sentido, citando os ensinamentos de Kelsen<sup>20</sup> ainda acrescenta algumas palavras com relação ao sistema de normas, senão veja-se:

“Para Kelsen, o sistema de normas que constitui o ordenamento jurídico possui, essencialmente, o caráter dinâmico, pois uma norma não vale porque possui este ou aquele conteúdo, todo e qualquer conteúdo pode ser jurídico. Nesse tipo de sistema a norma hipotética fundamental só fornece o fundamento de validade. O conteúdo das normas pode ser determinado por meio dos atos das autoridades que estatuem as normas positivas do sistema. A norma hipotética fundamental pressuposta do sistema normativo dinâmico refere-se tão-somente às formas procedimentais, pois institui o fato produtor de normas, conferindo poder a uma autoridade para emitir comandos jurídicos, determinando, assim, como devem ser criadas as normas gerais e individuais”.

Conforme os ensinamentos acima destacados verifica-se que o entendimento proferido é no sentido de que a norma hipotética fundamental pressuposta do sistema

---

<sup>19</sup> Maria Helena Diniz; *Compêndio de introdução à ciência do direito*, 18. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 127.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 127.

normativo dinâmico estará limitado às formas procedimentais, ou seja, estabelecerá as condições e formas em que serão produzidas as normas jurídicas das camadas de normas inferiores, sendo que, também, estabelecerá as diretrizes necessárias, conferindo poder à autoridade que será estabelecida como competente à emitir comandos jurídicos.

Neste contexto, Roque Antônio Carrazza<sup>21</sup> esclarece quanto às diretrizes fixadas pela Constituição, já que, como norma fundamental, deverá ser respeitada por todas as demais normas que compõem um dado sistema:

“A Constituição, em resumo, fixa as diretrizes, implícitas e explícitas a serem observadas por todos (administrados e administradores, pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiros que aqui residam ou mantenham negócios, membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário etc.), sob pena de se tornarem sem efeito os atos praticados”.

Observa-se que o renomado jurista também enaltece o fato de a Constituição fixar as diretrizes que devem ser observadas por todos. Além disso, menciona que se os atos praticados não estiverem em sintonia com o texto Constitucional, tornam-se sem efeitos. Nesta esteira o nobre jurista citando Kelsen<sup>22</sup> acrescenta:

“Retomando a ideia central, a Constituição, longe de ser, na estrutura hierárquica do ordenamento, simplesmente uma *lex superior*, também é a ‘matriz de todas as manifestações normativas do Estado’, já que regula o ‘processo de criação de normas jurídicas’ e traça os princípios, as diretivas e os limites para o conteúdo das leis futuras”.

Diante de tais esclarecimentos, verifica-se que a Constituição está elevada ao grau máximo, sendo indiscutível o seu caráter de norma hipotética fundamental pressuposta conforme a teoria de Kelsen. Como também, sendo a matriz do ordenamento jurídico por dar origem a todas as normas do Estado e por regular o processo de criação das normas jurídicas. Sendo que a todos cabe o dever de obedecê-la como norma suprema em todos os aspectos, ou seja, nenhuma outra norma que compõe o sistema jurídico poderá ir contra as suas determinações, sob pena de serem declaradas inconstitucionais e, conseqüentemente, serem dissipadas do ordenamento jurídico.

Tais diretrizes também devem ser observadas por todos aqueles que fazem parte do Estado, como os “administrados e administradores, pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiros que (...) residam ou mantenham negócios, membros dos Poderes Executivo,

---

<sup>21</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 35 e 36.

<sup>22</sup> Cf. Hans Kelsen; “La garantie jurisdictionnelle de la Constitution”, *Revue du Droit Public* 1928, pp. 204-205.

Legislativo e Judiciário etc.<sup>23</sup>”. Caso estes venham a desrespeitar as normas constitucionais, seus atos maculados de inconstitucionalidade deverão ser considerados sem efeito perante a sociedade.

Neste contexto, Gomes Canotilho<sup>24</sup> (1991 citado por CARRAZZA, 2013) explica que:

“(…) a superioridade hierárquica da Constituição revela-se em três perspectivas; a saber: ‘(1) as normas do direito constitucional constituem uma *lex superior* que recolhe o fundamento de validade em si própria (*autoprímazia normativa*); (2) as normas de direito constitucional são *normas de normas (norma normarum)*, afirmando-se como fontes de produção jurídica de outras normas (normas legais, normas regulamentares, normas estatutárias etc.); (3) a *supremacia normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes políticos com a Constituição*’”.

Percebe-se que os esclarecimentos expostos acima estão em conformidade com o que se estudou a respeito da Constituição, ou seja, na linha do pensamento de Kelsen, a Constituição será a norma hipotética fundamental (superior) pressuposta, possuindo validade própria. Sendo que as normas oriundas da lei fundamental serão normas de direito constitucional, acima denominadas por CANOTILHO como sendo *norma de normas*. Afirmando, também, que devido a supremacia das normas constitucionais, todas as demais normas infraconstitucionais deverão obedecer piamente os ditames constitucionais.

Paulo de Barros Carvalho<sup>25</sup> também oferece sábios ensinamentos quanto ao que se entende por norma fundamental, senão veja-se:

“Todas as normas do sistema convergem para um único ponto – a norma fundamental –, que dá fundamento de validade à constituição positiva. Sua existência imprime, decisivamente, caráter unitário ao conjunto, e a multiplicidade de normas, como entidades da mesma índole, lhe confere o timbre de homogeneidade. Isso autoriza dizermos que o sistema também empírico do direito é unitário e homogêneo, afirmação que vale para referência ao direito de um país ou para a aludirmos ao direito internacional, composto pela conjugação do pluralismo dos sistemas nacionais”.

Conforme se observa do enunciado acima, o nobre jurista também esclarece quanto à *norma fundamental* nos moldes da teoria de Kelsen, já que vislumbra que todas as normas do sistema convergem para um único lugar, qual seja, a *norma fundamental*. Sendo que tal

<sup>23</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 35 e 36.

<sup>24</sup> Canotilho, Gomes; *Direito constitucional*, 5. ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 141.

<sup>25</sup> Paulo de Barros Carvalho; Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 176.

análise pode ser entendida, no direito brasileiro, como sendo as normas infraconstitucionais que convergem para o texto constitucional. Em que aquelas sempre respeitarão as diretrizes estabelecidas por esta.

Assim, diante de todas as explicações trazidas a baila, verifica-se que a teoria de Kelsen é bem aceita pela doutrina. Já que, como visto, entende-se que a Constituição estará no ápice da pirâmide jurídica representando a norma hipotética fundamental pressuposta, de onde sairão as diretrizes necessárias à composição de um dado sistema jurídico. Além do mais, as normas infraconstitucionais buscarão seu fundamento de validade em tal Constituição, lembrando que qualquer desrespeito ao disposto no texto constitucional ensejará o afastamento do ato ou norma que a afrontou.

#### 4. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS

Conforme já amplamente estudado, um dado sistema de normas possui uma norma hipotética fundamental pressuposta que estabelece todas as diretrizes necessárias à estruturação do Estado.<sup>26</sup> No Brasil, considera-se que a *norma fundamental* pressuposta é a Constituição da República de 1988, nela contém todos os comandos aptos a estruturar todo o sistema jurídico positivo<sup>27</sup> brasileiro.

Roque Antônio Carrazza<sup>28</sup> esclarece que:

“Em resumo, as normas jurídicas mais importantes encontram-se na Constituição. É ela que indica quem detém os poderes estatais, quais são estes poderes, como devem ser exercidos e quais os direitos e garantias que as pessoas têm em relação a eles.

Mas mesmo na Constituição existem normas mais importantes e normas menos importantes”.

Quando o nobre jurista afirma que existem normas mais importantes que outras contidas na própria Constituição, não quer dizer que uma deve ser aplicada preferencialmente em decorrência da outra, mas sim, que cada uma será utilizada na finalidade que a Constituição lhe atribuiu. Isso significa dizer que as normas terão seu campo de atuação delimitados na própria Constituição.

Continuando com os ensinamentos Roque Antônio Carrazza<sup>29</sup> faz algumas observações a este respeito, senão veja-se:

“De fato, ao contrário do que pode parecer ao primeiro súbito de vista, as normas constitucionais não possuem todas a mesma relevância, já que algumas veiculam simples *regras*, ao passo que outras, verdadeiros *princípios*. Os princípios são as *diretrizes*, isto é, *os nortes*, do ordenamento jurídico”.

Após a compreensão de que as normas constitucionais possuem relevância diversa uma das outras, e que umas terão um impacto mais acentuado do que outras, convém adentrar na seara das normas elencadas no artigo 59, e seus incisos, da Constituição da República de 1988. Paulo de Barros Carvalho ensina que “não se pode confundir o axioma da hierarquia com os critérios que o legislador adota para implantá-la”, afirmando ainda que “a hierarquia tem de existir sempre, de uma forma ou de outra, onde houver direito positivo”<sup>30</sup>. Pode-se concluir desta afirmação que o *axioma da hierarquia* que o professor retrata refere-se à teoria

<sup>26</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paul: Malheiros Editores, 2013, p. 33.

<sup>27</sup> Paulo de Barros Carvalho; Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 169 a 178.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 41 e 42.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>30</sup> Paulo de Barros Carvalho; Direito tributário linguagem e método, 4. ed., São Paulo: Noeses, 2011, p. 224.

de Kelsen, no que tange ao fundamento de validade de cada norma jurídica em si. Todavia, o ilustre jurista adverte que “a maneira como cada direito positivo a realiza, é que pode variar”, ou seja, “o legislador a tece conforme os critérios que adota”.<sup>31</sup> Alguns desses critérios o jurista enumera, senão veja-se: “o de que a lei posterior prevalece sobre a anterior; a lei especial sobre a geral; a superior sobre a inferior”.<sup>32</sup>

Para que se compreenda com mais clareza o que fora explanado no parágrafo anterior, e, conseqüentemente, para que se tenha um esclarecimento da necessidade da elaboração de normas infraconstitucionais, é mister trazer a baila o que ensina Paulo de Barros Carvalho<sup>33</sup> com relação à esta sistemática:

“A Constituição da República, em seu artigo 5º. Inciso II, estabelece que ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’. Entenda-se ‘lei’ em sentido amplo e teremos o quadro dos instrumentos primários de introdução de normas no direito brasileiro, válido para as quatro ordens jurídicas que constituem o sistema total, quais sejam: a) o sistema nacional; b) o sistema federal; c) os sistemas estaduais; e d) os sistemas municipais. A lei e os estatutos normativos que têm força de lei são os únicos veículos credenciados a promover o ingresso de regras inaugurais no universo jurídico brasileiro, sendo por isso designados ‘instrumentos primários’. São eles: lei constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada e até mesmo as medidas provisórias, além das resoluções e dos decretos-legislativos”.

Em sintonia com os ensinamentos do renomado jurista, verifica-se que as normas contidas no artigo 59 da Constituição da República caracterizam-se como instrumentos primários de introdução de normas no direito brasileiro.

Por mais que se tenha conhecimento de tais normas, convém deixar registrado o dispositivo constitucional que estabelece tais normas primárias:

Art. 59, da CF/88 – O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

<sup>31</sup> Paulo de Barros Carvalho; Direito tributário linguagem e método, 4. ed., São Paulo: Noeses, 2011, p. 224.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 224.

