Princípios são vetores valorativos que balizam toda a atuação na realidade jurídica, seja para limitar o poder tributante dos órgãos legislativos, seja para definir parâmetros de arrecadação e cobrança dos tributos, ou mesmo para orientar o judiciário na solução de conflitos que envolvam Direito Tributário. Esta primeira aula tratará sobre o princípio da legalidade tributária, também conhecido como princípio da estrita legalidade ou da reserva legal, o fundamento de toda a tributação no Estado Democrático de Direito.

O princípio da legalidade tributária limita a ação dos governantes na atividade de arrecadação. No ordenamento jurídico brasileiro, o preceito decorre do princípio da legalidade previsto no art. 5º, inciso II da Constituição Federal "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Esse conceito é mais genérico, diferindo do princípio da legalidade tributário por ser o segundo mais rigoroso, estando especificamente previsto no art. 150, inciso I, da Constituição Federal:

> **Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
>
> I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Tributo é um termo genérico que compreende impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. O tipo de lei a que se refere o dispositivo é a lei ordinária, uma vez que não há previsão expressa em sentido contrário.

O art. 97 do Código Tributário Nacional reforça o princípio da legalidade tributária:

> **Art. 97.** Somente a lei pode estabelecer:
>
> I – a instituição de tributos, ou a sua extinção;
>
> II – a majoração de tributos, ou sua redução [...]

A lei que institui o tributo também deve conter os critérios essenciais da regra matriz de incidência tributária.

O que é a regra matriz de incidência tributária?

A regra matriz de incidência tributária é o conteúdo mínimo que uma lei deve positivar para ensejar a cobrança de um determinado tributo, e consiste na determinação do **fato gerador, da alíquota, da base de cálculo e do sujeito passivo da obrigação tributária**.

É importante ressaltar que nem a Constituição Federal nem o Código Tributário Nacional dispõem que as obrigações tributárias acessórias ou deveres instrumentais devem ser instituídos por lei, podendo, portanto, ser estabelecidos por atos infralegais. Outrossim, a atualização monetária, **quando respeitar os índices oficiais de correção** (caso contrário tratar-se-ia de majoração), não necessita de lei para sua instituição.

O princípio da legalidade tributária pode ser mitigado em algumas hipóteses previstas na Constituição Federal. O art. 153, § 1º, da Constituição, estabelece que o Imposto de Importação, o Imposto de Exportação, o Imposto sobre Operações Financeiras e o Imposto sobre produtos Industrializados podem ter suas alíquotas reduzidas ou majoradas por atos do Poder Executivo Federal (decretos do Presidente da República ou portarias do Ministro da Fazenda).

Essa mitigação fundamenta-se na necessidade de regulação do mercado ou da economia do país, pois tais impostos seriam mais sensíveis a esses fatores, sendo dotados de extrafiscalidade, ou seja, corrigem situações sociais ou econômicas anômalas.

No mesmo sentido, o Poder Executivo Federal pode diminuir ou reestabelecer as alíquotas da CIDE-Combustíveis (Contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis), e instituir tributos por meio de Medida Provisória nos casos previsto no art. 62, § 2º da Constituição Federal.

No âmbito dos estados e do Distrito Federal, a única mitigação do princípio ocorre com relação ao ICMS-combustível na atuação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária).