

**FEDERALISMO FISCAL, REPARTIÇÃO DE RECEITAS
TRIBUTÁRIAS, CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS E DRU:**

**Apontando uma solução democrática que resulta na amenização da crise
político-fiscal dos estados-membros e do Distrito Federal**

Ana Carolina de Carvalho Neves, Procuradora do Estado da Bahia

Paulo César de Carvalho Gomes Júnior, Procurador do Estado da Bahia

**FEDERALISMO FISCAL, REPARTIÇÃO DE RECEITAS
TRIBUTÁRIAS, CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS E DRU:**

**Apontando uma solução democrática que resulta na amenização da crise
político-fiscal dos estados-membros e do Distrito Federal**

Ana Carolina de Carvalho Neves e Paulo César de Carvalho Gomes Júnior

Procuradores de Estado

RESUMO

Impõe-se a manutenção do espírito constitucional de federação. A União, justificando-se em diversas razões, tem enfraquecido a autonomia financeira dos entes subnacionais. Este texto apresenta uma solução democrática, em que se extrai da própria Constituição uma medida de contrabalanço, permitindo à União a realização dos seus interesses, mas também garantindo a autonomia dos demais entes, o que os ajuda a sair da crise político-fiscal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 DA FORMA FEDERATIVA DE ESTADO	5
3 DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES FEDERADOS. ESTRATÉGIAS PARA GARANTI-LA.....	8
4 DAS FUNÇÕES DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS. DA SUA DIFERENÇA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	12
5 NÃO PARTILHA DO PRODUTO DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES: VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO	14
6 CONFORMAÇÃO DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES COM A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO.....	20
7 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E SEU PAPEL DE GUARDIÃO DA FEDERAÇÃO	21
8 CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é defender a necessidade de se respeitar a autonomia financeira dos estados-membros e o Distrito Federal, reiteradamente lesada pela União, o que os tem empurrado para a crise político-fiscal. Inicialmente, mostram-se as razões que levaram o constituinte a eleger a forma federativa, dando-lhe importância acentuada. Descreve-se, então, de maneira básica, em que consistem tal forma de Estado e as diferentes autonomias que ela confere aos entes subnacionais. Detalha-se a autonomia financeira, indicando-se as três estratégias adotadas pelo constituinte para garanti-la. Ressalta-se a importância da repartição constitucional do produto da arrecadação tributária. Em seguida, delinea-se o *modus operandi* utilizado pela União para driblar a repartição. Após, apresenta-se uma solução democrática extraída da Constituição que contrabalança a atividade da União, sem impedir que ela realize seus interesses, e que convoca a atuação da advocacia pública. Ademais, antes da conclusão, comenta-se a jurisprudência do STF pertinente a questões afins, mas que não enfrenta a proposta dada por este texto

2 DA FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

A Constituição de 1988 não só adotou para o Estado brasileiro a forma federativa como a submeteu a cláusula pétrea, a primeira do rol do art. 60, §4º, impossibilitando a edição e até mesmo meras proposições de emendas tendentes a aboli-la. Assim, alçou-a à condição de elemento essencial da sua identidade (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012)¹, o que implica dizer que a eventual adoção de forma de Estado distinta significaria uma nova Constituição: a Constituição de 1988 é Federal.

A opção por essa forma e a importância que se deu a ela não foram sem motivo. Razões históricas e funcionais as justificam. Diferentemente do que superficialmente se acredita, a adoção da federação no país não foi por mera imitação do modelo estadunidense (REZENDE; AFONSO, 2002).

Bem pensadas as coisas, Andrade (2010, p. 6) afirma que “o Brasil, pelas suas próprias condições geográficas, tem vocação histórica para o federalismo. O país caracteriza-se por uma imensa área territorial contígua”, o que nunca pareceu combinar harmonicamente com a unitariedade de sua forma, consideradas as suas circunstâncias históricas. Conforme lecionam Rezende e Afonso (2002), desde o início e durante boa parte do desenrolar de sua história, a

unidade do estado brasileiro esteve ameaçada por movimentos separatistas. No período colonial, as relações entre as províncias brasileiras praticamente não existiam, não apenas por razões de distância e falta de meios de comunicação, mas também por ausência de motivos econômicos para o intercâmbio, o que fazia com que a erupção dos movimentos separatistas não pudesse ser vista com surpresa. Não havia coincidência de interesses que justificasse a unitariedade.

Demais disso, segundo os autores, o impulso separatista teria sido alimentado por uma correlação que se estabelecia entre liberalismo e descentralização, atribuindo ao conservadorismo o desejo de reforçar o poder central. Isso fez com que o nascimento da República tenha sido visto como uma vitória do liberalismo. A Constituição republicana de 1891 acolhia as ideias de descentralização e autonomia federal.

Todavia, os primeiros anos da República também foram palco de tumultos políticos e reações contra o novo regime, incluindo seu aspecto federativo. Os militares, que desempenharam um papel decisivo na derrubada do Império, logo se manifestaram contra os interesses liberais, dando margem a novas insurreições, que foram reprimidas com violência pelo marechal Floriano Peixoto. A unidade da federação do país deixou de ser motivo de preocupação no início do século XX. A partir de então, para Rezende e Afonso (2002), as revoltas tiveram mais a ver com centralização ou descentralização, apoiadas por interesses regionais, que ainda dominam o debate sobre a natureza do federalismo brasileiro.

Até então, a Constituição de 1988 representa o pico dos processos de descentralização territorial do poder no país. Embora a forma federativa já se encontrasse em quase todas as constituições anteriores, a CF/88, em muito fruto de um movimento pela descentralização composto na transição para a democracia no início dos anos 80 (REZENDE; AFONSO, 2002), foi a primeira a demonstrar a intenção verdadeira de conferir autonomia aos entes subnacionais, apesar de não ter se livrado por completo do ranço histórico de concentrar poderes nas mãos da União. Vale, porém, a lição de Machado (2008, p. 25), no sentido de que, “Desde que entrou em vigor [...] a Constituição de 1988 vem sendo objeto de emendas que implicaram verdadeiro retrocesso, de sorte que, praticamente, voltamos a ser um Estado Unitário, tamanha é a concentração do poder de tributar em mãos da União”.

