



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**VÍTOR IMBROISI MARTINS**

**A (in)constitucional retenção do IRRF pela União  
sobre valores pagos pelo Distrito Federal a suas  
forças de segurança e demais serviços públicos: uma  
análise com base na Ação Civil Originária nº  
3.258/DF**

Brasília

2022

**A (IN)CONSTITUCIONAL RETENÇÃO DO IRRF PELA UNIÃO SOBRE VALORES PAGOS PELO DISTRITO FEDERAL A SUAS FORÇAS DE SEGURANÇA E DEMAIS SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE COM BASE NA AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA Nº 3.258/DF**

Vítor Imbroisi Martins

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria

**BRASÍLIA - DF 2022**

II32( Imbroisi Martins, Vítor  
A (in)constitucional retenção do IRRF pela União sobre valores pagos pelo Distrito Federal a suas forças de segurança e demais serviços públicos: uma análise com base na Ação Civil Originária nº 3.258/DF / Vítor Imbroisi Martins; orientador Luiz Alberto Gurgel de Faria. -- Brasília, 2022. 59 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. O Federalismo Fiscal Brasileiro. 2. A Repartição de Competências e Receitas Tributárias. 3. O Fundo Constitucional do Distrito Federal e discussão em sede da ACO nº 3.258/DF. I. Alberto Gurgel de Faria, Luiz, orient. II. Título.

Vítor Imbroisi Martins

**A (IN)CONSTITUCIONAL RETENÇÃO DO IRRF PELA UNIÃO SOBRE VALORES PAGOS PELO DISTRITO FEDERAL A SUAS FORÇAS DE SEGURANÇA E DEMAIS SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE COM BASE NA AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA Nº 3.258/DF**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

O candidato foi considerado \_\_\_\_\_ pela banca avaliadora.

**BANCA AVALIADORA**

\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria (Orientador) - Presidente  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Antônio Moura Borges (Avaliador)  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

\_\_\_\_\_  
Professor Mestre Marcello Lavenère Machado Neto (Avaliador Externo)  
Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília e advogado em Marcello  
Lavenère Machado Advocacia

## AGRADECIMENTOS

Ao final de uma jornada, resta-me olhar para trás e refletir sobre o que se passou desde que pus meus pés na Faculdade de Direito, pela primeira vez, como aluno. Foram bons - ainda que rápidos - cinco anos de minha vida, nos quais tive o prazer e a honra de ser acompanhado por pessoas especiais. Sem elas, nada teria sido possível.

Agradeço a minha mãe, por todo o apoio, carinho, zelo e puxões de orelha. Te amo ao infinito e além.

Ao Tomás, por todo o direcionamento, conversas, dúvidas resolvidas e confiança, mesmo quando eu não a tinha. Você é meu modelo, meu melhor amigo e o melhor irmão que eu poderia ter.

Vocês são minha base e meu porto seguro.

A minha família, que aqui o faço na pessoa da minha madrinha, Dênia, por toda a força, amor e fé. Amo muito todos vocês.

Ao meu querido irmão, Guilherme, presente em todos os momentos.

Ao meu pai, pelas conversas, amor e carinho a seu próprio modo.

Aos meus amigos, em especial, Eduarda, Victor, Henrique, Lara, Isabela, Yngrid, Zeca, João Felipe, Sancler, Mariana, Pedro, Júlia, Gabriel, João Victor, Sérgio, Karine, Pelanda, Frank, Marcella, Caê, Caram, Bichu, Rafinha, Millena, Dan, Maria, Clara, Gallotti, Cortizo, aos membros do TDPP e do COB, e Carol Caruso, por toda a parceria e ombro amigo. A todos sou muito grato pelo companheirismo em todas as horas.

À Mariana, Isabela, e Victor, pelo apoio na confecção desta Monografia.

Aos meus chefes e colegas de estágio, que aqui faço nas pessoas de Emmanuela, Juliana e Alexandre, obrigado por despertarem minha paixão pela profissão e me moldarem.

Ao meu professor e orientador, Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria, por todo o auxílio, orientação e correções sem os quais este trabalho não seria possível.

Agradeço imensamente, também, a todos os professores da Faculdade de Direito, o que faço nas pessoas de Ana Frazão, Nicolao Dino e Jorge Amaury (*in memoriam*).

Aos funcionários da BCE, por manterem o lugar mais importante de toda a Universidade, minha admiração.

Aos demais membros da banca avaliadora, Professor Doutor Antônio Moura Borges e Professor Mestre Marcello Lavenère, por aceitarem o convite e contribuírem para minha graduação.

Por fim, mas não menos importante, a Deus e Nossa Senhora, sem as bênçãos e sua intercessão eu jamais estaria aqui. Esse é apenas o começo da próxima etapa pela qual já estou ansioso e desejando trilhar tendo todos vocês ao meu lado.

O meu muito obrigado e minha gratidão eterna a todas e todos.

Brasília, setembro de 2022.

## RESUMO

Essa monografia investiga a titularidade dos recursos oriundos do imposto de renda retido na fonte sobre os pagamentos feitos com o Fundo Constitucional do Distrito Federal aos policiais militares, policiais civis e membros do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, nos termos dos arts. 21, XIV; e 157, I, todos da Constituição Federal de 1988. Na primeira parte, desenvolvem-se as principais características do federalismo brasileiro, perquirindo acerca de suas particularidades e a relação entre a repartição de competências, notadamente a tributária, e a autonomia dos demais entes políticos face à União. Na segunda parte, sintetiza-se o regime constitucional de dispersão de competências e de receitas como matriz do Direito de Tributar e da relação cooperativa entre os membros da federação. Na última parte, analisa-se a posição única do Distrito Federal na federação brasileira e como sua autonomia somente foi alçada a dos outros entes na ótica da Carta de 1988. Expõe-se a discussão da Ação Civil Originária nº 3.258/DF, concluindo pela titularidade dos recursos como do ente distrital, visto o espírito de repartição de receitas esposado pela Carta cidadã.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fundo Constitucional do Distrito Federal. Federalismo fiscal. Repartição de competências e receitas tributárias. ACO nº 3.258/DF.

## ABSTRACT

This essay investigates the ownership of the resources derived from retained income tax on payments made from the Constitutional Fund of the Federal District to the military police officers, judiciary police officers and members of the military firefighting corps of the Federal District, pursuant to articles 21, XIV; and 157, I, all of the Federal Constitution of 1988. In the first part, the main characteristics of Brazilian federalism are developed, inquiring about its particularities and the relationship between the division of powers, notably taxation, and the autonomy of the other political entities vis-à-vis the Union. In the second part, it is synthesized the constitutional regime of dispersion of powers and revenues as a matrix of the Right to Tax and the cooperative relationship between the members of the federation. In the last part, the unique position of the Federal District in the Brazilian federation is analyzed and how its autonomy was only elevated to that of the other entities from the point of view of the Charter of 1988. The discussion of the Original Civil Action No. 3.258/DF is addressed, concluding that the ownership of the resources belongs to the district entity, given the spirit of revenue sharing espoused by the Constitution.

**KEYWORDS:** Federal District Constitutional Fund. Fiscal Federalism. Tax revenue and competence sharing. ACO nº 3.258/DF.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO BRASILEIRO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA E RECEITAS TRIBUTÁRIAS .....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 3 – O FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL E A DISCUSSÃO EM SEDE DA ACO N° 3.258/DF – MC .....</b>	<b>34</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....</b>	<b>51</b>



## INTRODUÇÃO

Em 30 de abril de 2019, foi distribuída ao Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, a Ação Civil Originária nº 3.258/DF. Nela, discute-se a titularidade dos recursos oriundos do imposto de renda retido na fonte sobre os pagamentos feitos com o Fundo Constitucional do Distrito Federal aos policiais militares, policiais civis e membros do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

Até o momento, o Excelso Pretório ainda não proferiu uma decisão final sobre a questão, tendo apenas sido concedida uma medida cautelar determinando à União que se abstenha de proceder à retenção dos valores alusivos ao produto da arrecadação do imposto retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem assim de praticar eventual ato construtivo voltado ao bloqueio de quaisquer verbas concernentes aos valores discutidos nesse processo<sup>1</sup>.

Não obstante, a matéria foi posta em debate e o acórdão proferido pela Suprema Corte proporcionou um bom roteiro acerca da matéria, justificando o interesse pela presente pesquisa. Inicialmente, é de extrema importância perquirir sobre a federação brasileira. Qual sua origem, suas peculiaridades, suas características principais, sua relação com o Estado Democrático de Direito adotado pela Carta de 1988<sup>2</sup> são questões abordadas com o intuito de melhor visualizar as particularidades da necessária autonomia dos demais entes da federação perante o ente central, notadamente a autonomia financeira e os mecanismos do sistema constitucional tributário com vistas a evitar a concentração do poder de tributar na União Federal.

Em seguida, observa-se a modalidade de repartição de competências e receitas como corolário do sistema federativo cooperativo brasileiro. Com efeito, é abordado acerca da repartição horizontal, mas também da separação vertical do poder de tributar como parte do maior Direito de Tributar, o qual, como será visto, é uma cláusula pétreia na Constituição Federal de 1988, inserido como direito fundamental do contribuinte. Especificamente, é analisado a repartição vinculada de receitas, dentro da chamada integração vertical de competências, notadamente do imposto de renda retido na fonte pelos Estados, Municípios,

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Civil Originária nº 3.258/DF*. Autor: Distrito Federal. Réu: União. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5685956>>. Acesso em: 08 set. 2022.

<sup>2</sup> “Art. 1º A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos” (negrito adotado) (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

Distrito Federal, autarquias e fundações por eles mantidas quanto a rendimentos pagos por eles a qualquer título.

Outrossim, vê-se como regra de equilíbrio do federalismo e, conseqüentemente, da preservação da autonomia das pessoas jurídicas de direito público essa vedação constitucional à taxaçoão indireta sobre seus signos de riqueza constitucionalmente atribuídos. Dessa maneira, com o fito de garantir a capacidade de autofinanciamento dos Municípios e dos Estados-membros, a Constituição Federal de 1988 atribui à União, ou aos Estados-membros a depender do tributo, a competência tributária e realiza a discriminação de renda por meio da distribuição do produto arrecado entre os demais entes<sup>3</sup>, conforme preconiza a Seção VI, do Capítulo I, Título VI da Constituição Federal de 1988 – Da Repartiçoão das Receitas Tributárias (artigos 157 a 162).