As normas acima relacionadas, que constam do texto constitucional, conforme já restou esclarecido anteriormente nas palavras de Paulo de Barros Carvalho, compõem o que denomina-se instrumentos primários de introdução de normas, sendo que somente por meio destes que se ingressará regras inaugurais no universo jurídico brasileiro.<sup>34</sup>

Desta forma, “todas as demais normas reguladoras das condutas humanas intersubjetivas, neste país, têm juridicidade condicionada às disposições legais”. Assim, conforme os ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho, tais normas reguladoras “recebem o nome de ‘instrumentos secundários’”. Isto se deve ao fato de que tais normas “não possuem, por si só, a força vinculante capaz de alterar as estruturas do mundo jurídico-positivo, (...) apenas realizam os comandos que a lei (instrumentos primários) lhe autoriza e na precisa dimensão que lhes foi estipulada”.<sup>35</sup>

Considera-se que tais normas secundárias irão complementar as leis (instrumentos primários) contidas no artigo 59 da Constituição da República, e a elas estarão subordinadas. Como exemplo de tais normas secundárias pode-se destacar os decretos regulamentares, as instruções ministeriais, as instruções normativas, circulares, ordens de serviços, atos declaratórios e outros atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas.<sup>36</sup>

Neste sentido, verifica-se que se uma norma secundária desprezar as determinações das normas primárias e da própria Constituição, ou, até mesmo, se a norma secundária estabelecer uma obrigação ou qualquer dever instrumental sem fundamento de validade nas normas de superior hierarquia, deve ser considerada incompatível com o ordenamento jurídico, devendo sua invalidade ser reconhecida pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário<sup>37</sup>. Tais situações devem ser observadas tendo em vista o respeito ao princípio da hierarquia das normas que está presente em nosso sistema jurídico.

Este respeito ao princípio da hierarquia das normas não deve ser observado apenas pelas normas secundárias, as normas primárias, ou melhor, os instrumentos primários de introdução de normas elencados no artigo 59 da Constituição da República, também deverão respeitar os limites traçados na própria Constituição, haja vista não serem destinados apenas para as normas secundárias. Assim, quando o legislador infraconstitucional for elaborar as normas contidas no artigo 59 da Carta Magna, deverá respeitar todas as diretrizes estabelecidas no texto Constitucional, sob pena de ferir o princípio da hierarquia das normas,

---

<sup>34</sup> Paulo de Barros Carvalho; Direito tributário linguagem e método, 4. ed., São Paulo: Noeses, 2011, p. 224.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 224.

além do mais, sendo necessário que a norma criada em desacordo seja também declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

Diante de tais esclarecimentos verifica-se que a norma fundamental pressuposta, que no caso do Brasil, entende-se como sendo a Constituição da República de 1988, sempre prevalecerá diante de todas as normas que compõem o sistema jurídico brasileiro, não havendo possibilidade, de forma alguma, que uma norma infraconstitucional lhe desrespeite e possa ser aceita pela ciência do direito como sendo uma norma constitucional.

## 5. PRINCÍPIOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS E SUA FORÇA NORMATIVA

Antes de analisar a sistemática dos princípios constitucionais, é necessário fazer um breve registro quanto à palavra *princípio*. José Afonso da Silva<sup>38</sup> esclarece que “a palavra *princípio* é equívoca, possuindo sentidos diversos. Assim, “apresentando a acepção de *começo*, de *início*. *Norma de princípio* (ou *disposição de princípio*). Desta forma, o renomado jurista completa afirmando que “significa norma que contém o início ou esquema de um órgão, entidade ou de programa, como são as *normas de princípio institutivo* e as *de princípio programático*”.

Luís Eduardo Schoueri<sup>39</sup> tece alguns esclarecimentos a respeito do tema, senão veja-se:

“A ideia de ‘princípio’ leva a ‘início’, ou ‘base’. Quando se buscam os princípios de uma ciência, pretende-se investigar se há, entre os elementos do objeto estudado, pontos em comum que lhe dão uma coesão. Identificados princípios comuns, pode-se desenvolver um ramo científico autônomo”.

O nobre jurista ainda acrescenta que “os princípios surgem ainda com mais vigor, já que não são apenas fruto de pesquisa do cientista, mas objeto da atividade do legislador”.<sup>40</sup> Verificando-se que do fruto da atuação do legislador extraem-se princípios, ou seja, normas que se prestam para indicar valores do ordenamento, positivados e que servem de vetores para o conhecimento do direito. Ocasão em que sua importância será reconhecida pelo legislador, tanto o constitucional como o infraconstitucional, e, também, pelo aplicador da norma.<sup>41</sup>

Convém salientar, conforme ensina José Afonso da Silva, citando Celso Antônio Bandeira de Mello, que a palavra *princípios* contida na expressão *princípios fundamentais* do Título I da Constituição, está no sentido de “*mandamento nuclear de um sistema*”.<sup>42</sup>

Outra distinção que é necessário fazer refere-se à *norma* e *princípio*. Observe o que José Afonso da Silva<sup>43</sup> ensina a respeito:

“As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoas ou a entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem”.

<sup>38</sup> José Afonso da Silva; Curso de direito constitucional positivo, 30. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 91.

<sup>39</sup> Luís Eduardo Schoueri; Direito tributário, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 267.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>42</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello; “Criação de secretarias municipais”, RDP, n. 15, jan/mar 1971 e Curso de direito administrativo, pp. 450 e 451.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 91.

Com relação aos *princípios* o nobre jurista citando Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>44</sup>, mostra que:

“Os *princípios* são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem valores e bens constitucionais. Mas, como disseram os mesmos autores, ‘os princípios, que começam por ser a base de *normas jurídicas*, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional’ ”.

A esse respeito Roque Antônio Carrazza<sup>45</sup> esclarece que: “(...) em qualquer Ciência, *princípio* é começo, alicerce, ponto de partida. Pressupõe, sempre, a figura de um patamar privilegiado, que torna mais fácil a compreensão ou a demonstração de algo. Nesta medida, é, ainda, a pedra angular de qualquer sistema”.

No que tange a compreensão dos princípios jurídico-constitucionais é oportuno trazer à baila uma analogia que é sempre feita por Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello, que foi sabiamente citada por Roque Antônio Carrazza<sup>46</sup>, senão veja-se:

“...Podemos dizer que o sistema jurídico ergue-se como um vasto edifício onde tudo está disposto em sábia arquitetura. Contemplando-o, o jurista não só encontra a ordem, na aparente complicação, como identifica, imediatamente, alicerces e vigas mestras. Ora, num edifício tudo tem importância: as portas, as janelas, as luminárias, as paredes, os alicerces, etc. No entanto, não é preciso termos conhecimentos aprofundados de engenharia para sabermos que muito mais importantes que as portas e janelas (facilmente substituíveis) são os alicerces e as vigas mestras. Tanto que, se de um edifício retirarmos ou destruírmos uma porta, uma janela ou até mesmo uma parede, ele não sofrerá nenhum abalo mais sério em sua estrutura, podendo ser reparado (ou até embelezado). Já, se dele subtrairmos os alicerces, fatalmente cairá por terra. De nada valerá que portas, janelas, luminárias, paredes, etc. estejam intactas e em seus devidos lugares. Com o inevitável desabamento, não ficará pedra sobre pedra. Pois bem, tomadas as cautelas que as comparações impõem, estes ‘alicerces’ e estas ‘vigas mestras’ são os princípios jurídicos”.

Em termos mais técnicos Roque Antônio Carrazza<sup>47</sup> complementa: “(...) princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula,

<sup>44</sup> José Afonso da Silva; Curso de direito constitucional positivo, 30. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 92.

<sup>45</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 43.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 44 e 45.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 45.

de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam”.

Outra observação feita pelo nobre jurista é a de que “os princípios são encontráveis em todos os escalões da ‘pirâmide jurídica’”. Acrescentando ainda que há “os princípios *constitucionais, legais e até infralegais*”. Afirmar também que “os princípios constitucionais têm caráter normativo”, e que “os princípios gerais são normas como todas as outras”.<sup>48</sup>

Diante de tais análises verifica-se que os princípios constitucionais deverão ser observados pelos juristas de forma minuciosa, já que são as vigas mestras do sistema jurídico e estão no patamar de normas como as demais. Desta forma, o desrespeito a um princípio constitucional acarretaria a violação da própria norma constitucional.<sup>49</sup>

Neste sentido Roque Antônio Carrazza<sup>50</sup> esclarece da seguinte forma:

“...em razão de seu caráter normativo, os princípios constitucionais demandam estrita observância, até porque, tendo amplitude maior, sua desobediência acarreta consequências muito mais danosas ao *sistema jurídico* que o descumprimento de uma simples *regra*, ainda que constitucional. São eles que estabelecem aquilo que chamamos de *pontos de apoio normativos* para a boa aplicação do Direito”.

O nobre jurista ainda complementa esclarecendo que:

“Não é por outras razões que, na análise de qualquer problema jurídico – por mais trivial que seja (ou que pareça ser) –, o cultor do Direito deve, antes de mais nada, alçar-se ao altiplano dos princípios constitucionais, a fim de verificar em que sentido eles apontam. Nenhuma interpretação poderá ser havida por boa (e, portanto, por jurídica) se, direta ou indiretamente, vier a afrontar um princípio jurídico-constitucional”.<sup>51</sup>

Corroborando com tais ensinamentos o jurista ainda apresenta o que ensina Jesús González Pérez<sup>52</sup> a respeito dos princípios jurídicos, senão veja-se:

“Os princípios jurídicos constituem a base do Ordenamento jurídico, a parte permanente e eterna do Direito e, também, o fator cambiante e mutável que determina a evolução jurídica; são as ideias fundamentais e informadoras da organização jurídica da Nação. (...)

E, precisamente por constituir a base mesma do Ordenamento, não é concebível uma norma legal que o contravenha”.

<sup>48</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 47.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>52</sup> Jesús González Pérez; *El Principio General de la Buena Fe em el Derecho Administrativo*, Madri, Real Academia de Ciências Morales y Políticas, 1983, pp. 45-46. Citado por Roque Antônio Carrazza, Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 48 e 49.

Neste sentido, e diante do que já foi analisado no decorrer deste estudo, percebe-se que o intérprete das normas jurídicas constitucionais, deverá priorizar a utilização das interpretações que mais se assemelham com as diretrizes traçadas pelos princípios constitucionais, haja vista serem estes os responsáveis por dar harmonia a todo ordenamento jurídico.

Outra questão relevante também se refere à observância dos princípios constitucionais por parte do legislativo, no que tange a elaboração das leis infraconstitucionais, já que devem se ater a todos os princípios constitucionais de forma primordial. Uma vez que, qualquer desrespeito a tais princípios, ensejará a violação direta ao texto constitucional.

José Afonso da Silva ao esclarecer a função e relevância dos *princípios fundamentais*, traz a baila os ensinamentos de Jorge Miranda<sup>53</sup>, senão veja-se:

“...a função ordenadora dos princípios fundamentais, bem como sua ação imediata, enquanto diretamente aplicáveis ou diretamente capazes de conformarem as relações político-constitucionais, aditando, ainda, que a ‘ação imediata dos princípios consiste, em primeiro lugar, em funcionarem como critério de interpretação e de integração, pois são eles que dão coerência geral ao sistema’”.