Não bastassem as justificativas históricas, a descentralização federativa desempenha importantes funções (CORREIA NETO, 2010; SACRAMENTO, 2012). A Federação é a pluralidade na unidade. Ao repartir o poder no plano espacial, ela permite a unidade nacional sem que haja concentração extrema de poder no ente central, o que poderia favorecer o autoritarismo. As decisões são, ou devem ser, tomadas por meio de canais de diálogos entre os

entes federados. É a lógica do poder limitando poder, de Montesquieu. Ela aproxima o poder político de seus destinatários, possibilitando que o povo tenha mais participação nas atividades públicas e sobre elas exerça maior controle. Fomenta o pluralismo e a diversidade, ao preservar espaços para o poder local, que tende a ser mais receptivo às peculiaridades das populações, o que robustece a democracia. Permite que as tarefas sejam distribuídas de acordo com a aptidão de cada nível de governo para realizá-las, considerando especialmente a eficiência e a economicidade na sua prestação. Algumas tarefas são exercidas com maior eficiência pelo governo central, outras, pelos governos regionais ou locais. Por visar nivelar os serviços públicos à disposição de cada cidadão, não importando onde eles estejam fisicamente (DELFIN NETTO, *apud* UCHÔA FILHO, 2010) tem, naturalmente, função isonômica e, também, democrática: sem tais serviços, as pessoas não terão as condições materiais necessárias para a devida participação na deliberação democrática.

A forma federativa de Estado, portanto, é arranjo institucional desenhado em função das pessoas. Em última análise, pode-se dizer que o seu objetivo é facilitar a promoção da dignidade humana.

O elemento central do arranjo é a distribuição espacial de competências próprias, hauridas diretamente de uma constituição, entre, ao menos, dois níveis distintos de governo, de maneira a lhes garantir autonomia.

Correia Neto (2010, p. 200) ensina que “Uma noção preliminar de autonomia a relaciona com a faculdade de governar-se a si mesmo, isto é, reger-se por suas próprias regras e administrar seus próprios interesses. Noção, até certo ponto, oposta à de subordinação: há autonomia porque não há hierarquia dos entes entre si”. Ensina, ainda, que a autonomia dos entes federados pode ser decomposta basicamente em três¹: administrativa, a possibilidade de se auto-organizar no que concerne a sua estrutura interna; política, a possibilidade de atuar com independência ao legislar sobre assuntos de competência própria; e financeira, que se desdobraria no (i) desempenho de atividade financeira (arrecadação, gestão e gasto) livre da interferência dos demais entes federados e (ii) na possibilidade de dispor de recursos próprios e suficientes para fazer frente às competências impostas pelo texto constitucional - próprios porque o ente deve poder se manter, sem depender da boa vontade dos outros, e suficientes

¹ Há quem apresente diferente classificação das divisões das autonomias dos entes federados. Por exemplo, há quem a divida em cinco: organizacional, a capacidade de se organizar por meio de uma constituição própria; legislativa, a capacidade de editar suas próprias leis; de governo, a capacidade de eleger seus governantes; administrativa a capacidade de exercer os serviços que lhe são próprias; e financeira, a capacidade de se sustentar.

porque não pode haver desproporção entre os recursos e as competências (CORREIA NETO, 2010).

É bem de ver que, em que pese todas as autonomias serem concedidas diretamente pela Constituição aos entes federados, a autonomia financeira (especialmente o segundo dos desdobramentos acima apresentados) é pressuposto das demais. Sem ela toda outorga de competência se torna letra morta, o que esvazia as demais autonomias e, por conseguinte, a própria forma federativa de Estado.

Nesse sentido é a lição de Almeida (1991, p. 33-34):

Resta ponderar, por fim, que atribuir competências significa conferir poderes, mas também deveres, para cujo cumprimento é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes. Como adverte DALMO DE ABREU DALLARI (1986:20), caso não haja equilíbrio entre encargos e rendas ‘ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado solicita recursos de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política’. [...] Na verdade, a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências.

Não é outra a razão por que, em todos os estudos pertinentes, se enfatiza a importância de uma equilibrada distribuição de rendas, mormente de receitas tributárias, que não desnature o federalismo, pela sujeição econômica dos estados-membros e o Distrito Federal à União (inverte-se, nos tempos presentes, os termos da questão), com a concentração generalizada do poder financeiro do governo central em detrimento dos governos estaduais. [...]

Ora, esvaziar a autonomia estadual é esvaziar a Federação. Isto porque, por mais que o federalismo comporte adaptações – e a maleabilidade característica do estado federal talvez seja uma de suas maiores virtudes, causa de aceitação à volta do mundo em países muito diferenciados entre si – não pode ele sobreviver onde se abdique da autonomia das unidades federadas, autonomia que se inclui no núcleo irredutível de princípios cardeais inerentes ao sistema.

O exercício das competências depende de dinheiro. Quem não o tem, depende dos outros para exercê-las. Não tem, portanto, autonomia. Vale aqui a lição que os pais dão a seus filhos: “Quando você puder pagar as suas contas, você manda em seu nariz; enquanto isso, mando eu” (informação verbal)².

3 DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES FEDERADOS. ESTRATÉGIAS PARA GARANTI-LA

² Frase mencionada pelo professor Celso de Barros Correia Neto em sala de aula, ao ministrar a disciplina federalismo fiscal em curso de pós-graduação no Instituto Brasiliense de Direito Público.

O Brasil, como a maioria dos Estados modernos, adota o tributo como principal meio de financiamento, ficando a exploração do patrimônio público relegada a um segundo plano no cumprimento dessa função (CORREIA NETO, 2010). O Estado é fiscal. Assim, na federação brasileira, ser ente federado autônomo significa auferir rendas tributárias próprias e suficientes para o exercício das competências conferidas constitucionalmente.

De acordo com Correia Neto (2010), a Constituição de 1988 se valeu basicamente de três estratégias de divisão das rendas tributárias: (i) distribuição ou divisão de competências tributárias; (ii) centralização de competência e distribuição de capacidade tributária ativa; e (iii) divisão do produto da arrecadação.

Na divisão de competências tributárias, aloca-se entre os diferentes entes federados a aptidão para instituir tributos sobre determinadas bases, excepcionando a proibição abrangente de os criá-los. É dizer, os entes apenas podem instituir tributos que incidam sobre as bases a que correspondem as competências que lhes foram distribuídas. Pudessem eles instituir tributos sobre todos os fatos econômicos, não haveria divisão alguma (CORREIA NETO, 2010).

Não há ente federado brasileiro sem competência para instituir tributos.

Os tributos contraprestacionais por excelência, as taxas e contribuições de melhoria, são distribuídos a todos eles. Isso leva alguns autores a afirmarem que a competência para a instituição é concorrente. Mas Machado Segundo (2005) ensina que a afirmação é incorreta. Em verdade, a competência para tais tributos seria privativa do ente que realizou a atividade que lhes rendeu ensejo. Assim, seria discriminada, indiretamente, nos dispositivos da Constituição que cuidam das competências materiais: para prestarem serviços públicos, exercerem o poder de polícia ou executarem obras públicas. Confirmando o ponto, o Supremo tem decidido que a competência para a instituição e cobrança de taxa depende de a entidade ter competência para o exercício da atividade que constitua o fato gerador (RE 100033, 1983³).