Com esse arcabouço teórico-normativo precisado, parte-se para a análise do Distrito Federal como ente político *sui generis* na federaçoão e sua relaçoão ímpar para com a União. Em verdade, vê-se que a função a qual o Distrito Federal desempenha já era desempenhada pelo Município Neutro no contexto do Brasil imperial<sup>4</sup> e como os problemas desde àquela época existentes continuam a acompanhar o ente político.

Nesse diapasão, a instituiçoão do Fundo Constitucional do Distrito Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, com a posterior regulamentação pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2004, representam a preservação da autonomia financeira do Distrito Federal, sem que seja sacrificada sua autonomia política frente à União, dada a obrigatoriedade de transferênciade recursos para esse fundo especial<sup>5</sup>.

Nesse contexto, com o intuito de garantir a autonomia, notadamente a financeira, do ente distrital, insere-se a discussão da Ação Civil Originária nº 3.258, abordando tanto o que a parte autora, o Distrito Federal, quanto o que a parte ré, a União, argumentam. Além disso, é

---

<sup>3</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. Federalismo fiscal. *Revista Brasileira de Direito Tributário*, nº 2, mai./jun. 2007, p. 32-44, p. 35-38.

<sup>4</sup> “Art. 10 - O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do Poder federal” (BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>5</sup> “Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

(...)

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo” (BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2022).

trazida a síntese do acórdão quanto à Medida Cautelar e a origem da discussão no Tribunal de Contas da União.

O trabalho se apoia em ampla revisão bibliográfica-doutrinária, na análise do complexo normativo que rege a relação entre o Distrito Federal, a União, o Fundo Constitucional do Distrito Federal e as forças de segurança, além de julgados emblemáticos<sup>6</sup> do Supremo Tribunal Federal para embasar a conclusão.

---

<sup>6</sup> Como os exarados em:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010. Relator Ministro Celso de Mello – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 set. 1999. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347383>>. Acesso em: 21 ago. 2022; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.355. Relator Ministro Celso de Mello – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 29 jun. 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469602>>. Acesso em: 10 set. 2022.

## CAPÍTULO 1 - O FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO BRASILEIRO

O federalismo, forma de organização do Estado adotada pela Constituição Federal de 1988 e protegida como cláusula pétrea em seu art. 60, § 4<sup>o</sup><sup>7</sup>, tem suas raízes brasileiras anteriores ao próprio presidencialismo<sup>8</sup>. Durante a constituinte de 1823, fora debatida a ideia de uma “monarquia federativa”, a qual, no entanto, não logrou êxito naquele momento. Apenas na ocasião da Proclamação da República, com o Decreto n<sup>o</sup> 1, de 15 de novembro de 1889<sup>9</sup>, pelo Marechal Deodoro da Fonseca, é que se adotou o regime federativo formalmente.

Não obstante suas profundas raízes na história brasileira, o federalismo adotado àquela época não é o mesmo que vige na ordem constitucional de 1988, o que motiva a entender o que se considera como federalismo e quais as peculiaridades do atual modelo.

O federalismo é uma forma de organização do Estado a qual surgiu em 1787, nos Estados Unidos da América, quando treze Estados independentes cederam à União – ente criado a partir dessa união de pessoas políticas – as suas soberanias, conservando as respectivas autonomias. Assim, nasceu o federalismo por agregação<sup>10</sup>. No caso do Brasil, o que se observou foi o federalismo por segregação, o qual parte de um Estado inicialmente unitário e que se descentraliza, conforme se depreende da leitura dos artigos 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup>, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil<sup>11</sup>, a qual foi a segunda Constituição do Brasil e a primeira a adotar

---

<sup>7</sup> “Art. 1<sup>o</sup> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4<sup>o</sup> Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista forense: comemorativa - 100 anos*, v.1 | *Revista forense*, v. 69, n. 241: 11-24, 1973, p. 22.

<sup>9</sup> “Art. 1<sup>o</sup> - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa” (BRASIL. *Decreto n<sup>o</sup> 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>10</sup> VELLOSO, Carlos Mário. Estado Federal e Estados Federados na Constituição de 1988 : do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 187, p. 1–36, 1992, p. 1. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

<sup>11</sup> “Art 1<sup>o</sup> - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2<sup>o</sup> - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte”

o modelo federalista de Estado, tendo fortíssimas influências na Constituição dos Estados Unidos, inclusive, o próprio nome adotado para a nova república. Com isso, foram gerados novos entes políticos (normalmente denominados estados-membros) subpostos ao ente central, denominado de União segundo a tradição federalista brasileira<sup>12</sup>.

Carlos Mário Velloso<sup>13</sup> afirma que, em verdade, o federalismo é *per se* uma maneira de descentralização de poder, evitando-se, assim, a arbitrariedade da reunião do poder em um só órgão ou pessoa. Consequentemente, o federalismo é uma forma de Estado na qual, por excelência, preocupa-se com a limitação do poder entre os diversos níveis de sua organização e que, quando adotado por uma carta constitucional, leva à adoção de princípios e valores jurídicos os quais impõem uma proteção a direitos e liberdades individuais valendo-se dos poderes estatais. Isso, por sua vez, gera uma relação de autorreferência com o próprio Estado de Direito (*rule of law*)<sup>14</sup>, a qual tende a preservar a própria democracia e a paz no território cuja nação o tenha adotado.

Outrossim, essa própria relação circular com o Estado de Direito leva o federalismo, em todos os seus tipos<sup>15</sup>, a desenvolver características basilares para sua sustentabilidade que permitam um autocontrole do sistema, quais sejam (i) a pluralidade de entes estatais, (ii) o vínculo federativo indissolúvel, (iii) a repartição de competências (inclusive tributária), (iv) a autonomia dos entes políticos, (v) a possibilidade de intervenção federal, (vi) o sistema bicameral que permita a participação dos entes subnacionais na formação da vontade do ente central, e (vii) um tribunal constitucional independente que dirima eventuais conflitos entre os membros da federação em seus mais variados níveis<sup>16</sup>. Alguns autores adicionam ainda como

---

(*Constituição da república dos Estado Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 03 set. 2022).

<sup>12</sup> VELLOSO, Carlos Mário. Estado Federal e Estados Federados na Constituição de 1988 : do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 187, p. 1–36, 1992, p. 1. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>14</sup> D’EÇA, Fenando Luiz da Gama Lobo. O sistema federal e o abuso de poder: princípios constitucionais de coordenação de competências como forma de prevenir e conter abusos de poder. *Revista tributária e de finanças públicas*, v. 13, n. 65, p. 142, nov./dez. 2005, p.1. Disponível em: <<https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/revista-dos-tribunais-online.html>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

<sup>15</sup> “Sendo múltiplo na sua edificação constitucional, o Estado Federal não se acomoda a uma concepção única e exclusiva, repartindo-se, ao contrário, em espécies variáveis no tempo e no espaço: federalismo dual, federalismo centrífugo, federalismo centrípeto, federalismo de segregação, federalismo clássico, novo federalismo e federalismo cooperativo” (HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 18, n. 72, p. 36-58, out./dez. 1981, p. 40. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181290>>. Acesso em 12 jul. 2022).

<sup>16</sup> Frisa-se que as características do federalismo não se confundem com as características do Estado de Direito. Segundo Mangabeira, o Estado de Direito é definido pela noção correlata de neutralidade, uniformidade e previsibilidade. Em uma perspectiva moderna democrática de *rule of law*, isso implica em submeter o Poder Público à ordem constitucional quanto a: declaração de direitos fundamentais do indivíduo, divisão dos poderes do Estado (legislativo, executivo e judiciário), e um poder judicial independente com capacidade de fiscalizar a

pressupostos a (viii) titularidade de os Estados-Membros proporem emendas à Constituição Federal por meio de suas Assembleias Legislativas, além da (ix) possibilidade de criação de um novo Estado-Membro ou modificação territorial conforme a vontade da população que vier a ser afetada<sup>17</sup>.

Dentre esses atributos, chama a atenção a capacidade de o ente se financiar, ou seja, obter os recursos financeiros necessários para que consiga subsistir sem a necessidade de constantes *bailouts* pelo ente central, como ocorre no Brasil frequentemente<sup>18</sup>. É o que se denomina de autonomia financeira<sup>19</sup>, ou seja, a capacidade de atribuição, no desenho constitucional fundador do pacto federativo, de receitas próprias a determinado ente político para conseguir exercer o poder político dentro da moldura estabelecida na Carta Magna.

Com efeito, a autonomia das entidades federadas abarca três distintas esferas<sup>20</sup>: política, administrativa e financeira. As duas primeiras referem-se à possibilidade de instituir um próprio governo e de se auto-organizar em termos de estruturação. Com isso, desde que respeitados os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Tributário Nacional, recepcionado como Lei Complementar para os fins do inciso III artigo 146 da Carta Magna<sup>21</sup>,

---

constitucionalidade e legalidades de atos normativos e do poder público. Nesse sentido, ver: UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito na sociedade moderna: contribuição à crítica da teoria social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1979, p. 187 a 201. Disponível em: <<http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/10/direito-e-a-sociedade-moderna.pdf>>. Acesso em: 12. jul. 2022.

<sup>17</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2ª ed. rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 305.

<sup>18</sup> Nesse sentido, Rodrigo de Oliveira Faria afirma que:

“Como salientam Além e Giambiagi, a prática tradicional brasileira sempre foi a de repassar a solução das crises financeiras subnacionais para o governo central, por meio de diversas federalizações de dívidas, que representariam, em última análise, socialização de perdas.

Tal fenômeno pode ser denominado de socialização da gestão fiscal irresponsável. Na medida em que entidades subnacionais contem com o seguro amparo e o beneplácito do governo federal aos seus desequilíbrios financeiros, nenhum incentivo haveria em se proceder de forma responsável no âmbito fiscal. Mais do que isso, a gestão fiscal irresponsável de uma determinada entidade federativa implicaria em um ônus a ser partilhado entre todos os entes da Federação, em visível afronta ao princípio da isonomia. Destarte, a probidade na administração e no gerenciamento dos recursos e do patrimônio próprio de uma determinada entidade federativa seria ‘premiada’ com a partilha dos encargos relegados pela entidade que procedera com irresponsabilidade na gestão fiscal” (FARIA, Rodrigo de Oliveira. “Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras”. In: *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Org: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga. Florianópolis : Conceito Editorial, 2010, p. 446).

<sup>19</sup> ROCHA, Alexandre. “O (Des)Pacto federativo brasileiro”. In: *30 Anos da Constituição: Evolução, Desafios e Perspectivas, volume III*. Org: Rafael Silveira e Silva. Brasília: Senado Federal, 2018, p. 136-165, p. 137.

<sup>20</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2ª ed. rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 371-459.

<sup>21</sup> “Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

- a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
- b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
- c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

é possível que Estados-membros e Municípios, teoricamente, estabeleçam como os tributos serão cobrados, arrecadados e geridos<sup>22</sup>. Há, na teoria, uma ampla autonomia dos entes federados.

Ocorre que uma das esferas da autonomia, a autonomia financeira, está diretamente relacionada com a repartição de competência e das receitas tributárias, dado que sem estas não é possível que ocorra aquela. Destarte, a divisão da receita é fundamental para a sobrevivência dos entes políticos subnacionais, especialmente no modelo adotado pela Constituição Federal de 1988. Isso porque foi atribuída à União<sup>23</sup> a capacidade tributária ativa referente aos mais importantes signos de riqueza como a renda, importação, exportação, grandes fortunas etc., além da possibilidade de instituir novos impostos, contribuições e empréstimos compulsórios caso queira mediante lei complementar<sup>24</sup>. Enquanto isso, aos Estados foram atribuídos os signos

---

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será opcional para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>22</sup> “**Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.**

(...)

**Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária,** conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição” (negrito aditado) (BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2022).

<sup>23</sup> REGO, Alexandre. “Seção VI – Da Repartição das Receitas Tributárias”. In: *Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Org: Antônio Cláudio da Costa Machado (org.) e Anna Cândida da Cunha Ferraz (coord.). Barueri: Manoele, 2012, p. 844.

<sup>24</sup> “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

(...)

Art. 154. A União poderá instituir:

de riqueza ligado a propriedade de veículos, transmissão *causa mortis* ou não-onerosa de quaisquer bens e direitos, além de os relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior<sup>25</sup>. Aos municípios<sup>26</sup>, por sua vez, foram destinados os signos ligados a propriedade predial e territorial urbana, transmissão onerosa *inter vivos* de bens imóveis ou direitos reais, e serviços de qualquer natureza. Tais aspectos são fundamentais para entender o desenvolvimento do federalismo fiscal cooperativo<sup>27</sup>, adotado formalmente no Brasil, conforme será abordado.

No caso do federalismo brasileiro, foi observada uma dissociação entre o federalismo formal e o federalismo real quanto aos modelos estabelecidos pelas antigas Constituições, como as de 1937, 1967 e 1969<sup>28</sup>, todas oriundas de regimes centralizadores ditatoriais<sup>29</sup> que, formalmente, mantiveram o federalismo como forma de organização do Estado, apesar de a

---

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>25</sup> “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>26</sup> “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão “*inter vivos*”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)” (BRASIL, *op cit*).

<sup>27</sup> BÉO, Cintia Regina; MERCIER, Antonio Sérgio Pacheco. “Título III: Da Organização do Estado”. In: *Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Org: Antônio Cláudio da Costa Machado (org.) e Anna Candida da Cunha Ferraz (coord.). Barueri: Manoele, 2012, p. 199.

<sup>28</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 18, n. 72, p. 36-58, out./dez. 1981, p. 37 e 38. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181290>>. Acesso em 12 jul. 2022.

<sup>29</sup> PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 19.



prática ter sido outra<sup>30</sup>. Tal centralização<sup>31</sup> deu-se a partir da ótica do intervencionismo e do dirigismo econômico sob o comando da União<sup>32</sup>, com vistas a desenvolver economicamente o país, além de lutas contra ideologias tidas como disruptivas, sobretudo nas décadas de 1960 a 1980. Nessa toada, ocorreu o esvaziamento, sobretudo, das competências legislativas dos estados-membros, especialmente a partir da Carta de 1969, que, embora utilizasse a cláusula de competência residual para definir as competências dos Estados, explicitamente ampliou as

---

<sup>30</sup> Em verdade, a centralização das competências legislativas e tributárias foi observada, ao decorrer do século XX, em outras federações também. A título de exemplo, Ferejohn e Weingast relatam como o Judiciário estadunidense foi responsável pela legitimação da ampliação das competências da União a partir da teoria dos poderes implícitos, bem como da constitucionalidade da coação dos Estados-Membros pelo Congresso para adotarem determinada regulação com base em incentivos monetários na forma de custeio de programas de política pública (FEREJOHN, John; WEINGAST, Barry. “Can the States Be Trusted?”. In: *The new federalismo: can the states be trusted*. Org: John Ferejohn e Barry Weingast. Stanford: Hoover Institution Press, 1997, p. vii-xiv).