Todavia o nobre jurista realiza algumas distinções por reconhecer que as normas que integram os princípios fundamentais possuem relevância jurídica diversa.<sup>54</sup> Desta forma, socorrendo-se dos ensinamentos de Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>55</sup>, esclarece que:

“Temos, no entanto, que fazer algumas distinções, por reconhecermos que as normas que integram os princípios fundamentais têm relevância jurídica diversa, e aqui valemo-nos, outra vez, do ensinamento de Gomes Canotilho e Vital Moreira. Algumas são *normas-síntese* ou *normas-matriz* cuja relevância consiste essencialmente na integração das normas de que são súmulas, ou que as desenvolvem, mas têm eficácia plena e aplicabilidade imediata, como as que contêm os princípios da soberania popular e da separação de poderes (arts. 1º, parágrafo único, e 2º). A expressão ‘República Federativa do Brasil’ é, em si, uma declaração normativa que sintetiza as formas de Estado e de governo, sem relação predicativa ou de imputabilidade explícita, mas vale tanto quanto afirmar que o ‘Brasil é uma República Federativa’. É uma norma implícita, e norma-síntese e matriz de ampla normatividade constitucional. A afirmativa de que a ‘República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito’ não é uma mera promessa de

---

<sup>53</sup> Cf. Manual de direito constitucional, t. II/199. Citado por José Afonso da Silva; Curso de direito constitucional positivo, 30. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 95 e 96.

<sup>54</sup> José Afonso da Silva; Curso de direito constitucional positivo, 30. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 96.

<sup>55</sup> Cf. *Fundamentos da Constituição*, p. 72. Citado por José Afonso da Silva; Curso de direito constitucional positivo, 30. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 96.

organizar esse tipo de Estado, mas a proclamação de que a Constituição está fundando um novo tipo de Estado, e, para que não se atenha a isso apenas em sentido formal, indicam-se-lhe objetivos concretos, embora se sentido teleológico, que mais valem por explicitar conteúdos que tal tipo de Estado já contém, como discutiremos mais adiante. Outras normas dos princípios fundamentais são indicativas dos fins do Estado, como a do inc. III do art. 3º. Outras são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito internacional, como as que integram o art. 4º”.

As distinções oferecidas pelos renomados juristas são de grande valia para a compreensão de que os princípios constitucionais possuem importância significativa na estruturação do Estado, sendo que alguns princípios atuam como verdadeiras *normas-matriz* tendo aplicação imediata quando da criação do Estado. Já outras normas serão indicativas dos fins do Estado, como também, aquelas inerentes aos direitos e garantias dos indivíduos.

É necessário, neste momento, socorrer-se dos ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho<sup>56</sup>, no intuito que seja acrescentada à compreensão dos princípios constitucionais a ideia de variações de intensidade de norma para norma, senão veja-se:

“Sendo objeto do mundo da cultura, o direito e, mais particularmente, as normas jurídicas estão sempre impregnadas de valor. Esse componente axiológico, invariavelmente presente na comunicação normativa, experimenta variações de intensidade de norma para norma, de tal sorte que existem preceitos fortemente carregados de valor e que, em função do seu papel sintático no conjunto, acabam exercendo significativa influência sobre grandes porções do ordenamento, informando o vector de compreensão de múltiplos segmentos. Em Direito, utiliza-se o termo ‘princípio’ para denotar as regras de que falamos, mas também se emprega a palavra para apontar normas que fixam importantes critérios objetivos, além de ser usada, igualmente, para significar o próprio valor, independentemente da estrutura a que está agregado e, do mesmo modo, o limite objetivo sem a consideração da norma. Assim, nessa breve reflexão semântica, já divisamos quatro usos distintos: a) como norma jurídica de posição privilegiada e portadora de valor expressivo; b) como norma jurídica de posição privilegiada que estipula limites objetivos; c) como valores insertos em regras jurídicas de posição privilegiada, mas considerados independentemente das estruturas normativas; e d) como o limite objetivo estipulado por regra de forte hierarquia, tomado, porém, sem levar em conta a estrutura da norma. Nos dois primeiros, temos ‘princípio’ como ‘norma’; enquanto nos dois últimos, ‘princípio’ como ‘valor’ ou como ‘critério objetivo’”.

Observa-se que o renomado jurista entende que os princípios são utilizados de forma distinta. Já que poderá ser compreendido, em determinados momentos, como norma e também

---

<sup>56</sup> Paulo de Barros Carvalho; Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 191 e 192.

como valor. Todavia, esclarece ainda que os princípios, muitas vezes, constam de preceito expresso, vistos no texto constitucional de forma clara. Em outros momentos, todavia, encontram-se inseridos implicitamente no texto constitucional, necessitando de uma análise aprofundada para que tais princípios sejam delimitados por intermédio do intérprete da norma. Tais situações ensejam a compreensão de que os princípios que constam no texto constitucional podem ser denominados de princípios implícitos e expressos. Contudo, não se pode falar em supremacia entre uns e outros, a não ser pelo conteúdo intrínseco que representam para a ideologia do intérprete, momento em que surge a oportunidade de cogitar-se de princípios e de sobreprincípios.<sup>57</sup>

Neste sentido convém trazer a baila o que esclarece Roque Antônio Carrazza<sup>58</sup>, já que, com primazia, trata as questões relativas à interpretação da norma constitucional da seguinte forma:

“Sem outras considerações, que não vêm para aqui, a interpretação é uma atividade cognoscitiva que visa a precisar o significado e o alcance das normas jurídicas, possibilitando-lhes uma correta aplicação. Esta tarefa, voltada, precisamente, à descoberta da *mens legis* (da vontade do Estado contida na norma jurídica), exige a constante invocação dos grandes princípios, mormente em face das disposições incertas e das palavras equívocas ou polissêmicas que costumam recamar nossos textos legislativos. Afinal, a procura pela verdade científica não pode terminar na simples leitura de um texto legislativo (ainda mais quando ele briga com texto legislativo hierarquicamente superior)”.

O nobre jurista ainda acrescenta que nem mesmo as normas constitucionais escapam desta exigência<sup>59</sup>. E com precisão traz a tona o que ensina Michel Temer<sup>60</sup>, senão veja-se:

“(…) a interpretação de uma norma constitucional levará em conta todo o sistema, tal como positivado, dando-se ênfase, porém, para os princípios que foram valorizados pelo constituinte. Também não se pode deixar de verificar qual o sentido que o constituinte atribuiu às palavras do Texto Constitucional, perquirição que só é possível pelo exame do todo normativo, após a correta apreensão da principiologia que ampara aquelas palavras”.

Neste diapasão, verifica-se que os princípios constitucionais estarão sempre como limitadores quando da interpretação das normas jurídicas, já que não será de bom alvitre que

---

<sup>57</sup> Paulo de Barros Carvalho; Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 197.

<sup>58</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 50.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>60</sup> Michel Temer; Elementos de direito constitucional, 24. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 25, citado por Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 50.

seja realizada uma interpretação da norma constitucional, ou até mesmo de uma norma infraconstitucional, que vá na contramão dos princípios constitucionais.

Desta forma, é nítida a compreensão de que os princípios constitucionais são normas que objetivam dar estrutura ao ordenamento jurídico, já que impõe limitações ao intérprete e aos Entes Políticos de um modo geral, quando da interpretação e elaboração de normas jurídicas. Ocasão em que qualquer violação aos princípios constitucionais acarretará em afronta direta a Constituição Federal.

## 6. HIERARQUIA DAS NORMAS E A DOUTRINA

Conforme anteriormente estudado a hierarquia das normas está presente no ordenamento jurídico brasileiro. Já que a estrutura das normas jurídicas está fundamentada na teoria de Kelsen. Em que encontra-se uma norma hipotética fundamental pressuposta no ápice do ordenamento jurídico, dando validade à todas as demais. Sendo que as normas de inferior hierarquia sempre buscarão sua validade naquela norma que estiver no escalão acima, até atingir a norma suprema, que no caso em tela, será a Constituição.

Nas sábias palavras de Maria Helena Diniz, considera-se a doutrina uma das espécies de fontes formais não estatais, sendo fruto da atividade científico-jurídica.<sup>61</sup>

Neste sentido ainda acrescenta que a doutrina teve origem em Roma por intermédio de Augusto que concedeu a uma classe de jurisconsultos eminentes (*iurisprudentes*) o poder de responder a consultas versando sobre problemas jurídicos, comentando o direito de sua época, procurando seus fundamentos e se esforçando para responder às questões não resolvidas pelos magistrados.<sup>62</sup>

Importante frisar que a doutrina é formada pela atividade dos juristas, podendo também ser entendida como sendo os ensinamentos dos professores, pelos pareceres dos jurisconsultos e pelas opiniões dos tratadistas.<sup>63</sup> Daí nota-se que os posicionamentos adotados pelos estudiosos podem sofrer alterações no decorrer do tempo, haja vista ocorrerem constantes mudanças no comportamento humano e, também, por constantemente estarem surgindo novas normas jurídicas.

Todavia, por mais que a doutrina vive em constante mudança de posicionamentos, devido as constantes alterações normativas e as inevitáveis mudanças sociais, a doutrina está fortalecida quanto ao entendimento favorável no que tange a fenomenologia da hierarquia das normas. Assim, como já restou demonstrado anteriormente, a doutrina está amparada na questão da hierarquia das normas, no que se refere à estrutura do ordenamento jurídico. Desta feita, para melhor compreensão, faz-se necessário trazer à baila alguns esclarecimentos da doutrina referentes ao tema.

---

<sup>61</sup> Maria Helena Diniz; Compêndio de introdução à ciência do direito, 18. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 333.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 318.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 318.

A questão da hierarquia das normas foi bem defendida por Paulo de Barros Carvalho<sup>64</sup>, já que esclareceu que a hierarquia é fundamental para a existência do sistema de direito. Senão veja-se:

“Sem hierarquia não há sistema de direito, pois ninguém poderia apontar o fundamento de validade das unidades componentes, não se sabendo qual deva prevalecer. Uma regra há de ter, para desfrutar de juridicidade, seu fundamento em outra que lhe seja superior”.

Roque Antônio Carrazza também esclarece que a Constituição estará no nível máximo da ordem jurídica. Corroborando com o que até aqui se tem estudado. Acrescenta ainda que “a Constituição ocupa o nível supremo da ordem jurídica, acima do qual não se reconhece outro patamar de juridicidade positiva”.<sup>65</sup>

Neste diapasão também é o entendimento proferido por Hugo de Brito Machado, esclarecendo que o sistema jurídico é organizado em patamares hierárquicos, sendo importante ter em mente que a Constituição está no patamar mais elevado do sistema jurídico, e da hierárquica irão decorrer as limitações ao intérprete e aplicador e até ao elaborador das normas que o integram.<sup>66</sup>

Na mesma linha é o que esclarece Maria Helena Diniz, uma vez que, corroborando com os ensinamentos proferidos anteriormente, mostra que a estrutura lógica da ordem jurídica é piramidal, sendo que as normas são colocadas pela ciência do direito sob a forma de uma pirâmide, estabelecendo uma hierarquia, uma relação de subordinação, de tal modo que a norma do escalão inferior se harmonize com a que lhe seja imediatamente superior. Desta forma, ainda esclarece que o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra, figurativamente, designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, a norma inferior.<sup>67</sup>

Diante desses sábios ensinamentos proferidos pelos nobres juristas, verifica-se que ambos têm entendido pela aplicação da teoria de Kelsen, ou seja, a teoria da norma hipotética fundamental pressuposta. Este entendimento é o que prevalece intocável no direito brasileiro, haja vista ser pacífico em todos os ramos do direito posto. Sendo defendido, sabiamente por inúmeros doutrinadores.

---

<sup>64</sup> Paulo de Barros Carvalho; Direito tributário linguagem e método, 4. ed., São Paulo: Noeses, 2011, p. 223 e 224.