Os impostos, por sua vez, são os tributos não contraprestacionais por natureza. Os seus fatos geradores são situações de fato praticadas pelo contribuinte, que não têm qualquer relação com atividade prestada pelo poder público. Assim, a competência para a instituição deles não pode ser logicamente deduzida das competências materiais dos entes políticos. Machado Segundo (2005) afirma que é por isso que as bases que permitem a sua instituição devem ser discriminadas nos dispositivos específicos que distribuam as competências tributárias.

Há razões lógicas que justificam a outorga de uma dada base para um ou para outro ente. E muitas delas conduzem à concentração da competência no ente central.

³ STF, RE 100033, Relator(a): Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, julgado em 21/09/1983, DJ 27-10-1983 PP-16702 EMENT VOL-01314-03 PP-00612 RTJ VOL-00107-03 PP-01295

Uma delas, a mobilidade da base tributária. Nos tributos incidentes sobre bases móveis (tais como renda, consumo e patrimônio móvel), se a cobrança ficar a cargo das municipalidades, por exemplo, os contribuintes tendem a se deslocar para outras localidades de modo a obter uma menor tributação. Nesses casos, convém que os tributos sejam da competência do ente central, embora no Brasil o imposto do consumo seja da competência dos estados-membros e o Distrito Federal. Outra é a distribuição das manifestações de riqueza pelo território nacional. Se houver uma distribuição desigual, os tributos devem ser de competência do ente central, para que não acentuem as disparidades regionais. Uma terceira é a facilidade de administração ou economia de escala na cobrança do tributo. Quanto maior a economia de escala envolvida na cobrança de um determinado tributo, mais convém que seja mantido no nível nacional. Mais uma é a sensibilidade às alterações no nível de crescimento da economia. Devem ser atribuídos ao governo central tributos que tenham uma elevada elasticidade-renda. Essa atribuição confere ao governo central instrumentos de estabilização e protege os orçamentos locais das variações cíclicas da economia. Por fim, há consenso de que os tributos sobre o comércio exterior devem ser atribuídos ao governo central (GOMES, 2009).

O Brasil não foge à regra. Aqui, também há concentração das competências para instituição de impostos no ente central. A União recebeu a competência para instituição de 7 impostos, afóra as competências residual e extraordinária. Machado Segundo (2005) explica quais o foram e porque o foram.

Os de importação (II) e exportação (IE) foram entregues à União por serem instrumentos de controle do comércio exterior, da balança comercial e do mercado interno. O imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros (IOF) por ser meio para a intervenção no mercado financeiro. O imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) por permitir que se estimule o aproveitamento da produtividade da terra e a realização da reforma agrária. Todas essas atividades de competência da União. O imposto sobre a renda (IR) lhe foi distribuído pela maior facilidade de administração e arrecadação. Não há como, ou pelo menos é muito difícil, se vincular a renda ao território de um único estado-membro. A descentralização geraria muitos conflitos, em virtude da impossibilidade prática de se determinar para quem o imposto seria devido. O imposto sobre produtos industrializados (IPI) porque alguns estados-membros e o Distrito Federal são muito industrializados e outros praticamente não têm indústria. Assim, atribuir-lhes a competência significaria o robustecimento demasiado das desigualdades federativas. O IR e o IPI são também os impostos federais de maior arrecadação. Por isso, conforme se verá, não só se outorgou a competência deles para a União como se determinou a repartição de suas receitas entre os diferentes entes federados, com o desiderato de lhes garantir

autonomia e de dar cumprimento ao objetivo fundamental de reduzir as desigualdades regionais, insculpido no inciso III do art. 3º da CF. Existe, por fim, o imposto sobre grandes fortunas (IGF), que nunca chegou a ser instituído.

Para se mencionar todas as espécies tributárias da classificação pentapartida, há, ainda, as competências relativas aos empréstimos compulsórios e às contribuições.

Conforme o art. 148 da Constituição Federal de 1988, os empréstimos compulsórios cabem apenas à União, em virtude do destino a que se vinculam: o atendimento de despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência ou investimentos públicos de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

E a competência para a instituição das contribuições também foi outorgada quase que exclusivamente à União. Foram ressalvadas apenas as contribuições de custeio dos regimes previdenciários próprios dos demais entes federados.

Na segunda estratégia da divisão das rendas tributárias, a centralização de competência e distribuição de capacidade tributária ativa, há a separação entre as tarefas de instituir e de cobrar o tributo. Um ente institui, e outro o cobra. No atual cenário, a União institui e os entes regionais ou locais o cobram. É algo excepcional, já que a tradição é de o ente instituidor ser também o cobrador. Há exemplo no art. 158, II, da CF, com a possibilidade de o município optar por cobrar o ITR, imposto instituído pela União, e, assim, ficar com a totalidade das receitas tributárias decorrentes da propriedade de município situado em seu território (CORREIA NETO, 2010).

Há quem diga que a autonomia financeira deveria se centrar unicamente nessas duas primeiras estratégias ou apenas na primeira. Coelho *apud* Andrade (2010) afirma que a única forma de se assegurar a independência político-administrativa às entidades da Federação é reformular a discriminação constitucional das competências tributárias. Para o autor, uma distribuição equitativa das competências poderia tornar desnecessário o mecanismo de repartição de receita ou divisão do produto da arrecadação, não garantidor de fato de autonomia aos entes federados por sujeitá-los, de certo modo, à União, que, não raro, abusaria de sua posição. Mas, embora a crítica seja verdadeira, conforme se verá mais abaixo, o autor não se atenta para as importantes funções desempenhadas pelo indigitado mecanismo, que o tornam verdadeiro alicerce do pacto federativo.

Como adverte Uchôa Filho *apud* Delfim Netto (2010), é verdade que a situação ideal é aquela em que as incumbências dos entes nacionais possam ser integralmente financiadas com recursos extraídos da própria comunidade por meio do exercício de suas competências tributárias. Mas, no mundo real, isso é quase impossível de se alcançar. Há acentuadas

disparidades com respeito à distribuição espacial da produção e da renda. Ademais, conforme já se viu, há razões técnicas que recomendam uma considerável centralização da arrecadação tributária. A passagem de tributos da competência da União para os entes subnacionais resultaria no agravamento das disparidades entre eles, beneficiando muito poucos, especialmente os mais bem estruturados e situados em áreas prósperas e industrializadas (ANDRADE, 2010).