<sup>31</sup> Nesse sentido, ver: LIZIERO, Leonardo Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da história brasileira. *Revista de direito da cidade*, v. 10, n° 3, p. 1.483-1.503, p. 1.496 – 1.499. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/32661/26008>>. Acesso em 11 ago. 2022.

<sup>32</sup> Um dos efeitos dessa centralização é observado no contexto da guerra fiscal entre os Estados no tocante ao ICMS. Atualmente, qualquer tipo de benefício tributário relativo a esse tributo somente poderá ser concedido após prévia aprovação pela unanimidade de todos os demais Estados por intermédio do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária, formado pelos secretários de fazenda de todos os Estados-membros e do Distrito Federal, nos termos do artigo 1º, da Lei Complementar n° 24, de 7 de janeiro de 1975, e do artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal de 1988:

“Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei” (BRASIL. *Lei complementar n° 24, de 7 janeiro de 1975*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm)>. Acesso em: 11 set. 2022).

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

Ocorre que, como se faz necessária a unanimidade para a aprovação do benefício tributário pelo Conselho, os Estados passaram a não mais submeter para análise no CONFAZ as propostas de benefícios, recrudescendo a guerra fiscal. Nesse sentido, confira a tese de doutorado do Ministro Luiz Alberto Gurgel de Faria (FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. Tese de (doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009) e recente julgado da Tese 817, pelo Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em 18 de dezembro de 2021, no qual se fixou que é constitucional a lei estadual ou distrital que, com amparo em convênio do CONFAZ, conceda remissão de créditos de ICMS oriundos de benefícios fiscais anteriormente julgados inconstitucionais (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 817 - Possibilidade de os Estados e o Distrito Federal, mediante consenso alcançado no CONFAZ, perdoar dívidas tributárias surgidas em decorrência do gozo de benefícios fiscais, implementados no âmbito da chamada guerra fiscal do ICMS, reconhecidos como inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4668596&numeroProcesso=851421&classeProcesso=RE&numeroTema=817>>. Acesso em: 11 set. 2022).

competências executivas e legislativas da União, como também impôs restrições legislativas àqueles<sup>33</sup>.

A partir desse contexto, diversos estudiosos, principalmente a partir da redemocratização, propuseram-se a estudar maneiras de combater a centralização<sup>34</sup>. Dentre as soluções propostas, acabou-se adotando o chamado federalismo fiscal cooperativo. Curiosamente, esse modelo também foi adotado, ao longo dos anos, por outras nações como a Áustria, Austrália e Índia, dado que proporciona um equilíbrio entre os modelos centralizador e descentralizador. Nesse diapasão, oferece-se uma solução para que os diferentes níveis de governo unam forças para atingirem objetivos em comum e, ao mesmo tempo, mantém-se a capacidade de tomada de decisão dos entes subnacionais.

Isso garante a liberdade desses e a própria cooperação, dado que sem aquela esta se torna apenas um disfarce em relação à coerção pelo ente central<sup>35</sup>. Em verdade, é a essência do federalismo: um sistema de divisão de poderes constitucionalizado<sup>36</sup>, com a rejeição da hierarquia e subordinação entre os participantes da federação em prol da autonomia independente e coordenação entre esses<sup>37</sup>.

Tal modelo federalista, o fiscal cooperativo, é entendido como um arranjo harmônico de compartilhamentos de competências tributária e financeira com base nas receitas e despesas de todos os níveis de governo envolvidos. Nasceu a partir da necessidade de se equilibrar os modelos fiscais centralizadores e descentralizadores, os quais davam competência em excesso ao ente central ou aos estados-membros, respectivamente, sem perder seus benefícios<sup>38</sup>.

Nesse sentido, entende-se comumente que o federalismo fiscal descentralizador favorece o compartilhamento de competência entre os entes subnacionais, primando pela alocação eficiente de recursos e de prestação de serviços públicos, enquanto o federalismo fiscal

---

<sup>33</sup> Nesse sentido, confira os Capítulos II (Da União) e III (Dos Estados e Municípios), do Título I (Da Organização Nacional), da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, especialmente os arts. 8º; 13, I a IX, e § 1º (BRASIL. *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969: edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967*).

<sup>34</sup> Nesse sentido, confira: HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 18, n. 72, p. 36-58, out./dez. 1981. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181290>>; BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista forense: comemorativa - 100 anos*, v.1 | *Revista forense*, v. 69, n. 241: 11-24, 1973.

<sup>35</sup> ELAZAR, Daniel. International and comparative federalism. *PS: Political Science & Politics*, v. 26, ed. 2, jun. de 1993, p. 190-195, p. 194. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/abs/international-and-comparative-federalism/5612E68138CDB49FA3B405C2EDF7DA54>>.

Acesso em: 13 ago. 2022.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 43-44.

