

COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO E  
EXTENSÃO – COGEAE/PUC-SP  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO TRIBUTÁRIO

FABRÍCIO FERRARI BUTTI

**A DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS**

São Paulo

2011

Fabricio Ferrari Butti

## **A DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS**

Monografia apresentada à  
Coordenadoria Geral de  
Especialização, Aperfeiçoamento  
e Extensão – COGEAE/PUC-SP,  
com requisito parcial à obtenção  
do título de especialista em direito  
tributário.

Orientador: Júlio César Pereira.

São Paulo

2011

COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO E  
EXTENSÃO – COGEAE/PUC-SP  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO TRIBUTÁRIO

Fabrizio Ferrari Butti

**A DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS**

**Monografia aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ para obtenção do título de Especialista em  
Direito Tributário.**

Banca Examinadora:

---

Nome do Professor(a) Orientador(a)

---

Nome do Professor(a) de Monografia

---

Nome do Professor(a) Convidado(a)

A Raquel minha esposa sempre presente ao meu lado e..... sem deixar de ser, a Deus, meu eterno amigo, professor, companheiro e protetor...

É com imensurável prazer que ostento a todos os que tiverem a oportunidade de ter qualquer tipo de contato com este trabalho, mínimo que seja, que me regurgito de alegria em ter a oportunidade de agradecer a Deus por mais este caminhar que dou por concluído.

**"A técnica de atribuição de competência é de grande importância porque tem a virtude de descentralizar o poder político, mas tem o inconveniente de não prestar como instrumento para a minimização das desigualdades econômicas entre os Estados e entre os Municípios. Ao Estado pobre, em cujo território não é produzida, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema. Por isso é que se faz necessária também a distribuição de receitas tributárias."**

**Hugo de Brito Machado**

## RESUMO

A competência concedida aos entes políticos conferida pela Constituição Federal de 1988 é apresentada de forma a desmistificar a falsa ideologia pronunciada pelas autoridades políticas. De igual forma, é apresentada uma característica da estrutura federalista, cingida no cooperativismo entre os entes federados, muito embora venha a ser na verdade um modo de criar uma dependência do ente que detém maior poder econômico em relação ao ente flagelado que tem a responsabilidade de conter os anseios do social em seu território.

A competência tributária da União é ostentada em sua forma constitucional com o elencamento da parcela de tributos pertencentes ao ente federativo de maior expressão no pacto federativo.

A estrutura, hoje vista como rudimentar implantada no atual Texto Constitucional, que visa a um só tempo suprir as necessidades dos entes carentes de recursos e de lhes capacitar para atender a demanda de seus federados, nominada de Repartição de Receitas, é explorada neste trabalho com o escopo único de mostrar como os Municípios recebem parte da receita da União resultante da arrecadação de impostos cuja competência constitucional lhe fora conferida.

Almejo ter alcançado o pretendido!

## SUMÁRIO

Introdução .....	01
------------------	----

### **CAPÍTULO I** FEDERAÇÃO

1 Conceito .....	03
1.1 Escorço Histórico .....	04
1.2 Organização Federalista .....	08
1.3. O Sistema Federalista no Brasil .....	10

### **CAPÍTULO II** UNIÃO, COMPETÊNCIA e RECEITA TRIBUTÁRIA

2. Competência e Receita Tributária .....	12
2.1. Receitas da União destinadas à repartição de receitas com os Municípios....	17

### **CAPÍTULO III** REPARTIÇÃO DE RECEITAS

3. Repartição de Receitas da União para os Municípios.....	19
3.1. O Fundo de Participação dos Municípios.....	21
3.2. Da imperiosa necessidade de Lei Complementar.....	23
3.3. Da ideologia de um Conselho de Representantes de Municípios naufragada por interesses políticos .....	23
CONCLUSÃO .....	26
BIBLIOGRAFIA .....	28

## Introdução

O Brasil adotou como sistema político a Federação<sup>1</sup> e em vista disso, com a evolução natural de nossa sociedade e a necessidade de atender a seus anseios, as diversas Constituições de cunho infraconstitucional previram em seus textos, todos partidos de uma visão soberana da Constituição da República, uma forma de discriminar a competência de cada um dos entes federados, compreendidos na União, Estados e Distrito Federal, e não federados como os Municípios, para promoverem o bem comum e se conservarem em suas competências, estas, associadas à autonomia.

Com os diversos modelos constitucionais vividos no Brasil e suas inúmeras quedas por conta de golpes políticos, a União deteve maior parcela de tributos e, por conseqüência, maior concentração de riqueza, o que a possibilitou tornar-se influente até mesmo na autonomia dos entes da federação, colocando em risco, por muitas vezes, a própria essência da independência dos entes federados, isto é, o pacto federativo.

Será visto que embora esse poder centralizador que possui a União, com a evolução das Constituições e a forte imposição da democracia, o Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, adotou táticas diversas das já existentes nas demais Constituições que lhe precederam e que restaram frustradas.

Assim, a despeito da falha de atribuição de competência para instituir impostos prevista na Constituição Federal, dada a repartição das receitas auferidas pelo ente de maior expressão no cenário nacional, os entes da federação ganharam roupagem econômico-gestacional para proverem com a

---

<sup>1</sup> Jardim, Eduardo Marcial Ferreira, In, Manual de direito financeiro e tributário. – 11. Ed. – São Paulo : Saraiva, 2010, p. 210.

responsabilidade constitucional igualmente inovada na Carta da República de 1988.

A questão de fundo a ser tratada neste trabalho, associada, é claro, a outras importâncias, é a competência que detém a União, concedida pelo próprio Texto Constitucional, para arrecadar seus tributos e, também, por comando constitucional, partilhar parte do leque da arrecadação com os Municípios.

É, ainda, propósito desta dissertação, levar ao conhecimento do leitor que embora à União tenha sido assegurada maior e melhor parcela tributária, a *distribuição de receita* proporciona, em especial aos Municípios, o direito de participar seja direta ou indiretamente do produto de arrecadação de algumas das espécies tributárias da União que possuem maior expressão na arrecadação.

É, portanto, o que se espera seja conquistado com o trabalho que ora se apresenta.

# CAPÍTULO I

## FEDERAÇÃO

### 1. Conceito

Tem-se por federação a união de Estados de um mesmo País com o fim de, preservando suas respectivas autonomias, cooperarem uns com os outros de modo à ambivalerem suas forças com finalidade de poderio internacional frente aos demais Países e de suprir de forma igualitária as necessidades apresentadas pelos cidadãos ante as obrigações que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal.