Aí que entra em cena a repartição do produto da arrecadação das receitas tributárias, o terceiro dos mecanismos de divisão de rendas, consistente num instituto pelo qual entes diversos dos que detém a competência tributária participam das receitas do tributo. É, portanto, uma partilha do produto da arrecadação, e não da competência. Divide-se o resultado, não a fonte. Pode-se dizer que é uma divisão de rendas de segundo nível, pois pressupõe a distribuição de competências tributárias para repartir as receitas que decorram de seu exercício (CORREIA NETO, 2010).

No cenário jurídico brasileiro atual, a repartição sempre se dá “de cima para baixo”. Da União para os estados-membros e o Distrito Federal e municípios, e dos estados-membros e o Distrito Federal para os municípios. Não há o caminho contrário. Todavia, nada impede que o direito positivo o preveja, desde que, é claro, seja preservada a harmonia federativa.

Conti *apud* Gomes (2009) divide a repartição em duas: direta e indireta. Na direta, parcela da receita arrecadada de um tributo da competência de uma unidade federativa deve ser entregue a outra. Como exemplo, o disposto no art. 158, III, da CF/1988, que estabelece que cinquenta por cento da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) deve ser repassado pela União aos Municípios onde o imóvel se localiza (situação que, como visto acima, pode ser modificada caso o município opte por cobrar o ITR, ficando com 100% da receita). Na indireta, parcelas da receita arrecada de um ou mais tributos da competência de um dado ente são destinadas à formação de fundos, cujos valores serão distribuídos aos entes federados beneficiários segundo critérios preestabelecidos. Os fundos constituem “um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios preestabelecidos” (CONTI *apud* GOMES, 2009, p. 5).

Vejamos as importantes funções desempenhadas pela repartição.

4 DAS FUNÇÕES DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS. DA SUA DIFERENÇA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Uma de suas principais funções é a de reduzir o desequilíbrio fiscal, causado pela desproporção entre as tarefas constitucionalmente impostas aos entes subnacionais e os recursos tributários a serem auferidos do exercício de suas competências tributárias. É dizer, há desproporção entre competências materiais e competências tributárias. Como afirmado acima, há diversas razões que justificam que determinadas competências materiais sejam descentralizadas, como o pluralismo e eficiência. E há igualmente muitas razões que justificam uma tendência na centralização da competência tributária, especialmente quanto aos impostos. Isso, naturalmente, faz com que os entes subnacionais necessitem de outras fontes de recursos próprios, para que sejam efetivamente autônomos e possam prover níveis adequados de serviços públicos (GOMES, 2009).

Gomes (2009) afirma que a repartição promove também a equalização inter-regional, função de grande relevância em Estados com grande extensão territorial e com acentuadas disparidades regionais, como o Brasil. Ela permite que entes com baixa capacidade fiscal e frágil estrutura participem da arrecadação de tributos gerados em territórios mais prósperos, o que nivela os serviços públicos à disposição de cada cidadão independentemente de onde eles estejam (DELFIM NETTO, 2010), assegurando autonomia àqueles entes e realizando democracia e isonomia. Ensina Conti *apud* Gomes (2009, p. 13):

Nada mais razoável, na busca do caminho que leve à Justiça Social, do que reconhecer ser aplicável esta noção da igualdade não apenas aos indivíduos como tais, considerados isoladamente, mas também às comunidades na qual vivem [...]

O princípio da igualdade deve, por conseguinte, ser aplicado à organização do Estado na forma federativa, o que nos leva à conclusão de que deve ser estendido aos componentes da Federação, a fim de que possa vir a atingir sua meta final, que é o cidadão. Logo, é fundamental que o Estado se organize da forma a manter a equidade entre seus membros, o que importa na adoção de uma série de medidas redistributivas.

Há, ainda, outra função. A repartição pode ser usada como mecanismo compensatório, destinado a evitar o impacto negativo de mudanças operadas no sistema tributário na arrecadação dos governos subnacionais. Prado, Quadros e Cavalcanti *apud* Gomes (2009) trazem o exemplo do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados, instituído pela Constituição de 1988 (art. 159, II).

Vale registrar que a repartição constitucional de receitas não se confunde com as transferências legais ou voluntárias, embora estas também desempenhem importantes tarefas na cooperação federativa, como o fomento de comportamentos desejados.

Isso porque, nas transferências legais ou voluntárias, o ente transferidor, normalmente o ente central, tem no primeiro momento disposição sobre os recursos transferidos, que apenas depois passam a pertencer ao ente receptor, o que o coloca em posição de acentuada dependência do primeiro. Nas transferências, portanto, os recursos não são próprios do ente subnacional. Assim, não lhe garantem autonomia (CORREIA NETO, 2010).

Na repartição, os recursos entram nos cofres do Estado brasileiro imediatamente como pertencentes aos entes subnacionais receptores. A União os registra meramente para fins contábeis, mas jamais adquire a propriedade deles. Didaticamente, pode-se dizer que a União chega a ter a detenção ou, no máximo, a posse dos recursos, não a propriedade. Assim, ela é obrigada a entregá-los aos entes subnacionais. Entrega que não se confunde com transferência justamente porque esta implicaria transmissão de propriedade, de acordo com Correia Neto (2010). É por isso que os recursos obtidos pelos entes subnacionais na repartição são considerados próprios e, desse modo, garantidores de autonomia.

Vê-se, portanto, que, dada a relevância de suas funções, o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias se insere no núcleo duro da Constituição. Ele é um dos principais responsáveis por manter a autonomia dos entes subnacionais e, assim, o pacto federativo. É também um dos responsáveis pela isonomia na satisfação das necessidades dos cidadãos espalhados pelo território brasileiro, o que contribui para a difusão das condições materiais de deliberação democrática. Em última análise, contribui para a dignidade humana.

Portanto, qualquer medida que diminua esse sistema tendendo a esvaziá-lo, seja por ser desproporcional, seja por não estar acompanhada de outra que imediatamente a contrabalance, o que interessa a este artigo, deve ser reputada lesiva à Constituição, ainda que veiculada por emenda constitucional. Noção que se avulta no presente momento, considerada a crise por qual passam os estados-membros e o Distrito Federal brasileiros. A melhor solução constitucional, porém, pode não ser a aniquilação de uma medida tal, mas a extração da devida compensação do próprio texto constitucional. Nesse caso, é possível que se entenda que há inconstitucionalidade na omissão de não se ter definido, de logo, a compensação à medida, não propriamente na medida.

5 NÃO PARTILHA DO PRODUTO DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES: VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO

De acordo com o entendimento dominante, respaldado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a teoria da pentapartição para fins

de classificação dos tributos, que admite como espécies tributárias as taxas, as contribuições de melhoria, os impostos, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. As contribuições especiais, por sua vez, dividem-se em contribuições sociais, contribuição de intervenção no domínio econômico, contribuições corporativas e contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (ALEXANDRE, 2011).

