

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE

**A DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A
OBRIGATORIEDADE DO SEU EXERCÍCIO**

João Almeida de Barros Lima Filho

**RECIFE
2003**

JOÃO ALMEIDA DE BARROS LIMA FILHO

**A DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A
OBRIGATORIEDADE DO SEU EXERCÍCIO**

*Dissertação apresentada como
requisito para a conclusão do curso
de Mestrado em Direito ministrado
pela Universidade Federal de
Pernambuco – UFPE.*

*Orientador: Prof. Raimundo Juliano
Rego Feitosa*

**RECIFE
2003**

“O sistema constitucional tributário brasileiro é o mais rígido de quantos se conhece, além de complexo e extenso. Em matéria tributária tudo foi feito pelo constituinte, que afeiçoou integralmente o sistema, entregando-o pronto e acabado ao legislador ordinário, a quem cabe somente abedecê-lo, em nada podendo contribuir para plasmá-lo”.

GERALDO ATALIBA

Dedicado
a minha mulher Rejane Valéria, companheira
amiga e incentivadora em todos os momentos.

Agradecimentos sinceros ao Ilustre orientador,
prof. Raimundo Juliano Rego Feitosa, e à Secretária do
Instituto de Cooperação e Assistência Técnica – ICAT/AEUDF,
Izabel Prazeres.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO VIII

1. O OBJETIVO, O PROBLEMA E A HIPÓTESE DE TRABALHO	1
2. INTERESSE PELA PESQUISA E SUA RELEVÂNCIA.....	2
3. ESTRUTURA E OBJETO DA DISSERTAÇÃO	4
4. CRITÉRIOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS.....	7

PARTE I – A DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA LEGISLATIVA DEFINIDA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....9

CAPÍTULO 1. FORMA FEDERATIVA DE ESTADO.....9

1.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	9
1.2. ESTADO UNITÁRIO E ESTADO FEDERAL.....	9
1.3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO.....	11
1.4. FEDERALISMO DUAL AO FEDERALISMO COOPERATIVO.....	14
1.5. FEDERALISMO SIMÉTRICO E ASSIMÉTRICO	19
1.6. FEDERALISMO BRASILEIRO: ORIGEM E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.....	24

CAPÍTULO 2. DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA INSTITUIR TRIBUTOS31

2.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	31
2.2. TÉCNICAS GERAIS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	34
2.3. CLASSIFICAÇÃO GERAL DAS COMPETÊNCIAS.....	41
2.3.1. Quanto à natureza	42
2.3.2. Quanto à extensão.....	42
2.3.3. Quanto à forma	43
2.3.4. Quanto à origem	44
2.3.5. Quanto ao conteúdo.....	44
2.4. DISTRIBUIÇÃO GERAL DAS COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	44
2.5. TÉCNICAS DE REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	46
2.6. CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS LEGISLATIVAS.....	50
2.6.1. Quanto à extensão.....	51
2.6.2. Quanto à forma	54
2.6.3. Quanto à finalidade.....	61

2.7. DA DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	67
2.7.1 Competência comum a todos os entes da Federação.....	67
2.7.2 Competência exclusiva da União	70
2.7.3 Competência exclusiva dos Estados.....	78
2.7.4 Competência exclusiva dos Municípios	80
2.7.5 Competência cumulativa do Distrito Federal	82
2.7.6 Competência cumulativa da União.....	83

CAPÍTULO 3. DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA LEGISLATIVA

.....	84
3.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	84
3.2. DISTINÇÃO ENTRE PODER, COMPETÊNCIA E CAPACIDADE TRIBUTÁRIA	84
3.3. CARACTERÍSTICAS DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	87

PARTE II - A OBRIGATORIEDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA

LEGISLATIVA TRIBUTÁRIA PELOS ENTES DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO

BRASIL91

CAPÍTULO 1. O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA LEGISLATIVA COMO FACULDADE