Inobstante o conceito acima, por demais genérico, o sempre consultado Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, sintetiza o federalismo como sendo “forma de governo pela qual vários Estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum”.<sup>2</sup>

Com a proposta de trazer para este trabalho conteúdo de eminência jurídica o conceito de federação é também visto sob o prisma constitucional, notadamente no artigo 1º da Constituição Federal, sendo o ponto de partida para estudiosos sobre o tema.

O conceito esculpido no Texto Constitucional, dada sua expressiva importância, foi elevado ao cargo de princípio constitucional expresso e cláusula imexível, ainda que por emenda constitucional, posto ser fruto da própria natureza da ordem política nacional e do poder constituinte originário.

---

<sup>2</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, *in* Novo Dicionário da Língua Portuguesa; 1ª edição – Rio de Janeiro : Nova Fronteira – 1975, p. 618.

## 1.1. Escorço Histórico

O primeiro modelo de Federação, não sem razão, haja vista que é ponto incontroverso na história mundial, surgiu nos Estados Unidos, no ano de 1789, escolhido pelos convencionais da Filadélfia, tendo como princípio norteador a autonomia dos Estados confederados<sup>3</sup>.

Há quem defenda que o modelo federativo<sup>4</sup> tenha surgido anos antes, através das antigas colônias inglesas que se tornaram independentes em 1776 e em 1778 uniram-se dando origem à primeira Confederação.

De qualquer sorte, o fato é que o primeiro modelo federativo “escrito” surgiu com a primeira e única Constituição Federal Norte-Americana, no ano de 1789.

De forma muito diferente do sistema de federalismo do Brasil, o modelo norte-americano originou-se com a união, a princípio, de 10 países que já haviam se declarados autônomos tendo cada um, inclusive, criado sua própria Constituição Estadual.

Com o propósito de crescimento e, por conseguinte, de poder, os Estados resolveram se unir para o fim de juntos terem maior poder de representação. Foi então que elaboraram a Constituição Americana, preservando toda a estrutura e autonomia aos Estados-membros.

---

<sup>3</sup> “O conclave, para tal fim, reúne-se em Filadélfia, nascendo, das discussões dos representantes dos Estados confederados, a Constituição Norte-Americana, que criava esta nova forma de Estado, agregando, unindo, integrando entidades políticas até então soberanas. O nome dado a essa forma de Estado, realmente, mostra sua própria natureza, pois o vocábulo federação origina-se do latim (*foedus-eris*), que significa união, aliança.” - SALVETTI Neto, Pedro – Ob. Cit., p 64.

<sup>4</sup> “As 13 colônias norte-americanas, após se emanciparem politicamente, vencendo a guerra da Independência, uniram-se pelos laços da Confederação, em 1777, assim permaneceram até o advento do Estado-Federal em 1787.” AZKOUL, Marco Antonio, *in* Teoria Geral do Estado – São Paulo : Juarez de Oliveira, 2002, p. 16.

Criaram também o que hoje temos no sistema federativo brasileiro como sendo a União uma forma de poder “central”, ou como alguns doutrinadores preferem nominar “centralização do poder”,<sup>5</sup> competente para dirimir os pormenores que eventualmente pudessem surgir entre os Estados.

No texto da Constituição Americana criou-se também inspirados na teoria de Montesquieu os poderes legislativo, executivo e judiciário.<sup>6</sup>

Em síntese, tais poderes eram responsáveis em preservar a harmonia entre os Estados-membros no caso de eventual discordância ou desrespeito à autonomia de algum dos Estados para com seus demais congregados.

Com a criação e a prática do sistema federalista, os Estados, ao elaborarem suas Constituições prelecionada pela Professora Janice Helena Ferreri como sendo para os americanos chamada de “Lei Maior”,<sup>7</sup> constituíram o “comando central” de todo o sistema federativo.

Com a eleição do “comando central”, que no Brasil chamamos de União, a Constituição Americana sem olvidar da autonomia dos Estados-membros no que se refere independência política e jurídica entre eles, constou de seu texto toda a forma de competência traçada pelo “comando central”, reservando-lhes a auto-organização, auto-governo, auto-legislação e auto-administração, atributos exercitáveis sem subordinação à União.<sup>8</sup>

Imperioso citar, nesse caminho, trecho do trabalho desenvolvido pela Professora Janice Helena ao tratar dos direitos e privilégios da “Lei Maior” Americana:

---

<sup>5</sup> SALVETTI Neto, Pedro - Ob. Cit., p. 66.

<sup>6</sup> D’AVILA, Luiz Felipe; Por uma nova Federação (A Federação Brasileira); coordenador Bastos, Celso; – São Paulo : Revista dos Tribunais – 1995, p. 53.

<sup>7</sup> *In*, Por uma nova Federação - Artigo : “A Federação” -; coordenador Bastos, Celso; – São Paulo : Revista dos Tribunais – 1995, p. 16.

<sup>8</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de; Competências na Constituição de 1988. 3 edição - São Paulo : Atlas, 2005, p. 25.

**“A Constituição prevê, ainda, que os Estados devem ter certos direitos e privilégios na União. É obrigação do governo nacional proteger esses direitos, que são: a) garantir a cada Estado da União, uma forma republicana de Governo, b) prover representação igual a todos os Estados no Senado e representação proporcional à população na Câmara, c) proteger cada um dos Estados contra a invasão ou violência interna.”<sup>9</sup>**

É explícita a perfeição do modelo federativo norte-americano que reuniu em uma única lei eleita como Lei Maior, toda a forma organizacional dos Estados-membros, suas limitações, direitos e deveres e, sobretudo o reconhecimento de um poder central dedicado a um cerne criado pelos Estados e superiores a eles, a União<sup>10</sup>.

Não é por menos que o modelo federativo americano serviu de inspiração para muitos outros países, dentre eles o Brasil, que mais adiante será pormenorizado e um tópico próprio.

O primeiro país a se inspirar no sistema federativo americano foi a Alemanha que empregou o termo em sua primeira Constituição escrita em 1919, com limitada expressão haja vista o forte poder centralizador do unitarismo.

Em que pese toda a estrutura do sistema empregado no país, a Alemanha conviveu e convive com um sistema federativo unitário, com a concentração de poder decisório em demasia nas mãos do poder central.

A Alemanha presenciou dois períodos do federalismo, um antes e outro pós-guerra mundial, após o declínio de Hitler e o restabelecimento da Lei Fundamental (Constituição Federal).

---

<sup>9</sup> FERRERI, Janice Helena. Ob. Cit., p. 24.