<sup>65</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 34.

<sup>66</sup> Hugo de Brito Machado; Curso de direito constitucional tributário, Fortaleza/Ceará: Malheiros Editores, 2012, p. 51.

<sup>67</sup> Maria Helena Diniz; Compêndio de introdução à ciência do direito, 18. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 127.

Ultrapassada a análise da norma hipotética fundamental pressuposta, no que tange a hierarquia das normas, necessário se faz realizar uma breve reflexão no que tange a hierarquia das normas no campo do sistema tributário nacional.

Para enfrentar o tema com maior facilidade, faz-se necessário socorrer-se dos ensinamentos de Charles William McNaughton<sup>68</sup> abaixo transcritos:

“No campo do sistema tributário nacional, é possível identificar, pelo menos, quatro feixes ejetores de normas legislativas, a saber, (i) ordem total, (ii) federal, (iii) estadual e (iv) municipal (considerando-se que o Distrito Federal possui as competências de III e IV) e sete procedimentos distintos para a criação dessas normas, previstos no artigo 59 da Lei Maior, a saber, (a) Constituição Originária, (b) Emenda Constitucional, (c) a Lei Complementar, (d) a Lei Ordinária, (e) a Lei Delegada, (f) a Medida Provisória, (g) o Decreto Legislativo, (h) a Resolução”.

Diante de tais esclarecimentos verifica-se que as normas que compõem o cenário tributário podem ser analisadas com base na distinção de competência entre os diversos focos ejetores bem como dos respectivos procedimentos. Ou seja, podem apresentar quatro possibilidades, quais sejam, total ou nacional, federal, estadual e municipal.<sup>69</sup>

O nobre jurista ainda apresenta um quadro sinótico expondo as variáveis combinatórias, sob a ótica de que as relações hierárquicas se dão entre duas normas distintas.<sup>70</sup> Senão veja-se:

N1	N2
Total	Total
Total	Federal
Total	Estadual
Total	Municipal
Federal	Total
Federal	Federal
Federal	Estadual
Federal	Municipal
Estadual	Total
Estadual	Federal
Estadual	Estadual
Estadual	Municipal
Municipal	Total
Municipal	Federal
Municipal	Estadual
Municipal	Municipal

<sup>68</sup> Charles William McNaughton; Hierarquia e sistema tributário, São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 236.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 237.

Após esta apresentação de possibilidades de combinação conclui-se que há 16 (dezesseis) possibilidades combinatórias quanto ao foco ejetor. Quanto ao quesito procedimental, estas possibilidades chegam a 64 (sessenta e quatro). Sendo que multiplicando as sessenta e quatro hipóteses combinatórias referentes aos focos ejetores, ter-se-á, no mínimo, 1024 hipóteses de combinações possíveis entre duas normas N e N', no que se refere ao tipo de órgão e procedimento empregado.<sup>71</sup>

Para elucidar tais argumentos, necessário socorrer-se novamente dos esclarecimentos de Charles William McNaughton<sup>72</sup>, senão, veja-se:

“A concretização hierárquica legislativa opera-se, justamente, em uma espécie de calibração a essas três formas de manifestação da liberdade, nos seguintes termos: (I) cláusulas pétreas que proíbem alterações legislativas, por Emendas, visando a tornar imutáveis determinados valores e princípios de nosso ordenamento; (II) normas da ordem total que restringem a liberdade do legislador parcial; (III) hierarquia de normas instituídas por procedimentos rígidos, garantindo uma estabilidade tal que a maioria simples tenha de *ouvir* os outros para tomar decisões”.

Neste diapasão, pode-se concluir que essas três formas de relações entre normas podem ser entendidas como sendo (i) superioridade das cláusulas em face das emendas; (ii) superioridade das normas da ordem total x normas de ordens parciais; (iii) superioridade procedimental.<sup>73</sup> Sendo necessário que tais critérios sejam observados pelos Entes Políticos no que tange a elaboração das normas jurídicas tributárias.

---

<sup>71</sup> Charles William McNaughton; Hierarquia e sistema tributário, São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 238.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 239.

## 7. HIERARQUIA DAS NORMAS E A JURISPRUDÊNCIA

A hierarquia das normas, como visto anteriormente, é aceita pacificamente pela doutrina. No entanto, busca-se, neste capítulo, verificar as decisões proferidas pelos Tribunais brasileiros quanto à prevalência da hierarquia das normas ou, até mesmo, se há algum posicionamento contrário ao que foi amplamente defendido pela doutrina colacionada anteriormente.

Neste sentido, é conveniente trazer a baila alguns esclarecimentos acerca do que se entende por jurisprudência, já que considera-se como sendo uma das fontes formais estatais do direito. Assim, julga-se proveitoso os ensinamentos proferidos por Maria Helena Diniz<sup>74</sup> no que tange ao conceito de jurisprudência, senão veja-se:

“O termo *jurisprudência* está aqui sendo empregado como o conjunto de decisões uniformes e constantes dos tribunais, resultantes da aplicação de normas a casos semelhantes, constituindo uma norma geral aplicável a todas as hipóteses ou similares ou idênticas. É o conjunto de normas emanadas dos juízes em sua atividade jurisdicional.”

Ainda acrescenta que “são os recursos ordinários e extraordinários do Supremo Tribunal Federal que vão estabelecendo a possível uniformização das decisões judiciais<sup>75</sup>”. Sabiamente a jurista cita as brilhantes palavras de Miguel Reale no que tange a jurisprudência, ensinando que seria a forma de revelação do direito que se processa através do exercício da jurisprudência, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais<sup>76</sup>.

Complementando tais esclarecimentos a respeito da jurisprudência, Maria Helena Diniz ainda traz a tona os ensinamentos do renomado jurista Rui Barbosa<sup>77</sup>, senão veja-se:

“Ninguém ignora, hoje em dia, que a jurisprudência modifica incessantemente as leis do direito privado. Toda codificação, apenas decretada, entra sob o domínio dos arestos, no movimento evolutivo que, como o andar dos tempos, acaba por sobrepor à letra escrita o direito dos textos judiciais”.

Das explicações acima transcritas, observa-se que a jurisprudência tem a característica de normas, já que são fruto das constantes decisões dos magistrados, e possuem um grande peso no momento da atuação dos magistrados em casos idênticos ou semelhantes.

Maria Helena Diniz ainda esclarece quanto à possibilidade de atualização constante da jurisprudência, desta forma, afirma que “(...) as *súmulas* do Supremo Tribunal Federal, que

<sup>74</sup> Maria Helena Diniz; *Compêndio de introdução à ciência do direito*, 18. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 295.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 296.

<sup>76</sup> Miguel Reale; *Lições preliminares*, cit., p. 167 e 175, citado por Maria Helena Diniz; *Compêndio de introdução à ciência do direito*, 18. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 296.

<sup>77</sup> Rui Barbosa, *Plataforma*, p. 22, citado por Maria Helena Diniz; *Compêndio de introdução à ciência do direito*, 18. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 297.

periodicamente vêm sendo atualizadas, não são simples repertórios de emendas de acórdãos, mas normas jurisprudenciais a que a Corte subordina os seus arestos<sup>78</sup>.”

Outra observação importante com relação ao tema que faz a nobre jurista é no sentido de que nos países de *common law* a jurisprudência é a principal expressão do direito, já que a principal fonte destes países são os precedentes jurisprudenciais, já que o direito se realiza na experiência vivida nas decisões judiciais.<sup>79</sup>

Convém verificar que no Brasil a jurisprudência também possui grande relevância no cenário jurídico, uma vez que a jurisprudência consolidada é uma norma vinculativa, abstrata e genérica, similar às normas legais. Sem se confundir com as leis, a modificação da jurisprudência consolidada, que se impunha como norma observada por todos, é novo encontro do Direito, parecido com o advento de uma nova lei.<sup>80</sup>

Todavia, verificando os ensinamentos de Misabel Abreu Machado Derzi<sup>81</sup> no que tange a jurisprudência, claramente se percebe a necessidade de cautela que o Poder Judiciário deve ter no momento da criação e aplicação das normas judiciais, senão veja-se:

“(…) Apesar dessa proximidade denunciada, ou seja, o Poder Judiciário põe normas judiciais, comparáveis às normas legais, não podemos descurar das peculiaridades, também realçadas no Capítulo IV. Tais peculiaridades são extraídas das funções do Poder Judiciário, de sempre encontrar o Direito justo, no caso concreto. O Supremo Tribunal Federal, pelo fato de efetivamente criar normas judiciais, não pode trair a obrigação de implementar a Constituição, impedindo o acesso constante do cidadão à prestação jurisdicional. Então, as próprias súmulas devem ser formadas na razoabilidade dos casos médios ou frequentes, mas não devem impedir a aplicação da equidade, nem podem servir de desculpa à recusa de exame de um caso isolado, *sui generis*, que não se enquadre nos pressupostos sumulares. Consequentemente, a interpretação das normas judiciais – que não são leis – não é deduzida como a das leis. (...) Ao contrário do que ocorre com as leis, a interpretação dos precedentes não pode ser ‘descolada’ dos fundamentos e dos casos que os formaram. A jurisprudência, consolidada e dos casos que os formaram. A jurisprudência, consolidada em norma judicial, não perde seu caráter de sentença e configura, como vimos, a diretriz, a *ratio decidendi*, a resposta idêntica que se dá à mesma questão geral comum – que pode unir os mesmos casos em um mesmo grupo – mas não pode se estender a outra casuística não examinada pelos Tribunais, não pode ser

---

<sup>78</sup> Maria Helena Diniz; *Compêndio de introdução à ciência do direito*, 18. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 296.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 297.

<sup>80</sup> Misabel Abreu Machado Derzi; *Modificações da jurisprudência no direito tributário*, São Paulo: Noeses, 2009, p. 550.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 533 e 534.

aplicada como solução para outras questões gerais, estranhas e não examinadas pelo Poder Judiciário”.

No que tange a existência e vigência da norma judicial Misabel Abreu Machado Derzi<sup>82</sup> acrescenta:

“(...) podemos deduzir que um precedente consolidado se diz existente quando é proferido pelo pleno (ou órgão competente para uniformizar, em caráter final, a jurisprudência) de um tribunal superior ou tribunal de justiça estadual, segundo a competência, definida na Constituição e nas leis, para pôr a norma judicial, em instância máxima e é publicado. O trânsito em julgado marca o início de sua vigência, não sendo usual que as sentenças estabeleçam *vacatio legis*”.

(...) A eficácia da decisão judicial, *inter partes*, se declaratória, constitutiva ou condenatória, pode gerar efeitos *ex tunc* ou *ex nunc*, ou *pro futuro*, o que se apura no exame material do comando, o dispositivo da própria sentença. Esses efeitos às vezes são transpostos para terceiros que não integram a lide (...)”.

Esclarece mais ainda com relação à estrutura das normas judiciais<sup>83</sup>:

“Se a decisão judicial se consolida como precedente vinculativo, de repercussão geral, dela se extrai um regra judicial ou norma de decisão, ou ainda, questão geral – pergunta e resposta geral. Como norma judicial, extraída das leis, então, pelo menos em parte, ela gozará de estrutura lógica similar às das normas amplas, abstratas e gerais. Nascida das leis, embora mais concreta, a norma judicial, no momento em que extravasa os limites da lide, ganha a generalidade, inerente às leis, das quais se desprendem”.