A partir dessa classificação e com o escopo de dar alicerces robustos à forma federativa de Estado, em especial à autonomia fiscal dos entes periféricos, o constituinte originário indicou as regras para o sistema de repartição das receitas tributárias. Os impostos assumiram o protagonismo do sistema.

Eles se amoldavam perfeitamente ao espírito da repartição de receitas arrecadas pelos seguintes fundamentos: i) são tributos não vinculados à atividade estatal, o que significa dizer que é desnecessária uma atividade específica do Estado em favor do sujeito passivo para legitimação de sua cobrança (MACHADO, 2008); ii) são tributos de arrecadação não vinculada, conforme dispõe o art. 167, IV, da CF, a tradução do princípio da não afetação da receita (ALEXANDRE, 2011). Desse modo, os valores arrecadados com os impostos, salvo as exceções constitucionais, não são vinculados a qualquer órgão, fundo ou despesa.

Os impostos federais de maior arrecadação, o IR e o IPI, foram objeto de repartição. Ademais, a preocupação do constituinte originário com a necessidade de respeito a autonomia fiscal dos entes periféricos, fundada em razões históricas, foi tanta que alcançou a eventual criação de impostos residuais pela União. Determinou-se a repartição com os estados-membros e o Distrito Federal de 20% dos recursos dela obtidos.

É certo, no entanto, que as receitas de alguns impostos federais não estão sujeitas à repartição, mas há razões específicas para tanto. Por exemplo, a doutrina ensina que, em relação aos impostos de importação e exportação, a explicação residiu na natureza constitucional regulatória, e não arrecadatória dessas espécies tributárias. Quanto ao imposto extraordinário de guerra, a não repartição decorreu da óbvia razão de que o produto de sua arrecadação visa salvaguardar a República Federativa do Brasil em momento de máxima tensão internacional.

Bem pensadas as coisas, as mesmas razões que justificaram a inserção das receitas dos impostos no núcleo do sistema de repartição, conduziram o constituinte a afastar as demais espécies tributárias. Decerto, o constituinte não estava vinculado a essas razões, tanto que, vez ou outra, ele ou o seu reformador as excepcionaram. Mas não se pode negar que elas pautaram o seu trabalho.

Assim, não se determinou a repartição da receita dos tributos retributivos, as taxas e contribuições de melhoria (ALEXANDRE, 2011). Elas são uma contraprestação a uma

atividade estatal específica em favor do contribuinte. A lógica, então, é que a receita tributária fique com o ente prestador da atividade, embora o produto da arrecadação, em regra, não seja vinculado ao financiamento da atividade fato gerador.

Não há também repartição das receitas do empréstimo compulsório e das contribuições especiais, por terem arrecadação vinculada a finalidade precisa. Se o tributo é instituído para que o ente que o titulariza destine os recursos a uma dada finalidade, não haveria razão para a receita ser repartida. Há, ainda, outros fundamentos que justificaram a não repartição dos empréstimos compulsórios e de espécies das contribuições especiais.

O produto da arrecadação dos empréstimos compulsórios não é propriamente de receitas, mas de ingressos restituíveis. E as hipóteses em que eles podem ser instituídos são bastante limitadas, não tendo ocorrido após a Constituição de 1988.

As contribuições de seguridade não faziam parte do orçamento fiscal da União (art. 165, §5, I e III, CF), pelo que se entendia que não serviriam à partilha (MACHADO SEGUNDO, 2005). As contribuições de intervenção no domínio econômico são marcadas, conforme Machado Segundo (2005), pela excepcionalidade, assim como os empréstimos compulsórios, talvez um pouco menos, e são dotadas de caráter regulatório, não arrecadatório. Seja dito de passagem que a exceção constitucional de repartição da CIDE-combustível não foi prevista pelo constituinte originário, mas trazida pela Emenda Constitucional 42/2003, que determinou a divisão dos seus recursos com os entes parcelares. Machado Segundo (2005) ainda afirma que a não partilha dos recursos oriundos das contribuições sociais restantes, por seu turno, não teria o condão de desequilibrar a repartição de receitas pelo seu baixo volume arrecadatório.

A priori, o equilíbrio fiscal entre os entes federados, desejado pelo constituinte originário, não foi abalado pelo fato de tais tributos não terem sido repartidos. Sobretudo porque os tributos federais que mais geravam recursos, o imposto de renda e o imposto sobre os produtos industrializados, o foram (MACHADO SEGUNDO, 2005). Além disso, criou-se mecanismo para evitar dribles ao sistema da repartição, a imposição da partilha das receitas dos impostos residuais.

O constituinte, porém, não contava com a astúcia da União, que tem optado por incrementar sua arrecadação tributária pela criação e aumento das contribuições especiais, em vez de o fazer pelos impostos. Em verdade, a sua lógica não é muita complexa: impostos, em regra, exigem repartição; contribuições, não.

Há dados que indicam o crescimento alarmante das receitas das contribuições e a redução da dos impostos que ensejam a repartição de receitas.

O imposto de renda da pessoa jurídica teve suas alíquotas reduzidas. Primeiro, de 35% para 30%, e essa redução foi acompanhada de uma ultrajante coincidência: a instituição da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas. Tudo disposto na mesma lei, a de nº 7.689/88. Posteriormente, a alíquota chegou a 25%, e já caiu para 15% (MACHADO SEGUNDO, 2005). Ou seja, desde a promulgação da Constituição, houve redução de quase 60% da alíquota de tal imposto.

De acordo com Machado Segundo (2005) a manobra arrecadatória da União também se mostrou presente no âmbito do imposto sobre produtos industrializados (IPI), tendo em vista a sua argilosa troca por contribuições, como se deu, por exemplo, com a redução do IPI de automóveis com o paralelo aumento da contribuição para financiamento da seguridade social (COFINS).

Há a partilha das receitas da CIDE-combustível, instituída em decorrência de uma reação dos Estados à colossal avalanche de contribuições (MACHADO SEGUNDO, 2005).

Ademais, para acrescentar ao rol de evidências que apontam ao propósito violador do equilíbrio da repartição de receitas, a União ainda não se interessou em exercer a competência para instituição do partilhável imposto residual.

Todavia, *nem tudo são flores*. Para a União, as contribuições possuem um inconveniente, a vinculação de suas receitas às finalidades constitucionais que ensejaram sua instituição, conforme se extrai do art. 149, da CF⁴. “As contribuições qualificam-se pela finalidade que devem alcançar” (CARRAZA *apud* MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 84), ou seja, as contribuições são “um meio, ou instrumento, através do qual o Estado deve tentar atingir certas finalidades” (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 84).