.....	91
1.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	91
1.2. ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À FACULTATIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS TRIBUTOS	92
1.3. CRÍTICA AO CARÁTER FACULTATIVO DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA LEGISLATIVA	97

CAPÍTULO 2. O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA LEGISLATIVA COMO DEVER ... 101

2.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	101
2.2. O PODER-DEVER DO ESTADO: O CARÁTER INSTRUMENTAL DO PODER.....	104
2.3. A IMPRESCINDIBILIDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA EM TODA SUA EXTENSÃO	111
2.4. A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E A IMPERATIVIDADE DAS NORMAS DE COMPETÊNCIA.....	118
2.5. A OMISSÃO LEGISLATIVA E O SEU CONTROLE CONSTITUCIONAL CONCENTRADO.....	122
2.6. A DISCRICIONARIEDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA LEGISLATIVA	134
2.7. A AUTONOMIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO.....	140
2.8. A VISÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	148
2.9. A DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS DO ESTADO: A JUSTIÇA DO SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO.....	154

2.10. A VISUALIZAÇÃO DA NORMA IMPOSITIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DOS TRIBUTOS	156
2.11. A RIGIDEZ DO SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	158
CAPÍTULO 3. OBRIGATORIEDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA ENUMERADA E RESIDUAL	165
3.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	165
3.2. DISTINÇÃO ENTRE TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA ENUMERADA E RESIDUAL	165
3.3. OBRIGATORIEDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA ENUMERADA.....	167
3.4. OBRIGATORIEDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA RESIDUAL.....	170
CAPÍTULO 4. OBRIGATORIEDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS TRIBUTOS VINCULADOS E NÃO-VINCULADOS	174
4.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	174
4.2. DISTINÇÃO ENTRE TRIBUTOS VINCULADOS E NÃO-VINCULADOS.....	174
4.3. OBRIGATORIEDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE TRIBUTOS VINCULADOS	175
4.4. OBRIGATORIEDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE TRIBUTOS NÃO-VINCULADOS	177
<u>CONCLUSÃO</u>	180
1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	180
2. O FEDERALISMO E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL	181
3. A OBRIGATORIEDADE DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL	184
3.1. Principais argumentos favoráveis à obrigatoriedade do exercício da competência tributária	184
3.1. Obrigatoriedade do exercício da competência para implementar a instituição de tributos enumerados e residuais, vinculados e não-vinculados	189
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	192
1. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE AUTORES	192
2. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	200
3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS LEGISLATIVAS	200
<u>ÍNDICE ONOMÁSTICO</u>	201

RESUMO

A presente dissertação visa a apresentar a distribuição das competências tributárias para implementar a instituição dos tributos, segundo a Constituição; bem como investigar e solucionar o problema referente à natureza do seu exercício, com o intuito de demonstrar tratar-se de dever atribuído aos entes da Federação, e não de mera faculdade.

Para tanto, além de traçar noções básicas relativas aos modelos de Estado Federal, que exigem sejam distribuídas competências entre seus entes, a presente dissertação classificará e apresentará as competências em geral e as de natureza tributária para, em seguida, analisar a natureza jurídica destas.

A conclusão de que a implementação dos tributos é dever dos entes federados contará com a análise dos seguintes temas: o poder-dever do Estado; a imprescindibilidade do exercício do poder tributário; a força normativa da Constituição e a imperatividade das normas de competência; a inconstitucionalidade da omissão do dever de legislar; a autonomia financeira dos entes da Federação; a Lei de Responsabilidade Fiscal, a limitação da discricionariedade do Poder Legislativo, contida na Constituição; a manutenção do equilíbrio da participação do custeio estatal pelos contribuintes, mediante a implementação de todos os tributos; a identificação da norma jurídica determinante da implementação dos tributos, a partir de seus fragmentos contidos na doutrina e na Constituição e, por fim, a rigidez do sistema constitucional tributário brasileiro.