Diante de tais afirmações verifica-se que as normas judiciais poderão ser descritas como juízos, compostos de uma hipótese e de uma consequência, se forem concreção de uma norma de conduta; ou tenderão à simplificação se representarem a aplicação de uma norma de estrutura, destinada a atuar em aspecto específico de outra norma, ou de delimitação negativa de competência, como a imunidade.<sup>84</sup>

Ultrapassada esta questão introdutória sobre a jurisprudência, convém colacionar algumas decisões proferidas pelos Tribunais referente ao tema, qual seja, a hierarquia das normas no que tange as jurisprudências.

É oportuno, de início, que seja colacionadas algumas jurisprudências da suprema corte brasileira, haja vista entender-se necessário que se tenha conhecimento de qual entendimento tem prevalecido nos tribunais pátrios com relação a hierarquia das normas. Além do mais, vislumbra-se que as decisões jurisprudenciais deverão está em harmonia uma

<sup>82</sup> Misabel Abreu Machado Derzi; Modificações da jurisprudência no direito tributário, São Paulo: Noeses, 2009, p. 535.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 539.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 541.

com as outras, tendo como base as decisões de última instância que são provenientes do Supremo Tribunal Federal.

Diante disto, e em sintonia com o tema aqui estudado, transcreve-se abaixo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: Contribuição social sobre o faturamento - COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56 da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. 4. A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido mas negado provimento.

(RE 377457, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-08 PP-01774)”

Verifica-se do julgamento acima que o pleno do Supremo Tribunal Federal entendeu que não há hierarquia quanto às normas legais ordinárias e complementares, todavia, isto não significa dizer que a Corte Suprema não adota o princípio da hierarquia das normas, mas sim, significando que a Corte é unânime em entender que tal princípio está inserido no ordenamento jurídico brasileiro, porém, com a ressalva de que entre as normas do escalão inferior a Constituição, compreendidas por leis complementares e ordinárias, não haveria hierarquia entre ambas por estarem em patamares idênticos na estrutura das normas.

O que também não se pode desprezar é a questão de que este julgamento proferido pela Corte Suprema estará limitado à utilização em casos semelhantes, todavia nada impedindo que tal decisão possa ser parâmetro para outros julgamentos em matérias diversas, desde que respeitem as diretrizes próprias de cada caso concreto.

Convém destacar o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no acórdão do RECURSO ESPECIAL Nº 926.011 - DF (2007/0032125-0), já que corrobora com o posicionamento adotado pela Suprema Corte no que tange ao tema aqui estudado. Para maior compreensão, segue abaixo para análise:

RECURSO ESPECIAL. PROMOÇÃO DE MEMBRO DO MP FEDERAL CÔNJUGE DE OUTRO INTEGRANTE DO MESMO PARQUET, COM MUDANÇA DE SEDE FUNCIONAL. AJUDA DE CUSTO. ART. 227, I, "A" DA LC 95/73 DIVERGENTE COM O ART. 8º. DO DECRETO 1445/95. HIERARQUIA NORMATIVA. PRIMAZIA APLICATIVA DA NORMA

COMPLEMENTAR SOBRE O DISPOSITIVO DE HIERARQUIA ADMINISTRATIVA.

RECURSO PROVIDO, POR MAIORIA.

1. Com base no dogma da hierarquia normativa, cujas raízes lógicas e axiológicas remontam aos célebres trabalhos do notável jurista austríaco HANS KELSEN (1881-1973), os Juristas afirmam, sem discrepâncias de tomo, que a produção normatizadora da vida jurídica e social do País se faz por meio de autêntica escala de instrumentos reguladores, em sentido decrescente, a partir da Constituição: as emendas constitucionais, as leis complementares, as leis ordinárias, as medidas provisórias e dos decretos legislativos (art. 59 da CF).
2. Os Decretos Executivos, cuja categorização como autônomos não é aceita no sistema jurídico brasileiro, sequer integram o quadro dos instrumentos normativos previstos no processo legislativo da Constituição, sem embargo da sua inegável importância para a vida administrativa estatal, mas isto não envolve, nem de longe, a admissão de sua potestade de alterar qualquer dispositivo legalmente positivado.
3. Manifesta e incontornável divergência normativa entre os dispositivos da LC 95/73 e do Decreto 1.445/95, no que tange ao direito à percepção da ajuda de custo, deve ter primazia aplicativa a norma contida no art. 227, I, "a" da LC 95/73, que está a salvo de modificação pela força do art. 8o. do Decreto 1.445/95, sem qualquer crítica aos seus demais dispositivos.
4. Esse dispositivo regulamentar de hierarquia administrativa, por maior que seja o seu propósito financeiro e econômico de resguardo a valores prezáveis da ordem jurídica, afronta o disposto em norma legal de nível complementar e somente por essa razão não pode ter aplicabilidade; a norma legal complementar somente pode ser modificada por outra de igual hierarquia.
5. Recurso provido para reconhecer o direito subjetivo da recorrente de perceber o valor da ajuda de custo pretendida, independentemente do anterior recebimento pelo cônjuge.

(REsp 926.011/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 09/12/2008).

Este acórdão proferido pela Colenda Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça demonstra claramente que o Princípio da Hierarquia das Normas está fortemente enraizado no ordenamento jurídico brasileiro. E a jurisprudência é pacífica em adotar tal princípio no momento de suas decisões.

Convém trazer à baila mais alguns julgados para enriquecer os argumentos aqui prolatados. Senão veja-se:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL - DIREITO CIVIL CONTRATUAL - AÇÃO DE COBRANÇA DA INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA - SEGURO OBRIGATÓRIO

(DPVAT)- PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL PELA AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO - ÔNUS DO AUTOR - INOVAÇÃO RECURSAL - PRINCÍPIO DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO - AS RESOLUÇÕES DO CNSP E DA SUSEP NÃO TÊM O CONDÃO DE REVOGAR LEI ORDINÁRIA - PRINCÍPIO DA HIERARQUIA NORMATIVA - VALOR DO SEGURO OBRIGATÓRIO POR MORTE - 40 (QUARENTA) SALÁRIOS MÍNIMOS - SALÁRIO VIGENTE À ÉPOCA DO EVENTO DANOSO - POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO PARA FINS INDENIZATÓRIOS COMO PARÂMETRO - AUSÊNCIA DE INDEXAÇÃO COMO FATOR DE CORREÇÃO - CORREÇÃO MONETÁRIA - INCIDÊNCIA DESDE O PAGAMENTO A MENOR. RECURSO DE APELAÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDO E NA PARTE CONHECIDA NEGADO PROVIMENTO. 1. A dedução, nas razões do apelo, de matéria fática não discutida em primeiro grau fere os princípios do duplo grau de jurisdição, estabilidade da demanda e contraditório (...). 1 2. A correção monetária não significa um plus, ou acréscimo à quantia indenizatória pretendida, serve apenas para atualizar seu valor em face da inflação ocorrida no período, e, portanto, sendo a indenização calculada com base no salário mínimo vigente à época do evento danoso, deve incidir desde esta data. 3. "Diante do **princípio da hierarquia das normas**, as disposições de ordem infralegal, ou seja, as resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, não podem se sobrepor ao comando contido em Lei Ordinária." 4. A lei 6.194/74 no que concerne ao artigo 3º, letra a não foi revogada pelas leis 6.205/75 e 6.423/77, prevalecendo á quantificação do quantum indenizatório em quarenta salários mínimos, pois não existe afronta a letra do artigo 7º, inciso IV da Constituição Federal.

(TJ-PR - AC: 5719959 PR 0571995-9, Relator: Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, Data de Julgamento: 04/06/2009, 10ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 169).

Com propriedade também é o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, senão veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO SERVIDOR MUNICIPAL LICENÇA -PRÊMIO Pedido negado na esfera administrativa, com fundamento no Decreto Municipal nº 15.207/2005, que fixou prazo de trezentos e sessenta dias para o servidor requerer administrativamente o benefício Violação ao princípio da hierarquia normativa e do poder regulamentar Impossibilidade do Decreto estabelecer prazo decadencial, introduzindo disposição de caráter restritivo ao direito da autora não previsto na lei que regulamenta (Lei. 1.399/55 Estatuto do Servidor Público Municipal) Sentença de procedência mantida Precedentes deste Egrégio Tribunal de Justiça Recurso não provido.

(TJ-SP - APL: 00060149520138260114 SP 0006014-95.2013.8.26.0114, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 26/08/2014, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 29/08/2014).

No mesmo sentido é o posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Paraná, abaixo colacionado:

COBRANÇA. SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT. MORTE. VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO CNSP. AFASTADA. 1. É válida a utilização do salário mínimo para quantificar indenização decorrente de seguro obrigatório. 2. De acordo com o princípio da hierarquia normativa, a lei ordinária deve prevalecer sobre as resoluções do CNSP. APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

(TJ-PR - AC: 7262484 PR 0726248-4, Relator: Nilson Mizuta, Data de Julgamento: 24/05/2011, 10ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 654).

Diante disto, é evidente que a jurisprudência caminha na mesma linha da doutrina no que tange ao princípio da hierarquia das normas, uma vez que, como visto, tem utilizado tal princípio na fundamentação de inúmeros acórdãos.

Em que pese existir a possibilidade da jurisprudência mudar seu entendimento ao longo do tempo, verifica-se que, no que tange ao princípio da hierarquia das normas, tal possibilidade encontra-se muito remota, uma vez que tal princípio está entrelaçado com o ordenamento jurídico constitucional, isto significa dizer que mesmo havendo o surgimento de outra Constituição, possivelmente o entendimento aqui encontrado se manteria enraizado, haja vista ser o mais adequado à esta sistemática.

## 8. HIERARQUIA DAS NORMAS E A SEGURANÇA JURÍDICA

Conforme já restou demonstrado nos capítulos anteriores, a teoria da hierarquia das normas está presente no meio jurídico dando estrutura a todo o ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, nota-se que todas as normas jurídicas, buscarão sua validade uma nas outras até alcançar a norma suprema pressuposta.

Verifica-se que, em decorrência desta estrutura escalonada que o ordenamento jurídico possui, as normas jurídicas constantemente estão sendo objeto de discussões judiciais, já que, muitas vezes, o legislador infraconstitucional acaba extrapolando os limites da sua competência estabelecida na norma suprema.

Tanto a doutrina como a jurisprudência tem se posicionado em conformidade com o princípio da hierarquia das normas, em que prevalece a norma de hierarquia superior diante da de hierarquia inferior. Estas decisões tem corroborado para que a estrutura do ordenamento jurídico continue sendo preservada, uma vez que necessita que seja mantida a estrutura piramidal intacta para que haja maior segurança jurídica aos operadores do direito e para a sociedade em geral.

Neste diapasão, convém adentrar ao estudo do princípio da segurança jurídica, já que é o objeto de estudo deste capítulo.

Paulo de Barros Carvalho<sup>85</sup> tece sábios ensinamentos com relação à segurança jurídica, senão veja-se:

“Não há que se confundir a *certeza do direito* naquela acepção de índole sintática, com o cânone da *segurança jurídica*. Aquele é atributo essencial, sem o que não se produz enunciado normativo com sentido *deôntico*; este último é decorrência de fatores sistêmicos que utilizam o primeiro de modo racional e objetivo, mas dirigido à implantação de um valor específico, qual seja o de coordenar o fluxo das interações inter-humanas, no sentido de propagar no seio da comunidade social o sentimento de previsibilidade quanto aos efeitos jurídicos da regulação da conduta(...)”.