A história acusa que as contribuições nasceram a partir da percepção da insuficiência do Estado liberal. O propósito foi o de fomentar ações positivas do Estado. Elas surgiram para conviver com os impostos, que reinavam sozinhos num contexto social em que não havia preocupações com o destino do produto da arrecadação. Foram criadas visando à implementação dos direitos fundamentais de segunda e terceira gerações. E, assim, a característica mais relevante que distingue a contribuição das demais espécies tributárias, especialmente dos impostos, é justamente a necessária destinação constitucional do produto da sua arrecadação.

⁴ 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, **como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas**, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo

A União não se mostrou totalmente satisfeita com esse ônus do seu instrumento de satisfação da sanha arrecadatória. Por isso, nos idos de 1994, quando da adoção do Plano Real, criou, por meio de emenda constitucional de revisão (ECR 1/1994), mecanismo que permitia a desafetação de parte de suas receitas tributárias, inclusive das contribuições. Em verdade, atualmente mais de 98% dos recursos por ela desvinculados provêm das contribuições. Tem-se que “A expectativa é que a medida libere R\$ 117,7 bilhões para uso do Executivo apenas em 2016, sendo R\$ 110,9 bilhões de contribuições sociais, R\$ 4,6 bilhões da Cide e R\$ 2,2 bilhões de taxas”⁵.

Inicialmente conhecido como Fundo Social de Emergência e Fundo de Estabilização Fiscal, hoje ele é chamado de Desvinculação de Receitas da União, ou DRU. Quando de sua implantação, dizia-se que ele seria transitório, mas a verdade é que tem sido prorrogado incansavelmente, com pequenas alterações. Por ora, ele já foi prorrogado para até o ano de 2023, por força de EC 93/2016⁶.

Para Dias (2011), a União justifica a DRU na promoção da estabilidade econômica, na elasticidade da gestão orçamentária e na consecução do ajuste fiscal. Não se nega a importância de tais finalidades, mas a desvinculação inegavelmente constrói caminho para uma acentuada centralização das receitas tributárias na União, que, se não contrabalançada, pode fragilizar o arranjo federativo constitucional. Alguma solução tem que ser construída no sentido da otimização dos interesses conflitantes. A questão, porém, é complexa.

Há quem não vislumbre problema algum, ao simples argumento de que a vinculação da destinação do produto das contribuições para certas finalidades não é cláusula pétrea, podendo ser modificada por emenda constitucional. Argumenta-se, ainda, que a marca distintiva das contribuições, a destinação de recursos para determinada finalidade, foi mantida predominantemente.

Com o devido respeito, a análise não se atenta para o todo. Provavelmente porque os ataques feitos pela União, por serem paulatinos e travestidos de uma falsa legalidade, não são de fácil percepção. A doutrina vem advertindo (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 163):

⁵ Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/08/promulgada-emenda-que-prorroga-desvinculacao-de-receitas>, acesso em 08 de julho 2017.

⁶ Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. § 1º (revogado) § 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. § 3º (Revogado).

Note-se a evolução dos fatos. Primeiro, a União cria contribuições que não se submetem a algumas limitações constitucionais, em regra não têm âmbito constitucional de incidência definido nem são partilhadas com os demais entes federados. E o faz à saciedade. Tudo, porém, estaria justificada porque seriam atendidas “finalidades sociais e coletivas”, às quais não se poderiam opor princípios constitucionais fruto de um “liberalismo egoísta” e, por isso mesmo, “aplicável apenas aos impostos”. Depois, porém, diante do expressivo montante arrecadado, “desvincula-se” a receita correspondente, dando-lhe destino que poderia ser obtido com o produto dos impostos em geral. O nome “contribuição, enfim, serve apenas de biombo, criando-se uma situação que nem Maquiavel poderia imaginar: os fins, a rigor, passam a se justificar por si mesmos, numa inominável petição de princípios.

A conjugação da DRU com a concentração da arrecadação tributária federal nas contribuições, sem a instituição de instrumento de contrabalanço, representa verdadeiro dribble ao sistema constitucional de repartição de receitas, comprometendo a autonomia dos estados-membros e o Distrito Federal de maneira a empurrá-los para uma crise político-fiscal irremediável.

A União simplesmente alega que está exercendo os seus direitos de instituir contribuições, de instigar a edição de emendas e de atingir os importantes objetivos acima aludidos, mas, se isso é verdade, é verdade também que os direitos estão sendo exercidos de maneira abusiva, de maneira a prejudicar a autonomia fiscal dos estados-membros e o Distrito Federal. “O abuso de direito consiste no uso imoderado do direito subjetivo, de modo a causar dano a outrem. Em princípio, aquele que age dentro do seu direito a ninguém prejudica (*neminem laedit qui jure suo utitur*).”⁷

A situação da federação brasileira é bem representada em trecho do poema “No caminho com Maiakóvski”, de Eduardo Alves da Costa:

[...] Na primeira noite eles se aproximam
e roubam uma flor
do nosso jardim.
E não dizemos nada.
Na segunda noite, já não se escondem;
pisam as flores,
matam nosso cão,
e não dizemos nada.
Até que um dia,
o mais frágil deles
entra sozinho em nossa casa,
rouba-nos a luz, e,
conhecendo nosso medo,

⁷ AMARAL, Francisco. *apud* OLIVEIRA, Dinalva Souza de. Natureza jurídica do abuso de direito à luz do Código Civil de 2.002 http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13690.

arranca-nos a voz da garganta.
E já não podemos dizer nada.

6 CONFORMAÇÃO DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES COM A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

A solução que se propõe é a repartição com os estados-membros e o Distrito Federal das receitas desvinculadas das contribuições. Ela repousa no próprio sistema de repartição de receitas tributárias estruturado pelo poder constituinte originário.

O constituinte estava atento à tendência história brasileira de centralização de recursos no poder central (MACHADO SEGUNDO, 2005), que poderia dar ensejos a dribles no sistema de repartição de receitas. Por isso, ao planejá-lo, estabeleceu a repartição da receita de eventuais novos de tributos não contraprestacionais de arrecadação desvinculada a serem criados. É dizer, ao conferir à União a competência residual lhe autorizando a instituição de novos impostos, o constituinte cuidou de repartir 20% do produto da arrecadação com os estados-membros e o Distrito Federal⁸.