<sup>10</sup> “... para se caracterizar a verdadeira Federação, é preciso, antes de tudo, o reconhecimento da autonomia política dos Estados federados e igualmente jurídica entre eles, uma repartição constitucional de competências: políticas, administrativas, legislativas, de modo a possibilitar-lhes capacidade de organização, administração e legislação próprias, não sujeitas à autoridade de outra pessoa política, mas apenas à própria norma constitucional.” FERRERI, Janice Helena. Ob. Cit., p. 16.

Com a nova roupagem atribuída à Constituição do país, o modelo de federalismo norte-americano pôde ser praticado com maior expressão embora como limitações nocivas a autonomia dos Estados-membros<sup>11</sup>.

Até hoje o que se vê na Alemanha é a predominância da União em relação aos Estados-membros. Tanto é assim que em matéria legislativa os Estados podem atuar concorrentemente com a União ou, sem concorrer, onde ela não tenha conferido seus poderes na Lei Fundamental.

Em grosseira fala, aos Estados restou concorrer com a União para legislar em seu favor, tentando minorar a disparidade existente e confortarem-se com o restante desprezado pela União, seja no concernente à competência legislativa em relação a tributos para se auferir renda, seja para preservar sua autonomia em face aos demais estados.

Portanto, o sistema federalista criado pelos Norte-Americanos e, por conseguinte, inspirado nele, implementado no primeiro país signatário do sistema, a Alemanha, com o passar dos tempos e com a autonomia de que necessitavam outros Estados dentro dos países, a federação ganhou força propiciando o que hoje vemos na maioria dos Países, o sistema federalista, embora modificado e muitas vezes totalmente distorcido da primeira e verdadeira noção federalista dos americanos.

## **1.2. Organização Federalista**

O sistema federalista norte-americano teria sido o melhor dos sistemas, não tivesse compartilhado de submissões humanas que trocaram privilégios particulares em detrimento dos interesses coletivos.

---

<sup>11</sup> “A segunda República Alemã, veio no período pós-guerra e foi estabelecida com a Lei Fundamental de Bonn, em 1949. Com a divisão da Alemanha foi acolhido o Federalismo, com 11 Estados-membros ou “Landers”. - FERRERI, Janice Helena. Ob. Cit., p. 26.

A estrutura do sistema federalista discriminado em uma Constituição escrita reconhecida por todos os Estados signatários se baseou na teoria da separação dos três poderes, legislativo, executivo e judiciário, criada pelo escritor e filósofo francês Montesquieu.

A competência de cada um dos três poderes foi estampada no texto da Lei Maior, tendo sido reservado ao legislativo a competência para a elaboração das leis responsáveis em preservar harmonia e autonomia dos Estados-membros.

Ao Poder executivo restou o papel de sancionar as leis criadas pelo poder legislativo, sendo essa tarefa de extremo poder, se ficasse tão somente a cargo do legislativo poderia haver um extrapolamento de poder, justificando-se então o papel do executivo no cenário legislativo.

Ao Poder Judiciário foi conferido o cargo de guardião dos textos contidos na Lei Maior, isto é, a garantia do cumprimento por todos os Estados-membros e da União em relação ao contido no conteúdo constitucional e ainda a manutenção da ordem legal, de modo que nenhuma lei infra-constitucional fosse contrária ao texto Maior, sob pena de serem declaradas inválidas, logo, sem eficácia e efeito.<sup>12</sup>

Com efeito, a constituição americana, após criar os três poderes e discriminar a cada qual sua competência passou e estruturar a composição de cada um dos poderes, de tal sorte que nenhum ficasse desenfreado em seu campo de atuação.

O poder legislativo foi estruturado de modo que partes das pessoas que estivessem no cargo de representar cuidariam de determinada esfera - melhor delineando -, foi criado o Senado federal para representar e “policiar” os atos do poder federal, preservando a integridade e autonomia dos Estados.

---

<sup>12</sup> TEMER, Michel; Elementos de Direito Constitucional – 19ª edição – São Paulo : Malheiros, 2004, p. 120.

Assim, caso o Poder Federal (União) quisesse “criar” leis e sendo essas leis contrárias aos princípios que norteiam a autonomia dos Estados prevista na Carta Maior, considerando que o Senado foi criado para ter participação direta no processo legislativo, poderia ele “barrar” a lei ou projeto que pudesse prejudicar o Estado de alguma forma.

Foi criada também, fazendo parte do Poder Legislativo, a Câmara Federal para representar não os Estados em base territorial, mas a população que neles residissem, com a finalidade de levar os anseios dos cidadãos à assembléia, bem assim impedir que atos capazes de transgredir princípios previstos na Constituição fossem aprovados pelo poder legislativo e sancionados pelo Poder Executivo.

Como visto, a organização do sistema federalista deu-se não somente com a separação dos poderes, com a eleição de um ente superior admitido pelos Estados-membros (União), mas também e diga-se ter sido esta a melhor forma de verificar e controlar que atos expedidos pela União fossem “vistoriados” antes de se admitir sua aplicação, com a criação do Congresso Nacional<sup>13</sup>.

É dentro do Congresso Nacional que estão o Senado e a Câmara, órgãos com competência legislativa, voltados para os interesses dos Estados e de seus cidadãos.

Com peculiar propriedade ensina Janice Helena Ferreri que “o Senado representa os Estados direta e igualmente, com dois Senadores de cada qual virtualmente montando guarda aos direitos dos Estados. A Câmara dos Representantes representa o povo dos diversos Estados; os Deputados Federais não representam a nação como um todo, mas tão-somente os interesses de seu distrito que os elegeram para promover seus interesses em particular, os limites

---

<sup>13</sup> FERRERI, Janice Helena. Ob. Cit., p. 18.

de cada Distrito Eleitoral são ainda determinados pelas Casas Legislativas estaduais”.<sup>14</sup>

Essa estrutura federalista é adotada por muitos países, dentre eles o Brasil, hodiernamente preservada. Muito embora outros países sejam voltados ao unitarismo, com finalidade apenas de “maquiar” uma figura federalista em seus Estados (países) não permitindo assim que o Congresso Bicameral parta de um princípio democrático, mas sim de interesses econômicos e políticos.

### **1.3. O Sistema Federalista no Brasil**

O Brasil, um dos países signatários do sistema federalista norte-americano só pôde assumir o emprego desse sistema em 1967, muito embora em 1891 com a primeira Carta Constitucional, já se pretendia a incorporação do sistema federalista.

Isso só não foi possível, porquanto interesses individuais do poderio existente na época não abriram mão de seu poder sobre os Estados, motivando a implantação do sistema federalista no Brasil de maneira diversa dos Estados Unidos.