Ainda esclarece:

“Tal sentimento tranquiliza os cidadãos os cidadãos, abrindo espaço para o planejamento de ações futuras, cuja disciplina jurídica conhecem, confiantes que estão no modo pelo qual a aplicação das normas do direito se realiza. Concomitantemente, a certeza do tratamento normativo dos fatos já consumados, dos direitos adquiridos e da força da coisa julgada, lhes dá a garantia do passado. Essa bidirecionalidade *passado/futuro* é fundamental para que se estabeleça o clima

---

<sup>85</sup> Paulo de Barros Carvalho; Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo, 2011, p. 199 e 200.

de segurança das relações jurídicas, motivo por que dissemos que o princípio depende de fatores sistêmicos(...)”.<sup>86</sup>

Mediante as explicações do nobre jurista, verifica-se que a ideia central do princípio da segurança jurídica está assentada na garantia de um passado e futuro sólido, ou seja, quanto ao passado, exige-se um único postulado que é o da irretroatividade, e, no caso do futuro, serão muitos expedientes principiológicos necessários para que se possa falar na efetividade da segurança jurídica.<sup>87</sup>

É de bom tom o que apresenta José Souto Maior Borges<sup>88</sup> já que acrescenta que a doutrina e a jurisprudência explora o princípio da segurança jurídica sem uma clara predeterminação do seu significado.

Roque Antônio Carrazza<sup>89</sup> esclarece que a segurança jurídica leva ao *princípio do exclusivismo*, com a conseqüente proibição do emprego de normas *indeterminadas*, que, muito ao propósito, Nuno Sá Gomes<sup>90</sup> chama de ‘elásticas’ ou ‘de borrachas’.

O nobre jurista ainda acrescenta que em termos tributários, a segurança jurídica com o seu corolário de *proteção da confiança*, leva ao princípio da *tipicidade fechada* (ou da determinação) proibindo o emprego da discricionariedade fazendária e da analogia *in peius*. E que também atua na garantia de que as pessoas têm o direito subjetivo de só serem consideradas sujeitos passivos de tributos previstos, expressa ou implicitamente, na Constituição; que forem criados legislativamente e em total sintonia com os ditames que ela consagra; e, após a ocorrência de seus *atos imponíveis*.<sup>91</sup>

Com relação à segurança jurídica o nobre jurista Heleno Taveira Torres<sup>92</sup> esclarece o seguinte:

“No constitucionalismo do Estado Democrático de Direito a segurança jurídica vê-se incorporada ao ordenamento como *garantia constitucional*, e não apenas como decorrente da estrutura sistêmica ou da certeza do direito (*segurança jurídica formal*), como proteção a esses direitos. A segurança jurídica, nessa totalidade formal e material, converte-se em *fim* do ordenamento, como eficácia do sistema jurídico haurida a partir do interior da Constituição. Daí comumente dizer-se que o

<sup>86</sup> Paulo de Barros Carvalho; Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo, 2011, p. 200.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 200.

<sup>88</sup> José Souto Maior Borges; Tratado de direito tributário, volume 1 / Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento e Rogério Gandra da Silva Martins (coordenadores). São Paulo: Saraiva, 2011, p. 72.

<sup>89</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 474.

<sup>90</sup> Nuno Sá Gomes; “O princípio da segurança jurídica...”, in *Estudos sobre a Segurança Jurídica na Tributação e as Garantias dos Contribuintes*, p. 16. Citado por Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 475.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 475.

<sup>92</sup> Heleno Taveira Torres; Direito constitucional tributário e segurança jurídica: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário, 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 184.

Estado Democrático de Direito é o ‘Estado de Segurança’. Com maior rigor, melhor seria dizer que a Constituição na atualidade é a ‘Constituição de Segurança’”.

Diante dos esclarecimentos acima colacionados, verifica-se que a segurança jurídica está elevada ao patamar de garantia constitucional, sendo considerada como segurança jurídica *formal e material*. Neste sentido, observa-se que a segurança jurídica está posta como forma de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais.

O nobre jurista ainda acrescenta<sup>93</sup>:

“Em matéria tributária, a *segurança jurídica material* assume um papel renovado na configuração das relações jurídicas entre Estado e contribuinte, a demandar um novo modelo hermenêutico para todo o sistema de competências do federalismo (a) e das limitações que asseguram direitos (b) interage com os demais princípios, à luz de um *relativismo axiológico*, para ‘construir’, a cada ato de aplicação, o *princípio da segurança jurídica* do Sistema Constitucional Tributário e do sistema de direitos e liberdades, que devem ser concretizados na máxima possibilidade (otimização).

Observa-se que o princípio da segurança jurídica em matéria tributária atuará de forma a assegurar os direitos dos contribuintes e interagindo com os demais princípios constitucionais, proporcionando uma harmonia jurídica entre o contribuinte e os Entes Políticos.

Por fim faz-se relevante trazer a baila o que o nobre jurista ainda acrescenta<sup>94</sup>:

“A segurança jurídica pode assumir múltiplas qualificações na ordem jurídica, como ‘exigência’, ‘princípio’, ‘garantia’, ‘fim constitucional’ e esta imprecisão revela-se na doutrina, ora referida como ‘exigência fundamental’, ‘princípio superior’, princípio geral de direito’ e outros. Repete-se que *segurança jurídica* é uma expressão polissêmica e pode ser concebida como ‘fim’ do direito ou ‘função’ do Estado. Pode vir considerada como um valor suprapositivo, prévio à própria ordem jurídica, ou fundamento de legitimidade (ao lado dos jusnaturalistas); pode coincidir com o conteúdo da certeza do direito, entendida como expressão da legalidade (positivismo); pode ser compreendida como um conceito vazio, em um modo niilista de conceber a segurança jurídica; apresentar-se como decorrência da confiança em um procedimento lógico-racional de construção dos seus conteúdos ou integrar-se ao conteúdo do sistema jurídico. Todas essas hipóteses de designação são conhecidas”.

Sendo assim, diante do exposto, verifica-se que a segurança jurídica representa para o ordenamento jurídico inúmeros mandamentos, podendo ser compreendido como fim ou função do Estado. Isto leva ao estudioso do direito a compreender que a segurança jurídica é

<sup>93</sup> Heleno Taveira Torres; Direito constitucional tributário e segurança jurídica: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário, 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 185.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 192.

essencial à existência de uma harmonia entre o Estado, representado pelos Entes Políticos, e toda a sociedade, que no direito tributário, será representado pelos contribuintes.

Assim, verifica-se que a segurança jurídica na esfera tributária, poderá ser compreendida como sendo *princípio-garantia constitucional que tem por finalidade proteger direitos decorrentes das expectativas de confiança legítima na criação ou aplicação das normas tributárias, mediante certeza jurídica, estabilidade do ordenamento ou efetividade de direitos e liberdades fundamentais*. Sendo que tais garantias proporcionadas pela segurança jurídica estão pautadas na confiança, ou seja, fundamenta-se na questão da certeza da *legalidade* tributária e do “Sistema Constitucional Tributário”.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Heleno Taveira Torres; Direito constitucional tributário e segurança jurídica: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário, 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 193.

## 9. HIERARQUIA DAS NORMAS E A COMPETÊNCIA DOS ENTES POLÍTICOS NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO

Para iniciar o estudo da competência dos Entes Políticos no âmbito do direito tributário faz-se mister compreender a sistemática do princípio federativo. Pode-se considerar que o início da compreensão de tal tema remonta no artigo 1º da Constituição da República, em que estabelece que o Brasil consiste em uma República Federativa “(...) formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”.<sup>96</sup>

Pela simplicidade do trabalho aqui desenvolvido, não carece aprofundar o estudo das características do Estado Federal, haja vista a doutrina não ter alcançado um acordo em relação ao tema e, em virtude de que cada Federação possui uma fisionomia própria, necessitando de um momento mais propenso para tanto<sup>97</sup>. Todavia, faz-se necessário registrar a questão simplesmente pelo caráter conceitual.

Com isso, é oportuno trazer a baila o que esclarece Roque Antônio Carrazza<sup>98</sup> sobre o tema, senão veja-se:

“De qualquer modo, podemos dizer que Federação (de *foedus*, *foedoris*, aliança, pacto) é uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União. A mais relevante delas é a *soberania*.”

O nobre jurista continua seus esclarecimentos afirmando que quem possui soberania detém o poder supremo, absoluto e incontestável, que não reconhece, acima de si, nenhum outro poder. E que, atualmente, o Estado é a única instituição soberana, porquanto *superiorem nom recognoscens*. E que o traço distintivo e específico do Estado é a soberania, entendida como o poder supremo autônomo e originário. Pois, no exercício de sua atividade legislativa, pode modificar o Direito existente e regular a própria soberania, podendo comandar, como fazer cumprir o próprio comando, com seus próprios órgãos e com sua própria força.<sup>99</sup>

Diante desta introdução ao tema, verifica-se que o Brasil caracteriza-se como um Estado Federal. Já que os Estados-membros, embora conservem sua autonomia nas relações internas, não têm personalidade internacional.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 145.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 146 e 147.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 150 e 151.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 161.

À este respeito é oportuno trazer a tona os ensinamentos de Roque Antônio Carrazza<sup>101</sup>, abaixo transcritos:

“Desdobrando melhor estas ideias, no Brasil, por obra e graça do princípio federativo – verdadeira coluna mestra de nosso sistema jurídico –, convivem harmonicamente (e nisto estamos com Kelsen) a *ordem jurídica global* (o Estado Brasileiro) e as *ordens jurídicas parciais, central* (a União) e *periféricas* (os Estados-membros). Esta múltipla incidência só é possível por força da cuidadosa discriminação de competências levada pela Constituição da República.

Com muita precisão esclareceu ainda que essas normas jurídicas possuem campos de atuação perfeitamente traçados pela Lei Máxima, de tal arte que em nenhuma hipótese interferem umas com as outras, nem, muito menos atritam. Acrescenta ainda que só poderá se falar com relação à hierarquia de normas quando umas extraem de outras a *validade* e a *legitimidade* (Roberto J. Vernengo), torna-se onipotente que as leis nacionais (do Estado Brasileiro), as leis Federais (da União) e as leis estaduais (dos Estados-membros) ocupam o mesmo nível, vale consignar, umas não preferem às outras. Sendo que todas encontram seu *fundamento de validade* na própria Carta Magna, apresentando campos de atuação exclusivos e muito bem discriminados. Já que se acham subordinadas à Constituição, as várias ordens jurídicas são isônomas, ao contrário do que proclamam os adeptos das “doutrinas tradicionais”.<sup>102</sup>

Diante de tal apresentação convém perceber que o nobre jurista destacou a questão da hierarquia de normas de forma a não se poder confrontar, sob o prisma da hierarquia, as normas oriundas dos Entes Políticos no que tange à sua abrangência. Isto significa dizer que as normas emanadas dos respectivos Entes, deverão cada uma buscar a sua validade no texto Constitucional, já que é esta que lhe concede validade e legitimidade. Já que possuem seus campos de atuação traçados pela Constituição, não podendo, de hipótese alguma interferirem uma com as outras, muito menos entrarem em atrito.

Roque Antônio Carrazza, citando Souto Maior Borges<sup>103</sup> esclarece:

“Esta igualdade jurídica – como bem o demonstrou Souto Maior Borges – absolutamente não significa que a União e os Estados se confundem, mas, apenas, que suas atribuições, conquanto diversas, correspondem a feixes de competência postos em atuação mediante princípios e normas estatuídos na *Lex Major*. As

<sup>101</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 161.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 161 e 162.