Como *ubi eadem ratio ibi idem jus*, a solução é a repartição de 20% das receitas desvinculadas das contribuições com os estados-membros e o Distrito Federal. Deve-se repartir 20% dos 30% desvinculados. Decerto, o constituinte apenas previu expressamente a repartição das receitas arrecadadas pelos impostos residuais, não pelas contribuições. Mas, assim como a dos impostos dos residuais, as receitas desvinculadas das contribuições pela DRU, são também novas receitas tributárias federais desvinculadas, não expressamente consignadas no texto do constituinte de 1988. E, para tais receitas, a determinação constitucional foi no sentido da repartição. Só assim se garante o pacto federativo desejado pelo constituinte.

Exigir que a previsão específica relativa ao rateio das receitas desvinculadas das contribuições constasse do texto do constituinte de 1988 seria a demanda de um exercício de vidência. Como ele poderia imaginar tamanha criatividade do poder central em inventar subterfúgios para inchar seus cofres em plena contrariedade ao sistema de repartição? Ademais, é bem de ver que, em 1988, o montante das receitas das contribuições não era suficiente para

⁸ É bem de ver que essa regra é um dos pontos mais sensíveis do equilíbrio federativo fiscal. Primeiro, porque faz com que a arrecadação do Estado aumente proporcionalmente à hipertrofia da arrecadação da União. Segundo, porque afasta a possibilidade de instituição de impostos residuais com fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Lei Maior, evitando-se a tributação concorrente, o que culminaria em certa medida na redução da prática dos fatos tributados pelos contribuintes, reduzindo a arrecadação dos entes periféricos (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Contribuições e Federalismo. São Paulo: 2005, Dialética, p. 59).

abalar a harmonia da repartição de receitas dos entes federados (MACHADO SEGUNDO, 2005).

Registre-se que não se está a dizer que a desvinculação das receitas das contribuições altera a natureza jurídica do tributo para a de impostos na parte desvinculada. Noutros termos, não se diz que há uma mutação parcial da contribuição em imposto. Isso poderia gerar outras implicações. O que se diz apenas é que as receitas delas que forem desvinculadas devem ser repartidas. E nada impede isso: ao revés, a ordem constitucional assim impõe. Não se exige como pressuposto para a repartição o fato de as receitas decorrerem de impostos. Como se sabe, aliás, o que vai ocorrer com o produto da arrecadação não importa ao direito tributário, mas ao direito financeiro.

O objetivo da repartição é garantir a harmonia federativa, e ele deve ser realizado, estejamos falando de impostos ou não. Se o constituinte derivado entendesse por desvincular a totalidade ou quase das receitas das contribuições e, paralelamente, o poder central aumentasse a arrecadação das contribuições e reduzisse à insignificância a arrecadação dos impostos partilháveis, o que restaria da federação? Certamente, um conjunto de fatos tal, que só difere do já existente em sua robustez, reclamaria medida ainda mais drástica do que a repartição de 20% das receitas desvinculadas das contribuições.

A solução tem que ser tomada imediatamente. Não se pode esperar o dia em que *a voz da garganta nos é arrancada*.

7 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E SEU PAPEL DE GUARDIÃO DA FEDERAÇÃO

Não se ignora que, por meio de recursos extraordinário, ora decorrentes de conflitos entre os municípios e a União, ora entre esta e sociedades empresárias, a questão da DRU chegou ao STF, e que a jurisprudência se formou no sentido de sua constitucionalidade.

Em pelo menos um julgado, a turma, utilizando-se de argumento acima referido e rebatido, assinalou que a “norma que determina a vinculação da destinação do produto da arrecadação das contribuições sociais não assume caráter de cláusula pétrea, uma vez não contemplada pelo art. 60, § 4º, da Constituição Federal” (RE 537610, 2010⁹).

⁹ STF, RE 537610, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 01/12/2009, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-09 PP-01566 RDDT n. 174, 2010, p. 145-146 RT v. 99, n. 894, 2010, p. 104-105.

Em outro julgado, o município recorrente sustentou que a desvinculação de parte da receita da arrecadação da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) a fez adquirir feição de imposto na parcela que foi desvinculada, pretendendo, diante disso, a repartição da receita pertinente. A pretensão municipal não vingou. Foi consignado que a Corte Suprema “possui entendimento no sentido de que a alteração, consignada no art. 76 do ADCT, da destinação de parte dos recursos arrecadados a título de contribuições sociais não altera a finalidade dos referidos tributos, que permanece sendo o custeio da seguridade social” (RE 605562, 2012¹⁰).

A jurisprudência da Corte já verberou, também, que “a desvinculação parcial e temporária da arrecadação das contribuições sociais da União, nos termos do art. 76 do ADCT, é constitucional e não altera a natureza desses tributos [...]” (RE 602367, 2010¹¹).

Mas o STF ainda não enfrentou especificamente a questão posta neste texto, referente à violação ao sistema constitucional de repartição de receitas e, conseqüentemente, ao pacto federativo. Uma coisa é a possibilidade de se desvincular parcela da receita das contribuições, mais uma é o fato de isso não gerar uma mutação parcial da contribuição em imposto, outra diferente dessas duas é a necessidade de partilha das novas receitas tributárias federais desvinculadas em respeito ao sistema constitucional de repartição de receitas.

A Corte deve ser chamada a resolver essa questão, especialmente em virtude de seu papel de Tribunal da Federação, incumbido do dever de zelar pelo pacto federativo (CF, art. 102, I, f), inúmeras vezes por ela bem cumprido, c conforme se vê, por exemplo, de trecho de decisão da ministra Rosa Weber no bojo da ACO 2941 cuja discussão central residiu na destinação de receitas advindas da Lei de Repatriação (Lei 13.254/2016) para os cofres locais:

A técnica de repartição de receitas, que consubstancia modalidade de distribuição vertical de rendas, é fator inerente ao federalismo brasileiro, pois é inescapável a constatação (...) de que nem todos os Estados-membros e o Distrito Federal e Municípios – os quais se pretenderia tornar autônomos – são capazes de produzir em seus lindes riqueza suficiente para dela extrair, sem auxílio externo, matéria tributável em montante compatível às atribuições constitucionais que lhes tenham sido conferidas” (LOBO, Rogério Leite. *Federalismo Fiscal Brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 82). Um aspecto que se torna fundamental, diante da importância dos repasses entre entes federativos (que nem sempre possuem competências tributárias em necessária correspondência às obrigações de prestação de serviços) é a da “intangibilidade dos recursos”, ou seja, “às regras assecuratórias da entrega

¹⁰ STF, RE 605562, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/06/2012, publicado em DJe-150 DIVULG 31/07/2012 PUBLIC 01/08/2012.

¹¹ STF, RE 602367, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 20/04/2010, publicado em DJe-079 DIVULG 04/05/2010 PUBLIC 05/05/2010

integral e incondicionada dos montantes às unidades federativas beneficiadas (LOBO, Rogério Leite. Ob. Cit., p. 153)¹².