Enquanto nos Estados Unidos o federalismo foi quem propiciou a criação da federação, tendo em vista que 13 colônias americanas já conviviam com o federalismo, posteriormente o abrandamento desse sistema estendeu-se para as demais colônias, dando, por conseguinte, o sistema federalista.

Já no Brasil a história não se repetiu em igual proporção, porquanto o sistema federalista foi proposto de forma escrita e imposta aos Estados com o fim de dar-lhes autonomia e competência.

---

<sup>14</sup> FERRERI, Janice Helena. Ob. Cit., p. 23.

Muito embora a intenção política de empregar o sistema federalista no Brasil tenha surgido logo com a primeira constituição e seqüenciada em todas as demais, somente em tempos hodiernos é que se pode falar que convivemos com um sistema federalista com enaltecidas ressalvas ao sistema norte-americano, modelo “copiado” pelo Brasil e sucessivamente alterado.

A história federalista no Brasil passou por inúmeros altos e baixos, figurando o poder político como o maior “vilão” desse sistema em nosso país.

Os diversos golpes políticos existentes em nossa trajetória política, dão uma pequena idéia de como o sistema federalista chegou a ser extinto em determinado período em nossa história.

A idéia de empregar o sistema federalista no Brasil não era somente do poder centralizador, mas também ou muito mais, da própria sociedade que pretendia acabar com o poder exercido pelas forças armadas movidas pelo Exército quando o Brasil ainda era uma República.<sup>15</sup>

Com a árdua trajetória federalista o Brasil, apesar de ter empregado e ter se assumido como uma Federação vive hoje um sistema muito diferente do original criado nos Estados Unidos.

Ainda hoje convivemos como uma federação centralizada<sup>16</sup> com o maior poder reunido nas mãos da União, embora os demais entes da federação tenham conquistado cada qual sua autonomia, tanto na forma econômica e gestacional, como na forma administrativa presenciando assim no Texto Constitucional a figura do intervencionismo das forças da União nos casos nela previstos<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> “Enquanto os republicanos do exército, influenciados pelo positivismo de Augusto Comte, desejavam implantar uma ditadura militarista para que o Brasil entrasse na rota “ordem e progresso”, os cafeicultores paulistas almejavam o federalismo, pois dessa forma o Estado de São Paulo, teria mais autonomia.” *In*, Coluna Prestes, “A Grande Marcha” – São Paulo : Editora do Brasil, 1989, p. 7.

<sup>16</sup> A federação teve duas formas de controle federativo, um de centralização, mais fortemente voltado para o poder central (União) que não abria mão de suas prerrogativas para não ceder aos Estados-membros a legítima autonomia fundada no sistema federalista norte-americano; outro de descentralização, preocupado com a ordem democrática e autônoma dos Estados-membros.

<sup>17</sup> Constituição Federal - Art. 34. **A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:** I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave

Embora a Constituição Federal preveja a repartição da competência tributária, proporcionando aos Estados, Distrito Policial e Municípios gerirem com sua própria renda, o novo texto constitucional estendeu-lhes ainda mais atributos dando aos Estados a responsabilidade com saúde, segurança, educação e lazer.

Dessa forma, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em que pese sejam autônomos, estão vinculados a essas obrigações forçando-os a realizar empréstimos da União para poder gerirem com as obrigações que lhes foi dada pelo Texto Constitucional.

Por esses e outros motivos vivemos em um sistema federalista muito distante do sistema originário criado pelos Estados Unidos.

## CAPÍTULO II

### UNIÃO, COMPETÊNCIA e RECEITA TRIBUTÁRIA

#### 2. Competência e Receita Tributária

À vista da estrutura federalista norte-americana, para o fim de aprimorar a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>18</sup>, a Constituição Federal contou em seu texto com toda a parametrização de como seria a competência dos entes federados.

---

comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

<sup>18</sup> “Os *municipium*, criados pelos romanos, são antecedentes às Províncias no Brasil. Já nas Ordenações Filipinas, as câmaras Municipais eram previstas atribuições.” - SOARES, Esther Bueno; *In*, Por uma nova Federação (União, Estados e Municípios.); coordenador Bastos, Celso; – São Paulo : Revista dos Tribunais – 1995, p. 84.

A estrutura competência está prevista de forma escrita na “Lei Maior”, já que a base jurídica da Federação é sempre um texto onde se encontram fiadas suas relações e formas de respeito mútuo<sup>19</sup>, serviu para tanto que todos os Estados-membros e os demais entes não ultrapassassem o que nela estava escrito.

Ademais, não há de se imaginar um sistema federalista sem uma Constituição escrita, haja vista que o princípio da federação traz o pacto escrito vinculando os entes federados no esforço comum para suprir as necessidades do social, não lhes sendo mais possível se desvincular, como bem nominado por Karl Loewenstein de uma “aliança eterna”.<sup>20</sup>

O escopo primordial do letramento da competência federalista, como bem ponderado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho é “separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma ‘área’ própria, consistente em uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente.”<sup>21</sup>

Por esse caminho, em observância ao sistema federalista aos entes federados foram-lhes conferida competência, obrigação, autonomia e auto-gestão para, com suporte originário da Constituição Federal, legislarem acerca das matérias que lhes foram reservadas.

Os Municípios embora não tenham sido contemplados pelo sistema federativo constante do artigo 1º da Constituição Federal, dada a autonomia que lhe fora outorgada pelo artigo 18 da Carta da República, tiveram para si reservadas matérias destinadas à obtenção de recursos financeiros<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *In*, Competências na Constituição de 1988. – São Paulo : Atlas, 1991, p. 28.

<sup>20</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *In*, Teoria de la Constitución, trad. De Alfredo Gallego Anabinarte, 2ª Edição - Barcelona : Ediciones Ariel, 1970, p. 356.

<sup>21</sup> *In*, Comentários à Constituição Brasileira; 3ª Edição - São Paulo : Saraiva, 1983, p. 51

<sup>22</sup> “Com o advento da Carta Constitucional de 1988, a noção de Federação ganhou roupagem nova. De fato, o Distrito Federal passou a integrar o conceito federativo, tudo por força da conjugação dos arts. 1º e 46 do Texto Supremo. Como se viu, suprimos os Municípios da definição em apreço, por entender que essas pessoas políticas não se encontram

A propósito, com peculiar expressão doutrinária, acerca da autonomia dos Municípios ensina o professor Paulo de Barros Carvalho que “a oração que proclama a isonomia das pessoas políticas de direito constitucional interno apresenta-se como enunciado implícito, construído de duas formulações expressas: a que assegura o princípio federativo (autonomia dos Estados sob a égide da CR, art. 1º) e a que consagra a autonomia dos Municípios (art. 13, § 2º, art. 18, caput, e § 4º; art. 23, caput, e parágrafo único; arts. 29, 30, 44, 45, 46 e 53 da CR/88).”<sup>23</sup>

Detidamente analisando a Constituição Federal do Brasil, especificamente a do ano de 1.988, sem se olvidar de outras que precederam a esta, é claro o elencamento em seus dispositivos que evidenciam a competência de cada um dos entes da federação incluindo neste rol os Municípios que muito embora precedessem os Estados em existência, somente puderam contar com autonomia e competência a partir da Constituição de 1.934.<sup>24</sup>

À vista de toda a vanguarda dispensada à União, a Constituição Federal prevê ainda a hipótese de haver competência concorrente entre os entes federados, o que implica dizer que em determinadas ocasiões os Estados e a União exercerão cada qual sua competência sobre a mesma matéria, mas sempre com a prevalência da competência destinada à União.