<sup>103</sup> José Souto Maior Borges; “Eficácia e hierarquia da lei complementar”, RDP 25/94. Citado por Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 162.

diferenças entre elas não estão, repetimos, nos níveis hierárquicos que ocupam; estão, sim, nas competências distintas que receberam da própria Constituição”.

Verifica-se que os juristas acima mencionados entendem que não há hierarquia da União com os Estados Membros. Isto em decorrência do que estabelece o texto Constitucional. Apenas há delimitações de competências diversas um do outro, ou seja, cada um atuará dentro da competência estabelecida no texto constitucional, sem, contudo, interferência de um para com o outro.

Interessante também são os ensinamentos de Dalmo de Abreu Dallari<sup>104</sup> citado por Roque Antônio Carrazza, abaixo transcrito:

“O reconhecimento desse poder de fixar sua própria escala de prioridades é fundamental para a preservação da autonomia de cada governo. Se um governo puder determinar o que o outro deve fazer, ou mesmo o que deve fazer em primeiro lugar, desaparecem todas as vantagens da organização federativa. Realmente, pode ocorrer que a escala de prioridades estabelecida pelo governo central não coincida com o julgamento de importância dos assuntos feito pelo governo regional ou local. Pode também ocorrer que um governo pretenda que outro cuide com tal empenho de certo problema que acabe comprometendo grande parte dos recursos financeiros deste último, deixando-o sem poder cuidar de outros problemas que, no seu julgamento, deveriam merecer preferência. (...)

Assim, pois, a decisão sobre as prioridades, dentro de sua esfera de competência e afetando seus recursos financeiros, é uma decorrência da autonomia e cabe a cada entidade política, por preceito constitucional, não se podendo exigir comportamento diverso sob alegação de ser mais conveniente.”

Diante de tais argumentações verifica-se que a Constituição tem um papel fundamental na delimitação das diretrizes que são devidas aos Entes Políticos, desta forma, verificando que nenhum destes poderá recalcitrar um contra o outro, já que, a cada um, a Constituição estabeleceu o que deve e não deve fazer, e o que pode e não pode fazer.

Roque Antônio Carrazza<sup>105</sup> ainda acrescenta:

Muitas vezes, norma federal contém mandamento ‘obrigando’ os Estados a agirem de uma dada maneira, sobre determinado assunto. A ingerência, aí, é clara e configura, em nossa opinião, uma inconstitucionalidade irremissível. Os Estados, ainda que a Constituição lhes atribua uma tarefa, é que devem decidir quando e como desempenhá-la. Se, por acaso, como bem observa o mesmo Dallari, a Lei Magna exige de uma pessoa política um gasto mínimo em determinada área (v.g., na

<sup>104</sup> Dalmo de Abreu Dallari, “Competências Municipais”, in *Estatutos de Direito Público – Revista da Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo* 4/7, 1983. Citado por Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 163.

<sup>105</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 164.

área da educação), isto vale porque contido em dispositivo constitucional, e não porque veiculado em norma federal”.

Corroborando com o que acima foi esclarecido, ainda acrescenta:

É fundamental termos presente, pois, que, na federação Brasileira, o Congresso Nacional não está credenciado, nem mesmo em nome do interesse nacional, a usurpar ou, mesmo, diminuir competências estaduais (políticas, legislativas e administrativas) traçadas na Constituição Federal. Isso porque a União e os Estados-membros possuem idênticos *status* constitucional e, nessa medida não podem impor condutas uns aos outros, mas, pelo contrário, devem cooperar para a concretização, no âmbito nacional, dos valores consagrados na Constituição da República.

Saliente-se, ainda, que o princípio federativo veda tratamentos jurídicos que criem distinções ou preferências, inclusive tributárias, entre as pessoas políticas.

É neste diapasão que se verifica que os Entes Políticos não podem invadir o campo de atuação um do outro em qualquer que seja o âmbito. Isto se deve ao fato de que, em respeito ao princípio federativo, e para que se tenha um Estado em constante harmonia, é que se faz necessário que cada um procure realizar aquilo que a Constituição lhe determinou ou que lhe autorizou a fazer. Não sendo necessário que um fique no encalço do outro fiscalizando se está ou não cumprindo o que a Constituição determinou.

Tal entendimento é proferido por Roque Antônio Carrazza<sup>106</sup>, uma vez que ensina:

“De fato, inexistente hierarquia jurídica entre os entes federativos. Todos são pessoas jurídicas dotadas de plena capacidade política, enquanto atuam dentro de suas esferas de competência, constitucionalmente traçadas. Portanto, a harmonia deve presidir a convivência dos entes federativos (pessoas políticas). Há, aliás, implícita na Constituição brasileira a ideia de que desta convivência harmoniosa resultará o bem de toda a Nação”.

Neste contexto convém deixar registrado o que o nobre jurista ensina no que tange a União, já que a considera como pessoa jurídica de direito público, fruto da aliança dos Estados-membros que, conjugados forma o Estado Brasileiro (cf. artigo 1º da CF) correspondendo à *ordem jurídica central*. Sendo que terá atuação no *plano internacional* que representará a totalidade do Estado Brasileiro Perante o “direito das gentes” em nome da República Federativa do Brasil. E também atuando no *plano interno*, será pessoa política, autônoma, investida pela Constituição de atribuições privativas, assemelhando-se, neste caso, aos Estados-membros, que, como ela, são autônomos. Sendo que esta estrutura que possui a Federação Brasileira é indissolúvel.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 166.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 166 e 167.

Observa-se que os Estados, tanto quanto a União, mesmo que não sejam *soberanos*, são *autônomos*. Podendo auto-organizar-se por meio de atividades constituintes. Esta autonomia dos Estados está sedimentada no artigo 25 da Constituição, sendo que organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem. Os Estados-membros possuem as competências que expressamente a Constituição lhe enunciou, como também aquelas que não foram atribuídas a União, aos Municípios ou ao Distrito Federal. Sendo tais competências chamadas por parte da doutrina de *residuais* ou *remanescentes*. Estas competências que os Estados possuem no Brasil, compreende as legislativas, executivas e judiciárias, que decidem, com autonomia, sobre os assuntos locais e tributam livremente, respeitado somente o texto constitucional.<sup>108</sup>

Em sintonia com o que até aqui fora estudado, necessário verificar o que ensina Michel Temer<sup>109</sup>, citado por Roque Antônio Carrazza. Segue abaixo:

(...) aos Estados compete, residualmente, dispor sobre matéria administrativa (seus servidores e a organização da Administração Pública local). Entre essa matéria elenca-se a financeira. Também compete aos Estados a disposição sobre seus agentes políticos (definição de responsabilidades etc.).

Mas, ao lado das residuais, o Estado ainda é senhor de *competências expressas, competências em comum, competências concorrentes e competências suplementares*.

São expressamente conferidas aos Estados as competências tributárias, (...).

Em síntese, o Estado federado titulariza competências *residuais, expressas, em comum, concorrente e suplementar*.”

Como já mencionado anteriormente, é de suma importância verificar que é da própria índole do regime federativo a coexistência das autonomias federal e estaduais. Neste contexto interessante trazer a baila o que ensina o mestre Geraldo Ataliba<sup>110</sup>, citado por Roque Antônio Carrazza, senão veja-se:

“Federação implica igualdade jurídica entre União e os Estados, traduzida num documento (constitucional) rígido, cuja principal função é discriminar competências de cada qual, de modo a não ensejar violação da autonomia recíproca por qualquer das partes”.

<sup>108</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 168 e 169.

<sup>109</sup> Michel Temer; Elementos de direito constitucional, 24. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012, pp. 88-89. Citado por Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 169 e 170.

<sup>110</sup> Geraldo Ataliba; “Princípio federal – Rigidez constitucional e Poder Judiciário”, in *Estudos e Pareceres de Direito Tributário*, vol. 3, São Paulo, Ed. RT, 1980, pp. 9 e 10. Citado por Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 171.

Complementando os esclarecimentos a respeito da importância do princípio federativo, cumpre novamente trazer a tona o que ensina Geraldo Ataliba<sup>111</sup> sobre a questão, novamente citado por Roque Antônio Carrazza:

“(...) o princípio federal, em suas mais essenciais exigências, só pode ser revogado por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o Texto Constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só avassaladora revolução popular pode anular o princípio federal”.

Diante de tais esclarecimentos é oportuno verificar que enquanto a atual Constituição estiver irradiando efeitos, é terminantemente proibida proposta de emenda constitucional que, ainda que por via transversa, colime suprimir ou modificar nossa Federação.<sup>112</sup> Outra questão que é de suma importância é a de que os Estados-membros, no Brasil, são entidades públicas territoriais dotadas de autonomia legislativa e constitucional. Sendo que serão juridicamente iguais entre si. Não importando se mais ou menos vastos, ricos ou populosos, perante a ciência jurídica são todos isônomos, possuindo os mesmos direitos e deveres e participação, de igual modo da formação da vontade nacional. Com isso, pode-se considerar que nenhum Estado por autoridade própria, poderá obrigar os demais a fazerem ou a deixarem de fazer alguma coisa, já que cada um terá seu respaldo no texto Constitucional. Caso ocorra de um dos Estados-membros desrespeitar o que determina as diretrizes traçadas pela Constituição, ou não “prover a execução de lei federal” poderão sofrer as consequências da intervenção federal resguardada no artigo 34 da Constituição da República.<sup>113</sup>

Ultrapassado o estudo das questões relativas à União e aos Estados-membros, convém adentrar na seara dos municípios, já que compreende objeto de estudo neste capítulo.

Tal análise está completamente voltada sobre a ótica do princípio da autonomia municipal, que encontra respaldo no artigo 29 e 30 da Constituição da República. Compreende-se deste princípio que nenhuma autoridade poderá, de nenhuma forma, derrogá-lo ou amesquinhá-lo. Todavia, mesmo diante de tais garantias constitucionais que os Municípios possuem, convém que se registre, conforme as sábias palavras de Roque Antônio Carrazza, que “embora o art. 1º da CF estabeleça que a República Brasileira é ‘formada pela

---

<sup>111</sup> Geraldo Ataliba; “Competência legislativa supletiva estadual”, *RDP* 62/26. Citado por Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 173.

<sup>112</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 173.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 180 a 182.

união indissolúvel dos Estados e Municípios (...)’, estes não integram a Federação, isto é, não fazem parte do ‘pacto federal’ ”.<sup>114</sup>

Convém observar que os Municípios, por mais que não integram a Federação, ocupam posição privilegiada no ordenamento jurídico brasileiro, já que são pessoas jurídicas dotadas de grande autonomia, que haurem suas competências diretamente da Constituição da República que é o único *fundamento de validade* de suas leis. Sendo que dentro do círculo de competência pré-traçado pela Constituição, organiza, sem interferência dos demais Entes, seu governo e estabelece por conta própria, suas normas jurídicas. Observando que, com relação à competência para legislar que o Município possui, acaba por caracterizar a sua autonomia jurídica perante os demais.<sup>115</sup>

Roque Antônio Carrazza<sup>116</sup> tece sábias palavras a respeito da autonomia dos Municípios, ocasião em que faz-se necessário trazer a baila:

“No Brasil, o governo e a administração de cada Município correspondem ao que seu povo, por seus representantes, estabelece nas leis votadas pelas suas Câmaras. O Município pode governar-se e administrar-se como bem lhe parecer, sem interferência de outros poderes (estaduais, federais, nacionais e internacionais), contanto, naturalmente, que não se afaste dos princípios cardeais da Constituição. Logo, exemplificando, toda a lei tributária municipal válida é suprema sobre qualquer outra da União, do Estado ou de outro Município com a qual conflite. Quando, por hipótese, uma lei municipal e uma lei estadual regularem a mesma matéria, e esta se acha compreendida na competência da Câmara Municipal, a lei estadual deve ceder, pois não é senão um *simulacro* de lei, isto é, uma tentativa malograda de exercer uma aptidão estranha à legislatura dos Estados”.