É diante de decisões judiciais corajosas como a ora transcrita que a advocacia pública estadual e distrital não pode nutrir posição de parcela da doutrina que aponta haver “influência do Executivo da União sobre o Supremo Tribunal Federal, causada especialmente pela forma como são escolhidos os seus Ministros” (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 67). Sem dúvidas, a consagração constitucional da advocacia pública como função essencial à justiça, bem como a sua função de representação judicial e de consultoria jurídica aconselham uma atitude proativa dessas autoridades estaduais e distrital no sentido da promoção de meios à judicialização da questão ora tratada.

No fim das contas, espera-se que a Corte Suprema, dotada que é de perspicácia constitucional, faça valer a forma federativa de Estado por meio do rearranjo do sistema de repartição de receitas, consagrando especificadamente a repartição de receitas desvinculadas das contribuições.

E que não seja a federação brasileira, pois, transformada em sonho solitário. Segundo Alves (2013), sonhos sozinhos nada podem fazer. Sendo coisas belas, são coisas fracas. A federação também é bela, mas, sem uma instituição que a assegure, será inútil. Que não vivamos para ver um federalismo de aparências.

8 CONCLUSÃO

A associação da atividade da União de incrementar sua arrecadação tributária por meio de contribuições especiais, em vez de impostos, com a DRU representa um drible ao sistema constitucional de repartição das receitas tributárias, que tem prejudicado a autonomia financeira dos estados-membros e do Distrito Federal, essencial ao pacto federativo. Não obstante, a DRU promove a satisfação de importantes interesses do ente nacional. Diante disso, em vez de se declarar a sua inconstitucionalidade pura e simples, é mais democrático e consentâneo com a Constituição que se extraia do próprio texto constitucional uma medida de contrabalanço, permitindo à União a realização dos seus interesses, mas sem desrespeitar a autonomia dos estados-membros e do Distrito Federal, o que, no presente momento, os ajudará a sair da crise político-fiscal. A solução na verdade já foi dada claramente pelo próprio constituinte originário

¹² STF, ACO 2941 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 11/11/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 16/11/2016 PUBLIC 17/11/2016

ao determinar que 20% das receitas arrecadadas pela União com os impostos residuais sejam repartidas com os estados-membros e o Distrito Federal, de maneira a evitar dribles ao sistema de repartição de receitas. Como *ubi eadem ratio ibi idem jus*, a solução é a repartição de 20% das receitas desvinculadas das contribuições com os estados-membros e o Distrito Federal. Reparte-se 20% dos 30% desvinculados.

Esclareça-se que não se está dizendo que as contribuições viraram, em parte, impostos. Isso poderia trazer outras implicações. O que se diz é apenas que, para não haver fraude ao sistema constitucional de repartição das receitas, 20% das receitas de contribuições desvinculadas pela DRU devem ser repartidas com os estados-membros e o Distrito Federal.

Não se tem conhecimento de que a questão abordada já foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que cumpre a Advocacia Pública estadual e distrital promover meios para seu exame judicial.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. Revista e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011, 286, v. 287.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: 1991, Editora Atlas.

ALVES, R. O retorno e terno, 29ª edição. Campinas: Papirus, 2013.

ANDRADE, L. de O. **A Repartição das Receitas Tributárias**. 2010. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/luanandrade.pdf, acesso em 06 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 148. 1988. Disponível em: https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_148_.asp, acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 158. 1988. Disponível em: https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_158_.asp, acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 159. 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_26.02.2015/art_159_.asp, acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 167. 1988. Disponível em: https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_167_.asp, acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 165. 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_165_.asp, acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 149. 1988. Disponível em:
https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_149-A_.asp,
acesso em 09 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 102. 1988. Disponível em:
https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_102_.asp,
acesso de 09 de julho de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF, ACO 2941 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 11/11/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 16/11/2016 PUBLIC 17/11/2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF, RE 100033, Relator(a): Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, julgado em 21/09/1983, DJ 27-10-1983 PP-16702 EMENT VOL-01314-03 PP-00612 RTJ VOL-00107-03 PP-01295

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 537610, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Segunda turma, julgado em 01/12/2009, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-09 PP-01566 RDDT n. 174, 2010, p. 145-146 RT v. 99, n. 894, 2010, p. 104-105.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 602367, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 20/04/2010, publicado em DJe-079 DIVULG 04/05/2010 PUBLIC 05/05/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 605562, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/06/2012, publicado em DJe-150 DIVULG 31/07/2012 PUBLIC 01/08/2012.

CARRAZA *apud* MACHADO SEGUNDO, H. de B. **Contribuições e Federalismo**. São Paulo: 2005, Dialética.

COELHO, S. C. N. *apud* ANDRADE, L. de O. **A Repartição das Receitas Tributárias**. 2010. Disponível em:

http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/luanaandrade.pdf , acesso em 06 de julho de 2017.

CONTI, J. M. *apud* GOMES, E. C. da S. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista Direito Público, v. 6, n. 27, 2009. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565> , acesso em: 07 de julho de 2017.

CORREIA NETO, C. de B. Repartição das Receitas Tributárias e Transferências Intergovernamentais. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. F. (Org.). **Federalismo Fiscal e Questões Contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010.

COSTA, E. A. da. No caminho com Maiakóvski. Disponível em: <http://www.jornaldepoesia.jor.br/autoria1.html>, acesso em 07 de julho de 2017.

DELFIN NETTO, A. Repartição das Receitas Tributárias e Transferências Intergovernamentais. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. F. (Org.). **Federalismo Fiscal e Questões Contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010, p. 217-242.

DIAS, F. A. C. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>, acesso em: 08 de julho de 2017.

GOMES, E. C. da S. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista Direito Público, v. 6, n. 27, 2009. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565> , acesso em 07 de julho de 2017.

MACHADO SEGUNDO, H. de B. **Contribuições e Federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

MACHADO, H. de B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008.

OLIVEIRA, Dinalva Souza de. Natureza jurídica do abuso de direito à luz do Código Civil de 2002. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13690, acesso em 07 de julho de 2017.

PRADO, S.; QUADROS, V.; CAVALCANTI, C. *apud* GOMES, E. C. da S. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista Direito Público, v. 6, n. 27, 2009.

Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565> , acesso em 07 de julho de 2017.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267820480_A_Federacao_Brasileira_Fatos_desafios_e_perspectivas , acesso em 06 de julho de 2017.

SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: 2012, Fórum. [*E-book*].

UCHÔA FILHO, S. P. de M. *apud* DELFIM NETTO, A. Repartição das Receitas Tributárias e Transferências Intergovernamentais. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. F. (Org.). *Federalismo Fiscal e Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Conceito, 2010, p. 217-242.