Como bem preleciona a professora Fernanda Dias Menezes de Almeida com a lisura oferecida por sua pena ao discorrer sobre o sistema de repartição de competências na Constituição Federal de 1.988, “estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas

---

representadas no pacto federativo, uma vez que não dispõem de assentos no Senado Federal. Por isso nos afastamos da perigosa visão literal e estreita propiciada pelo art. 1º, o qual em seus falares incluir as Municipalidade como integrantes da Federação. Entretanto, por levar em conta que o labor exegético não se exaure na literalidade textual, mas na cosmovisão contextual, verificamos que os Municípios não ocupam o palco do Senado Federal, o que representa atributo imposterável para compor a Federação. Conquanto o Município não componha a Federação, não se pode esquecer a sua condição de pessoa política, a exemplo da União, Estados e Distrito Federal, pelo que, nesse aspecto, desfruta das mesmas prerrogativas que as demais entidades de direito público interno” (In, Manual de Direito Financeiro e Tributário, Jardim, Eduardo Marcial Ferreira, Ob. Cit. pgs. 209 e 210)

<sup>23</sup> CARVALHO, Paulo de Barros, In, Direito Tributário, Linguagem e Método, 3ª Ed., São Paulo : Noeses, 2009, p. 291.

<sup>24</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. Ob. Cit., p. 60.

horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação”.<sup>25</sup>

Pode-se concluir, portanto, que a competência discriminada na Constituição Federal aos entes federados visa conservar a ordem, a autonomia, e a existência da federação.

A competência tributária é indelegável (art. 7º do CTN), o que implica dizer que mesmo que quisesse não poderia um ente político transferir sua competência deferida pela Constituição a outro, inexistente caráter discricionário, é algo que se incorpora ao ente público, não lhe sendo possível abrir mão dessa competência a outro ente mesmo que a espécie tributária pertencente a algum dos entes da federação por ele não seja exercida, a competência subsistirá. (art. 8º do CTN)

É com a propriedade que lhe é peculiar que Celso Bastos sopesa a necessidade de arrecadar tributos e a importância de sua previsão na CRFB:

**“De qualquer forma, a tendência das Constituições recentes é de sempre contemplar explicitamente a partilha de competência levada a efeito com requintes de rigorismo no intuito de impedir que o contribuinte seja objeto de incidência tributária criteriosa ou mesmo de reincidências tributárias, motivadas por identidade de fatos geradores”.**<sup>26</sup>

A Constituição Federal de 1.988, ao atribuir diversas responsabilidades aos entes federados, como saúde, educação, segurança e moradia, embora não tenha se olvidado de atribuir aos entes da federação maior e melhor meio de arrecadar recursos para poderem prover com as diversas atribuições, também não equiparou a arrecadação com a quantidade de atribuições implementadas.

---

<sup>25</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. Ob. Cit., p. 79.

<sup>26</sup> In, Por uma nova Federação (A Federação e o Sistema Tributário) – São Paulo : Revista dos Tribunais – 1995, p. 97.

As receitas existentes e que podem ser utilizadas e criadas por qualquer dos entes da federação resume-se, como bem assinala José Jayme de Macedo Oliveira, em originárias sendo aquelas decorrentes da exploração de bens dominicais, e derivadas, fruto da arrecadação compulsória de tributos, multas e penalidades financeiras<sup>27</sup>.

Não menos expressivo é o professor Hugo de Brito Machado que pontua:

**“Pela distribuição de receitas o que se divida entre as referidas entidades é o produto da arrecadação do tributo por uma delas instituído e cobrado.”<sup>28</sup>**

Somente as receitas derivadas é que são destinadas a repartição entre os entes federados por livre disposição contida nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal, servindo como questão de controvérsia apenas as receitas derivadas auferidas pelas multas e penalidades financeiras não contempladas pelo Texto Constitucional.

Mas dada sua proximidade com o produto principal da arrecadação que são os tributos, os entes recebedores das parcelas repartidas, por vezes questionaram judicialmente o direito de terem para si parte desse diminuto ‘pedaço’ da arrecadação, pelo que entendeu o Poder Judiciário em alguns julgados<sup>29</sup> que tais receitas incorporariam a parcela da repartição de receitas para os Municípios.

---

<sup>27</sup>In, Código Tributário Nacional, comentários, doutrina e jurisprudência, 3ª Ed. rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2007, p. 2.

<sup>28</sup> MACHADO, Hugo de Brito, In., Curso de Direito Tributário, 28ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo : Malheiros Editores, 2007, p. 61.

<sup>29</sup> “Tributário. ITR. Retenção. Ingra. Município. Correção monetária. Juros de mora. Lei 6.899/81. CTN, art. 161, § 1º. 1 – Aos Municípios assiste razão o direito de receber do Ingra as parcelas de 20% indevidamente retidas por aquele órgão, com juros e correção monetária; é a jurisprudência assente do STF. Apelo e remessa oficial providos parcialmente.” (TRF, 1ª Região, AC 89.01.0086-2, rel. Juiz Gomes da Silva, j. 18.02.1991, DJU 15.04.1991, p. 7.366)

“Indenização. Municípios credores. Atraso no repasse do IPVA. Juros e mora devidos. Cálculo. Marco Inicial. O atraso no repasse do produto da arrecadação do IPVA aos Municípios importa no pagamento não somente da correção monetária, mas também dos juros de mora, estes calculados por mês ou fração atrasada.” (STJ, 2ª Turma, REsp 100193-96/SP, rel. Min. Hélio Mosimann, j. 05.05.1998, RSTJ, a. 10, v. 110:146).

## **2.1. Receitas da União destinadas à repartição com os Municípios**

Sendo o ente federado que detém maior relevância no campo federativo, à União foi dispensada a competência para instituir 7 tipos de impostos. Note-se, que todas as espécies tributárias previstas no art. 146, são passíveis de serem criadas pela União, bastando apenas que exerça através de lei seu poder de tributar.