<sup>38</sup> NASCIMENTO, Thiago Lima do; NOBREGA, Bernardo Mendonça. Federalismo fiscal brasileiro e o ICMS: um problema de guerra fiscal. *Revista dos tribunais*, vol. 992, ano 107, p. 101 – 124, p. 102 a 105.

centralizador, o papel estabilizador que combate as chamadas externalidades interjurisdicionais (v.g. deslocamento de usuários de uma unidade jurisdicional para outra em busca de serviços públicos de maior qualidade). Ambos os modelos possuem problemas sérios, como guerras fiscais e ausência de *accountability* pelos entes subnacionais com os consequentes *bailouts*<sup>39</sup>.

Dessarte, a Constituição Federal de 1988 adotou tal modelo de federalismo visando harmonizar tanto a efetividade na prestação dos bens e serviços públicos, quanto combater a desigualdade entre os entes subnacionais<sup>40</sup>. Por conseguinte, há dispersão da competência e de receitas entre os membros da federação em vez de uma reunião no poder federal.

Dentre as dispersões, a distribuição de competência tributária é fundamental para a harmonia federativa, dado que garante a competência dos entes para legislar sobre o que tributarão, dentro dos moldes estabelecidos pela lei geral nacional<sup>41</sup>. Ademais, a análise e a

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma **sociedade livre, justa e solidária**;

II - garantir o **desenvolvimento nacional**;

III - erradicar a **pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**” (negrito aditado) (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>41</sup> **Tradução Livre:**

“O Brasil tem um alto nível de descentralização fiscal. Quanto às economias pertencentes à OCDE, os governos estaduais do Brasil têm um papel mais importante nos gastos públicos, com algo em torno de 23 por cento do PIB em gastos equivalentes a mais de metade do total de gastos públicos (figura 1.1). Governos estaduais têm considerável autonomia de arrecadação, com quase metade das arrecadações advindo de tributos – um nível bem acima da média de outros países, mas similar a outras federações incluindo Canadá, Alemanha, e os Estados Unidos (figura 1.2).

Governos estaduais sempre representaram uma divisão significativa das receitas tributárias, particularmente nos últimos 30 anos. A divisão de tributos estaduais e municipais na carga tributária nacional diminuiu gradativamente entre 1950-1980 (figura 1.3). A Constituição de 1988 inclui amplos gastos governamentais obrigatórios e governos estaduais revigorados. Isso contribui para um aumento total da carga tributária (de 25% em 1980 para 33% do PIB atualmente) assim como a divisão de receitas com estados e municípios (de 25% em 1980 para 35% do total da carga tributária atualmente) (figura 1.4).

Transferências intergovernamentais são feitas a partir de fórmulas e essencialmente direcionadas à compensação de disparidades horizontais (v.g. diferenças entre Estados). A Constituição designa bases tributárias para diferentes níveis governamentais. As mais importantes fontes de renda para o governo federal são imposto de renda, imposto sobre rendimento e imposto sobre operação financeira; impostos sobre circulação de mercadorias e serviços, para estados; e imposto sobre serviços, para municípios. Transferências verticais entre diferentes níveis da federação dependem em grande medida de fórmulas explícitas que colocam um importante peso em princípios redistributivos. Para Estados, transferências são principalmente feitas por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, o qual recebe 21,5% do total arrecadado no imposto de renda e no imposto sobre produtos industrializados – IPI (figura 1.6). Para Municípios, as transferências são primordialmente feitas por meio do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o qual recebe 24,5% do arrecadado com imposto de renda e IPI.

• A grande repartição de arrecadação direcionada a entes subnacionais garante que o desequilíbrio vertical (diferença entre despesas obrigatórias e competências arrecadatórias entre os níveis da federação) não seja tão significativa no Brasil como o é em outros países, embora haja variações significativas entre os Estados.

Consistente com a natureza redistributiva das transferências carreadas pelo governo federal, o valor partilhado das transferências quanto ao total arrecadado é maior para Estado com PIB per capita menor. Na média, transferências representam entre 41-51% do total arrecadado em Estados do Nordeste e Norte, respectivamente (tabela 1.1). Isso inclui Estados como Acre, Amapá e Roraima (onde transferências representam entre 64-66% do total arrecadado). Em comparação, Estados de regiões têm maior autonomia na arrecadação, com menos de 1/5 da arrecadação

interpretação dessa repartição estabelecida pela Constituição Federal de 1988 são misteres para a solução de conflitos federativos, sempre primando pela proteção da vontade do constituinte originário.

Em verdade, não somente a repartição das fontes de receitas tributárias, mas também a divisão do próprio produto arrecado pelas Fazendas são primordiais para a concreção da vontade da Constituição Cidadã, visto que o sistema constitucional tributário de 1988 prima pela proteção dos Estados e Municípios ante a fragilidade desses perante a União, a qual é responsável por sete das treze fontes tributárias atualmente existentes na Constituição Federal de 1988, como também lhe é autorizada instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico, de interesse das categorias profissionais ou econômicas e contribuições sociais para a seguridade social<sup>42</sup>, sem que haja a necessidade de repartir seu produtos com Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal.

---

advinda de transferências”.