Conforme se observa dos ensinamentos do nobre jurista, não há como negar a autonomia municipal, que na área tributária será de extrema importância, uma vez que a lei tributária municipal válida é suprema sobre qualquer outra norma da União, do Estado ou de outro Município com a qual conflite, tendo que observar, apenas, os limites consagrados no texto constitucional. Isto também significa dizer que, no contexto jurídico, ambos os Municípios são iguais e autônomos entre si, ou seja, para legislar as matérias de interesse local, não necessitará de autorização ou ajuda dos demais Entes Políticos, quer no âmbito da União, dos Estados-membros, ou, até mesmo, dos demais municípios. Esta autonomia está

---

<sup>114</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 188.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 189 e 190.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 190 e 191.

relacionada com a possibilidade de autogovernar-se, sendo que tal autonomia é total no que concerne aos assuntos de interesse local.<sup>117</sup>

Sendo assim, verifica-se que o Município estará livre para organizar-se, de acordo os seus interesses particulares, tendo que observar, no entanto, as restrições constitucionais que objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das demais pessoas políticas. Lembrando que o artigo 30, II, da CF, ainda confere aos Municípios competência para ‘suplementar a legislação federal e a estadual no que couber’, todavia, apenas podendo legislar suplementarmente, tendo em vista o caráter local. Não esquecendo que a autonomia estabelecida aos Municípios também lhes conferem a possibilidades de “ter suas rendas, que façam suas despesas especiais, seus melhoramentos, que mantenha suas disposições policiais apropriadas”.<sup>118</sup>

Verifica-se, ainda, que o Município, por ser uma pessoa política autônoma, será competente para criar e arrecadar seus tributos sem nenhuma interferência dos demais Entes. Convém ainda mencionarmos a inconstitucionalidade no que tange as chamadas “Listas de Serviços” que buscam “orientar” os Municípios com relação à tributação por via de ISS, já que é um tributo de competência exclusiva dos Municípios e só estes têm o condão de estabelecer as diretrizes necessárias para exigências do tributo.<sup>119</sup>

No que tange ao Distrito Federal, verifica-se que tal ente político possui atualmente o *status* de pessoa política, ou seja, pessoa jurídica pública de capacidade política. Assim, não mais sendo apenas a sede administrativa da União. Sendo que tal alteração é proveniente da Constituição da República de 1988.<sup>120</sup>

O Distrito Federal por ter autonomia constitucional nos mesmos moldes dos demais Entes Políticos, possui Executivo, Legislativo e Judiciário próprios, independentes e harmônicos entre si. Além do mais, participa da vontade nacional, elegendo para o Congresso, Deputados Federais e Senadores. Convém destacar que o Distrito Federal é uma pessoa política que legisla para si própria, por meio de seu Poder Legislativo, sendo que suas leis só devem obediência à Constituição da República. Podendo legislar sobre os assuntos de interesse local, inclusive os que concernem à instituição e arrecadação dos tributos de sua competência. Convém destacar que, no que concerne a matéria tributária, a Câmara Legislativa do Distrito Federal tem competência para criar, *in abstracto*, os tributos estaduais e

---

<sup>117</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 192.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 193 a 197.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 207.

municipais, tendo em vista as determinações do § 1º do artigo 32, o artigo 147, *in fine*, e o artigo 155 e incisos e parágrafos, ambos da Constituição da República.<sup>121</sup>

Diante de todos estes esclarecimentos, verifica-se que os Entes Políticos atuam em harmonia com as diretrizes traçadas no texto Constitucional. Verificando que a União e os Estados-membros compõem a federação, todavia, os Municípios mesmo não compondo a federação, possuem autonomia concedida pela Constituição da República, em relação aos demais Entes Políticos.

Com relação à hierarquia das normas no contexto tributário, em se tratando dos Entes Políticos, e diante do que aqui foi exposto, pode-se considerar que cada um dos Entes poderá atuar nos limites que lhes foram concedidos pelo texto constitucional. Assim, pode-se perceber que, na esfera tributária, existem três possibilidades de se analisar a questão da hierarquia das normas, ou seja, na esfera federal, estadual e municipal. Isto se deve ao fato de que a Constituição delimitou a competência tributária dos Entes Políticos, em que cada um poderá atuar de forma individual e autônoma na criação dos tributos de sua competência, tendo como fundamento de validade das suas normas tributárias, apenas a Constituição da República.

Posto isto, pode-se concluir que a questão da hierarquia das normas no sistema tributário brasileiro, será representado por três possibilidades de hierarquia, em que, em todas as possibilidades, a Constituição estará no ápice da estrutura normativa. Senão, veja-se:

No que tange aos tributos federais verifica-se a norma fundamental pressuposta como sendo a Constituição Federal que se encontra no ápice da estrutura normativa dando fundamento de validade a todas as demais. Neste diapasão, verifica-se que a União poderá elaborar ou criar os seus tributos com a mais pura autonomia, apenas observando os limites que a Constituição lhe proporcionou.

No mesmo sentido serão os Estados-membros e o Distrito Federal, já que também estão autorizados constitucionalmente a exercer suas competências tributárias de forma autônoma, sem necessitar de socorrer-se dos demais Entes. Observando, contudo, o que estabelece a Constituição.

E, por fim, os Municípios, que atuarão na elaboração das suas Leis tributárias, também, em obediência aos limites traçados no texto constitucional, não necessitarão socorrer-se dos demais Entes, uma vez que, subtende-se que são autônomos, devendo realizar as atividades oriundas da sua competência por conta própria.

---

<sup>121</sup> Roque Antônio Carrazza; Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 209 e 210.

## **10. RELEVÂNCIA DA HIERARQUIA DAS NORMAS PARA O ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

Sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro está estruturado com base na teoria de Kelsen. Como visto, o ponto de partida para a análise desta teoria está na *norma fundamental pressuposta*, em que dará o fundamento de validade para todas as demais normas que compõem o ordenamento jurídico.

Tal entendimento também deverá ser observado no que tange às normas jurídicas tributárias brasileiras. Isto se deve ao fato de que, no Brasil, conforme se analisou ao longo deste trabalho, estão na Constituição todas as diretrizes necessárias para que os Entes Políticos possam exercer suas competências tributárias.

Assim, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, em respeito ao Princípio da Hierarquia das Normas, quando da criação dos tributos, deverão buscar o fundamento de validade das suas Leis na Carta Magna. Sendo que esta possibilidade decorre da autonomia que cada Ente Político possui em relação aos demais. Autonomia esta concedida pela própria Constituição.

Diante disto, verifica-se que a Hierarquia Normativa possui papel fundamental na condução do Estado a uma constante harmonia entre os Entes Políticos, já que ambos respeitam o que está estabelecido e atuam nos limites que a Constituição da República lhes atribuiu.

Sendo assim, conclui-se que a principal importância da Hierarquia das Normas para o ordenamento jurídico tributário brasileiro é a de preservar a harmonia entre os Entes Políticos, em respeito às diretrizes traçadas pela Constituição da República de 1988, ou seja, em obediência a norma suprema do nosso ordenamento jurídico, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, só poderão legislar em matéria tributária conforme as diretrizes traçadas no texto constitucional. Sendo estas determinações necessárias para que cada um possa atuar dentro da sua competência sem a necessidade da interferência dos demais Entes que compõem a federação.

## 11. CONCLUSÃO

Ultrapassados os capítulos destinados à análise deste importantíssimo princípio constitucional, qual seja o princípio da Hierarquia das Normas, buscando-se verificar qual sua importância para o ordenamento jurídico tributário brasileiro, sem, contudo, ter esgotado todas as especificidades do tema aqui exposto. Chega-se ao momento de verificar se tal estudo foi proveitoso e qual a relevância deste para a sociedade.

Em primeira análise deste singelo trabalho, verifica-se que não há nenhum interesse em estudar os temas de forma ampla, mas sim, de apenas repassar o entendimento dos juristas que tem prevalecido no âmbito de cada questão aqui exposta. Por este motivo, verificam-se inúmeras citações das doutrinas que estavam ao alcance.

Neste diapasão, convém verificar que a realização deste trabalho trouxe inúmeros esclarecimentos no que tange a compreensão do fenômeno da *norma hipotética fundamental pressuposta* que é oriunda da teoria de Kelsen. Sendo assim, espera-se ter contribuído um pouco mais para a compreensão das problemáticas do ordenamento jurídico tributário brasileiro, uma vez que trata-se de tema de muita importância no cenário tributário brasileiro.

Conforme estudado, não há como negar que o princípio da Hierarquia das Normas está sedimentado no ordenamento jurídico brasileiro, tendo influência direta na área tributária. Tudo isso em decorrência de que a Constituição da República de 1988, estabeleceu todas as diretrizes necessárias para que os Entes Políticos pudessem atuar na elaboração das suas leis tributárias. Desta forma, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, atuarão em obediência ao que já está estabelecido no texto constitucional.

Com isso, verifica-se que foi de extrema valia a elaboração deste trabalho, uma vez que pôde se analisar, mesmo que de forma superficial, o caminho que cada Ente Político terá que percorrer na elaboração de suas leis tributárias, isto em decorrência da autonomia que possui e da necessidade de ter que assumir suas atribuições constitucionais sem a necessidade de se socorrer dos demais Entes Políticos.

Diante de tudo o que se tem estudado, não é demasiado reforçar que o princípio da hierarquia das normas é de absoluta importância para o ordenamento jurídico tributário brasileiro, já que será ele o responsável por conduzir o intérprete na verificação da validade da norma jurídica tributária, ou seja, quando a União, Estado-membro, Distrito Federal ou Município elaborar uma lei tributária, o jurista analisará a validade desta sob a égide da Constituição da República, verificando se o princípio, em comento, foi respeitado ou não.

Sendo assim, espera-se que este singelo trabalho sirva de orientação àqueles que buscam uma compreensão a respeito do princípio da hierarquia das normas sob a ótica do

direito tributário, haja vista ser um tema de grande relevância no cenário jurídico brasileiro. Todavia, este singelo estudo, desde o início, não tem a finalidade de esgotar todas as possibilidades de análise do tema objeto deste trabalho, mas, simplesmente, trazer algumas vertentes utilizadas por parte da doutrina, na resolução de algumas questões jurídicas relacionadas com o tema aqui apresentado.

## 12. BIBLIOGRAFIA

- CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário, 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 23. ed., São Paulo, 2011.
- \_\_\_\_\_. Direito tributário, linguagem e método, 4. ed., São Paulo: Noeses, 2011.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. Modificações da jurisprudência no direito tributário, São Paulo: Noeses, 2009.
- DINIZ, Maria Helena. Compêndio de introdução à ciência do direito, 18. ed., rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2006.
- KELSEN, Hans. Teoria pura do direito, 2. ed., vol. II, trad. João Baptista Machado, Coimbra, Arménio Amado Editor, Sucessor, 1962.
- MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito constitucional tributário, Fortaleza/Ceará, Malheiros Editores, 2012.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva (coordenadores). Tratado de direito tributário, volume 1, São Paulo: Saraiva, 2011.
- MCNAUGHTON, Charles William. Hierarquia e sistema tributário, São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 30. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- TORRES, Heleno Taveira. Direito constitucional tributário e segurança jurídica: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário, 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.