Entretanto, a competência da União não se resume num único enunciado, como visto linhas acima há além das 3 espécies tributárias existentes no art. 145 da CRFB, outras duas constantes do artigo 149.<sup>30</sup>

Com efeito, implica dizer que a União possui além das sete espécies definidas no art. 153 e a competência residual prevista no art. 154, competência para instituir contribuições sociais previstas no art. 149, que foi recepcionada como espécie do gênero tributo.

Para a delimitação do tema aqui proposto somente os tributos destinados à repartição com os Municípios é que serão relacionadas com maior detalhe, como é o caso do IR e do ITR, todos tratados pelos artigos 157 a 161 da Carta da República.

O produto da arrecadação do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza destinado à repartição com os Municípios é aquele retido de suas autarquias e pelas fundações que instituírem ou mantiverem, nos exatos termos do que dispõe o artigo 158 da Constituição Federal.

O Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza arrecadado pela União, exceto aquele constante do artigo supra-citado, será partilhado com os

---

<sup>30</sup> “Art. 149. Compete à União instituir contribuições sociais, de intervenção do domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas,...”. (Constituição Federal de 1988)

Municípios pelo percentual de 23,5% que deverá ser creditado para o Fundo de Participação dos Municípios nos termos do artigo 159, inciso I, alínea 'b' e 'd', da Constituição Federal.

O Imposto Territorial Rural previsto no artigo 153, inciso VI, do Texto Constitucional, pertencerá aos Municípios na condição de 50% em relação aos imóveis que estiverem situados em seus territórios, e 100% caso a fiscalização e operacionalização na arrecadação seja exercida unicamente pelo próprio Município, nos termos do enunciado contido no artigo 153, § 4º, inciso III, da Carta da República.

Mesmo diante da repartição de receitas da União destinadas aos Municípios, o cenário que hoje se vê é a total dependência financeira gerada por empréstimos e mais empréstimos tomados da União para o provisionamento das obrigações que a Constituição Federal atribuiu aos Municípios e que está longe de acabar, posto que o próprio parágrafo único do artigo 160 da CF autoriza que a União retenha o produto da partilha destinada aos Municípios para o pagamento de seus créditos.<sup>31</sup>

Hoje se tem verdadeiro novelo com duas pontas, de um lado a União com fatura de receitas, eis que conta com grande parte dos tributos e com parte das repartições que seriam destinadas aos Municípios, mas que, dada a dívida contraída por estes<sup>32</sup>, acabam ficando em poder da própria destinatária da parcela, como pagamento da dívida contraída<sup>33</sup>, e na outra extremidade os Municípios que embora tenham garantido o direito de instituir os impostos previstos no artigo 156 da CF e de obterem recursos decorrentes da repartição de receitas, devido a grande responsabilidade de gestão outorgada pelo Texto

---

<sup>31</sup> “Juridicamente, nenhuma se sobrepõe às demais, ainda que em termos políticos ou econômicos possamos reconhecer que a União foi beneficiada com um plexo de competências maior do que o dos Estados-Membros e do que o dos Municípios.” (In, Curso de Direito Tributário, Paulo de Barros Carvalho, 21ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo : Saraiva, 2009, p171.)

<sup>32</sup> HARADA, Kiyoshi, In, Direito Financeiro e Tributário, 10ª ed., São Paulo : Atlas, 2002, p 66.

<sup>33</sup> “(...) pela exceção prevista no parágrafo único do art. 160, a União e os Estados podem condicionar a entrega dos recursos provenientes dos Fundos de Participação aos pagamentos de seus créditos, inclusive de suas autarquia. Assim, por exemplo, tem-se entendido legítimo o bloqueio das quotas do Fundo de Participação dos Municípios para garantir o pagamento de débitos coma Previdência Social (INSS), FREITAS, Wladimir Passos, In, Código Tributário Nacional Comentado, São Paulo : Revista dos Tribunais, 1999, p. 400.

Constitucional e a irresponsabilidade de seus dirigentes, acabam contraindo dívidas altíssimas com os demais entes da federação.

### **CAPÍTULO III**

## **REPARTIÇÃO DE RECEITAS**

### **3. REPARTIÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS**

O produto da arrecadação da União destinado aos Municípios compreende duas espécies tributárias, sendo uma delas de maior impacto na arrecadação e outra, o ITR, com menor expressão devido incidir sobre a propriedade privada dos contribuintes que possuem imóveis rurais.

A forma de repartição de receitas encontra-se disciplinada pela Constituição Federal entre os artigos 157 a 161, e determinam desde os impostos da união que deverão ficar em sua integralidade para os Municípios, até aqueles que serão destinados em percentagem ao Fundo de Reserva.

Na esteira do pensamento constitucional o Código Tributário Nacional, Lei 5.172/66, embora editado antes da CF de 1.988, trata de forma específica a matéria destinada à repartição das receitas, sendo certo que alguns dos enunciados não foram recepcionados pela atual Constituição Federal e outros dispensados em sua metade, como é o caso do artigo 83 do CTN que trata dos convênios e do percentual destinado aos Municípios em decorrência da arrecadação do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza.

A atual sistemática de repartição de receitas decorrentes da arrecadação do IR prevista no artigo 158 da Constituição Federal permite aos Municípios reterem o imposto de renda incidente sobre suas autarquias e pelas

fundações que a instituírem e a mantiverem, não sendo hipótese de renúncia fiscal da União, mas sim de autorização para a prática administrativa do recolhimento do imposto de competência federal.

O restante do produto da arrecadação do IR incidente sobre renda e proventos de qualquer natureza é partilhado para os Municípios por meio do creditamento de 23% para o Fundo de Participação dos Municípios, nos termos do artigo 159, inciso I, alíneas 'b' e 'd', da Constituição Federal.

A única diferença do IR destinado para o Fundo de Participação dos Municípios é que, embora a participação seja simultânea, o elemento de diferenciação para o recebimento da parcela é com base no número populacional e a renda per capita<sup>34</sup> de cada Município.

A outra espécie tributária de competência da União destinada aos Municípios é o Imposto Territorial Rural que a teor do artigo 158, inciso II, da Constituição Federal, será partilhado em 50% para os Municípios que tiverem imóveis rurais em seus territórios, essa é a autêntica repartição de receitas e difere-se do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, na medida em que nenhum percentual é destinado ao Fundo de Participação dos Municípios.

Difere-se, ainda, do IR, porquanto a segunda parte do enunciado constante do inciso II, do artigo 158 da Constituição Federal, admite que o Município fique com a totalidade do imposto caso exerça o papel de arrecadar, gerenciar e administrar a arrecadação do ITR dos imóveis que se encontrarem em seus territórios.

Vale anotar, neste final, que a União não transferiu a competência para os Municípios de legislar sobre ITR, sendo-lhes outorgada apenas a parte gestacional e administrativa.

---

<sup>34</sup> Lei Complementar 62/1989 (Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação)

### 3.1. O Fundo de Participação dos Municípios

O Fundo de Participação dos Municípios instituído pela Emenda Constitucional n. 55/2007, foi criado para promover o desenvolvimento sustentável dos Municípios e reduzir a desigualdade entre os entes federados.

A sistemática de transferência do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza da União para o Fundo de Participação é realizada na ordem de 22,5% do produto da arrecadação, nos termos do artigo 159, inciso I, alínea 'b', da Constituição Federal, e 1% no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, consoante a alínea 'd' do enunciado citado.

A forma de divisão dos valores creditados pela União para o Fundo de Participação é realizada de acordo com os critérios de nível populacional e renda per capita.

Wladimir Passos de Freitas com a propriedade que lhe é peculiar assim denomina os Fundos de Participação:

**“Fundo, ou melhor, fundo público, é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens e doações, afetado pelo Estado a determinado fim.”<sup>35</sup>**

José Cretella Júnior com linhagem mais objetiva denomina os Fundos de Participação como sendo “patrimônio público, sem personalidade jurídica, mas com capacidade postulacional, afetado a um fim público.”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Ob Cit. p. 399.

<sup>36</sup> In, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, 2ª ed., vol. VII, Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1993, p. 3.718.

Por se tratar de matéria reservada a Lei Complementar a organização dos Fundos, foi instituída a LC 62/1989 destinada a criar enunciados sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação.

Diversamente o que dispõe o artigo 87 do Código Tributário Nacional, que como já dito foi recepcionado pela Constituição naquilo que com ela não divergir, não é o Banco do Brasil o responsável pela administração do Fundo de Participação, mas sim o Tesouro Nacional em cumprimento aos dispositivos constitucionais<sup>37</sup>, que se responsabiliza em efetuar o cálculo e as transferências dos valores para os Municípios.

Hoje o Fundo de Participação dos Municípios é responsável em garantir a receita de 57,3% dos Municípios<sup>38</sup>, não sendo demasiado afirmar que não fosse o FPM a situação de grande parte dos Municípios seria ainda mais problemática devido a obrigação que lhes foi atribuída pela Constituição e a diminuta arrecadação obtida pela cobrança dos tributos de sua competência que, diga-se, são os de menor poder arrecadatório se comparados aos impostos da União.

### **3.2. Da imperiosa necessidade de Lei Complementar**

A Constituição Federal possui em muitos de seus enunciados a determinação para que determinado tema seja tratado por Lei Complementar, visto que mesmo que sua condição hierárquica seja igual a Lei Ordinária, sua aprovação é mais criteriosa e sua função é justamente interpretar o Texto Constitucional proporcionando praticidade aos institutos nela previstos.

---

<sup>37</sup> “artigo 161 (...), parágrafo único: O tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.”

<sup>38</sup> Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo\\_de\\_Participa%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Munic%C3%ADpios](http://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo_de_Participa%C3%A7%C3%A3o_dos_Munic%C3%ADpios), pesquisa realizada em 20/03/2011, às 18:28hs.

Sem outra razão, na seção destinada às repartições de receitas tributárias, o legislador constituinte classificou como de maior importância as matérias que deverão ser tratadas por Lei Complementar na dicção do artigo 161<sup>39</sup> da Constituição Federal.

Com a previsão de Lei Complementar para tratar da forma de repartição dos percentuais destinados aos Municípios, constantes no artigo 159 da CF, preocupados em dar celeridade e proceduralizar a forma de divisão do 'bolo' creditado pela União no Fundo de Participação, foi editada a LC n. 62/1989, que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação.

### **3.3. Da ideologia de um Conselho de Representantes de Municípios naufragada por interesses políticos**

O atual sistema de repartição de receitas tributárias entre os entes federados se mostra defasado e distante das necessidades dos Municípios que acabaram por ficar com a menor e menos expressiva parte do produto da repartição, tendo sido reservado aos Estados e ao Distrito Federal maior e melhor parte da repartição das receitas da União.

A despeito dos Estados e do Distrito Federal não participarem em nada da arrecadação do ITR, ambos possuem participação direta no produto da arrecadação do IPI e da CIDE de petróleo, gás e álcool prevista no artigo 177, § 4º da Constituição Federal.

A própria ideologia de repartição de receitas criada pelo legislador constituinte se mostra fora dos padrões de necessidade dos Municípios, não lhes

---

<sup>39</sup> “Art. 161. Cabe à lei complementar: I – definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I; II – estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios; III – dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo dos quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

restando na maioria das vezes contraírem altos empréstimos dos Estados em que se encontram e até mesmo da União, colocando-os em situação de notória dependência econômica.

Atento a falta de critério adotado pelo legislador constituinte o professor Ives Gandra da Silva Martins pontua como critério de divisão, além do número populacional e renda per capita, a redistribuição “feita a partir da insuficiência de determinadas regiões na geração de receitas próprias, sendo que Estados que possuem baixa receita tributária passam a ter maior participação.”<sup>40</sup>

Diversos estudiosos sobre o tema já se dispuseram em estudar o Fundo de Participação dos Municípios e sugerir sua reestruturação para a realidade vivida nos dias de hoje pelos Municípios, para por fim ou ao menos minorar a desmedida dependência econômica que a grande maioria dos Municípios possui com os Estados e a própria União.

Grande parte dos Municípios totalmente endividados com a União devido ao grande número de empréstimos contraídos deixaram de receber sua parcela do Fundo de Participação, posto que a União com esteio no parágrafo único, do artigo 160 da Constituição Federal, passou a condicionar a entrega dos recursos para o pagamento de seus créditos.

Para por fim às desigualdades promovidas pelo próprio Fundo de Participação dos Municípios, foi criada uma Comissão para solução do problema da escassez de critérios para a repartição de receitas entre os Municípios, que chegou a conclusão e sugestão de uma Assembléia Nacional Constituinte para a criação de órgãos destinados exclusivamente para administrar a distribuição das receitas tributárias.<sup>41</sup>

Como bem anota o professor Hugo de Brito Machado, os órgãos destinados a administração do Fundo de Participação dos Municípios seriam:

---

<sup>40</sup> In, Comentários à Constituição do Brasil, v. 6, tomo II, São Paulo : Saraiva, 1991, p. 52.

<sup>41</sup> MACHADO, Hugo de Brito, Ob. Cit. p. 61.

**“(...) um Conselho de Representantes dos Estados, que administraria o Fundo da Participação dos Estados, e o Conselho de Representantes dos Municípios, que administraria o Fundo de Participação dos Municípios.**

O Conselho de Representantes dos Estados seria composto de todos os governadores dos Estados e do Distrito Federal, o Conselho de Representantes dos Municípios seria composto de prefeitos, um por cada Estado e um indicado pelo governador do Distrito Federal. Em cada Estado os prefeitos de todos os Municípios escolheriam seu representante no Conselho e cada Conselho elegeria entre os seus membros um presidente.”<sup>42</sup>

A proposta não foi levada a bom termo, pois com tamanho controle muitos Municípios deixariam de obter empréstimo com os Estados e com a União, dada a notória constatação de recursos compatíveis e suficientes para a provisão dos encargos atribuídos pela Constituição Federal.

## **CONCLUSÃO**

De tudo o que se apresentou ao leitor, algumas conclusões nos leva a ter da atual forma de discriminação de competência tributária esculpida na Constituição de 1988, a competência da União para tributar as espécies que foram vistas e a estratégica forma de distribuição de parte de sua receita arrecada.

Propositadamente não foram abordados temas como a destinação específica do produto arrecadado com o tributo exigido do contribuinte, posto que hodiernamente, embora tenhamos uma melhor roupagem tributária na Carta de 1988, ela está longe de atender aos detentores da democracia que são os

---

<sup>42</sup> Ob. Cit. p. 61.

próprios cidadãos. Evitou-se ainda maior descontentamento com nossos representantes que muitas vezes se esquecem que *“autoridades são apenas alguns, e só durante algum tempo, enquanto cidadãos somos todos nós, e durante toda a vida”*.<sup>43</sup>

De outra sorte, o que se espera tenha sido possível passar ao leitor, é a competência que detém a União na Constituição Federal de 1988, suas espécies tributárias destinadas à repartição com os Municípios e todo o suporte necessário para compreender o porquê a União concentra em si maior arrecadação nacional.

O estudo acerca da distribuição da receita tributária apresentada demonstra as formas que podem ser distribuídas às receitas para os entes políticos de forma direta ou indiretamente, sob a égide de competência tributária da União.

Foi realizado apanhado histórico e a adoção pelo Brasil acerca do sistema federativo e a não inclusão dos Municípios nesse contexto de federação, ante a forma originária criada pelos Estados Unidos.

O foco firmado propositalmente nos enunciados prescritivos de ordem constitucional, os impostos da União que são repartidos com os Municípios, o Fundo de Reserva, sua formação e a desistida idéia de reformulá-lo para melhor adequação ao atual sistema social, foi de sobremaneira importância para o dimensionamento do que e de que vivem muitos dos Municípios do nosso Estado Nacional.

Com isto, é inegável a eterna ofensa ao basilar princípio federativo, qual seja, autonomia dos entes políticos, posto que parece não ter fim a dependência dos entes federados em relação à União. Espera-se que isso possa um dia mudar, quem sabe com uma reforma tributária. Talvez!

---

<sup>43</sup> MACHADO, Hugo de Brito; site: <http://www.hugomachado.adv.br>, visitado em 21/10/06.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de; *In*, Competências na Constituição de 1988. 3 edição - São Paulo : Atlas, 2005.

AZKOUL, Marco Antonio; *In*, Teoria Geral do Estado – São Paulo : Juarez de Oliveira, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros, *In*, Curso de Direito Tributário, 21ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo : Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_, *In*, Direito Tributário, Linguagem e Método, 3ª Ed., São Paulo : Noeses, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José, *In*, Comentários à Constituição Brasileira; 3ª Edição - São Paulo : Saraiva, 1983.

\_\_\_\_\_, *In*, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, 2ª ed., vol. VII, Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1993.

D'AVILA, Luiz Felipe; *In*, Por uma nova Federação (A Federação Brasileira); coordenador Bastos, Celso; – São Paulo : Revista dos Tribunais – 1995.

DE OLIVEIRA, José Jaime Macedo, *In*, Código Tributário Nacional, comentários, doutrina e jurisprudência, 3ª Ed. rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; *In*, Novo Dicionário da Língua Portuguesa; 1ª edição – Rio de Janeiro : Nova Fronteira – 1975.

\_\_\_\_\_, *In*, Manual de direito financeiro e tributário. – 11. Ed. – São Paulo : Saraiva, 2010.

FERRERI, Janice Helena, *In*, Por uma nova Federação (A Federação); coordenador Bastos, Celso; – São Paulo : Revista dos Tribunais – 1995.

FREITAS, Wladimir Passos, *In*, Código Tributário Nacional Comentado, São Paulo : Revista dos Tribunais, 1999.

HARADA, Kiyoshi, *In*, Direito Financeiro e Tributário, 10ª ed., São Paulo : Atlas, 2002.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira, *In*, Manual de Direito Financeiro e Tributário, 11. Ed. – São Paulo : Saraiva, 2010.

LOEWENSTEIN, Karl. *In*, Teoria de la Constitucion, trad. De Alfredo Gallego Anabinarte, 2ª Edição - Barcelona : Ediciones Ariel, 1970.

MACHADO, Hugo de Brito, *In*, Curso de Direito Tributário, 28ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo : Malheiros Editores, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, *In*, Comentários à Constituição do Brasil, v. 6, tomo II, São Paulo : Saraiva, 1991.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *In*, Competências na Constituição de 1988. – São Paulo : Atlas, 1991.

\_\_\_\_\_, *In*, Teoria Geral do Estado; 42ª Edição – São Paulo : Globo, 2002.

SALVETTI Neto, Pedro; *In*, Curso de Teoria do Estado – 6ª edição ver e aum. – São Paulo : Saraiva – 1984.

SOARES, Esther Bueno; *In*, Por uma nova Federação (União, Estados e Municípios.); coordenador Bastos, Celso; – São Paulo : Revista dos Tribunais – 1995.

TEMER, Michel; *In*, Elementos de Direito Constitucional – 19ª edição – São Paulo : Malheiros, 2004.

## **PESQUISA NA INTERNET**

WIKIPEDIA, Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo\\_de\\_Participa%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Munic%C3%ADpios](http://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo_de_Participa%C3%A7%C3%A3o_dos_Munic%C3%ADpios), pesquisa realizada em 20/03/2011, às 18:28hs.

MACHADO, Hugo de Brito; site: <http://www.hugomachado.adv.br>, visitado em 21/10/10, ÀS 19:30hs.