**Texto original:**

“1. Brazil has a high degree of fiscal decentralization. Relative to OECD economies, Brazil’s subnational governments play a larger role in public spending, with about 23 percent of GDP in spending equivalent to over half of total public spending (Figure 1.1). Subnational governments have considerable revenue autonomy, with nearly half of subnational government revenue coming from taxes—a level well above the average in other countries, but similar to other federations including Canada, Germany, and the United States (Figure 1.2). 2. Subnational governments have always represented a significant share of tax revenues, particularly in the past 30 years. The share of the state and municipal taxes in the national tax burden gradually declined from 40 to 25 percent in 1950-1980 (Figure 1.3). The 1988 Constitution included ample government spending mandates and reinvigorated the subnational governments.<sup>1</sup> This contributed to raising the total tax burden (from 25 in 1980 to 33 percent of GDP today) as well as the share of revenue in states and municipalities (from 25 in 1980 to 35 percent of the total tax burden today) (Figure 1.4). 3. Intergovernmental transfers are largely formula-based and mainly directed to compensate for horizontal imbalances (e.g. differences between states). The Constitution assigns tax bases to different levels of government. The most important revenue sources are income, payroll, and turnover taxes for the federal government; value added taxes for states; and service taxes for the municipalities.<sup>2</sup> Vertical transfers across different levels of government largely depend on explicit formulas that put an important weight on redistributive principles.<sup>3</sup> For states, transfers are largely done through the Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), which receives 21.5 percent of the collection from income taxes and the federal government VAT (IPI) (Figure 1.6). For municipalities, the transfers are mainly done through the Fundo de Participação dos Municípios (FPM) which receives 24.5 percent of the income and IPI taxes.<sup>4</sup> • The large share of revenues directed to subnationals ensures that vertical imbalances (difference between spending mandates and revenue assignments across levels of government) are not as significant in Brazil as in other countries (Figure 1.5), although there are significant variations across states. • Consistent with the redistributive nature of federal government transfers, the share of transfers in total revenue is larger in states with lower GDP per capita. On average, transfers represent 41 and 51 percent of total revenue for states in the Northeast and North regions, respectively (Table 1.1). This includes states like Acre, Amapá, and Roraima (where transfers represent about 64-66 percent of total revenue). In contrast, states in the other regions have higher revenue autonomy, with less than one-fifth of revenue depending on transfers”.

(FMI, Fiscal Affairs Department – International Monetary Fund. *Strengthening the Framework for Subnational Borrowing*. Washington: FMI, 2019, p. 9-11. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/19/Brazil-Technical-Assistance-Report-Strengthening-the-Framework-for-Subnational-Borrowing-48693>>. Acesso em: 01 ago. 2022).

<sup>42</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. Tese de (doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p. 141, 2009.

Tal repartição, seja pela modalidade de participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outra, seja pela participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada, ou seja pela participação em fundos, são modalidades de transferências intergovernamentais que visam a redistribuir renda com base nos princípios da igualdade e da solidariedade, fundamentais para se preservar o federalismo cooperativo<sup>43</sup>, promovendo o desenvolvimento nacional<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 144-146.

<sup>44</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL. *Constituição*

da república federativa de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

## CAPÍTULO 2 – A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA E RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Os impostos, em geral, possuem função mormente fiscal<sup>45</sup>. Ou seja, vão ao encontro das necessidades financeiras do Estado de maneira a sustentar os dispêndios da máquina pública. Para tanto, recai sobre toda a sociedade a responsabilidade de manter a Administração por meio, principalmente, dos ditos impostos<sup>46</sup>. Isso tende a ocorrer em função de uma característica desse gênero tributário<sup>47</sup> quando comparado aos outros quatro mencionados na Constituição Federal de 1988, qual seja, a sua não vinculação a nenhuma contrapartida estatal pelo seu pagamento<sup>48</sup>. Consequentemente, a exigência dessa espécie tributária prescinde de qualquer contraprestação pela Administração, além de serem gerais e indivisíveis, ao contrário de taxas<sup>49</sup> ou contribuições de melhoria, por exemplo.

Ocorre que a sociedade é extremamente desigual, de sorte que o nível de renda entre os indivíduos é muito diverso<sup>50</sup>. Assim, caso fosse exigido que todos os cidadãos contribuíssem com mesmo valor em termos absolutos para com a máquina pública, certamente seria violado o espírito de igualdade material, o qual foi tão caro para ser conquistado<sup>51</sup>. Para tanto, com o intuito de evitar eventuais desequilíbrios na arrecadação em relação aos contribuintes, a Carta

---

<sup>45</sup> Além da fiscalidade, os tributos podem ter caráter extrafiscal e parafiscal. A extrafiscalidade remete à interferência no domínio econômico, com vistas a corrigir distorções e atingir o equilíbrio fiscal (v.g. imposto de importação). A parafiscalidade, por sua vez, objetiva a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, prima facie, não são estatais, mas a Administração as desenvolve por meio de atividades específicas (v.g. contribuição de interesse de categoria profissional) (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 308 e ss.).

<sup>46</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 319.

<sup>47</sup> “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2022).

<sup>48</sup> Não obstante, cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988 elencou exceções quanto a essa não vinculação dos impostos, conforme o inciso IV, do artigo 167.

<sup>49</sup> A esse respeito, confira a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos embargos de divergência opostos nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.179.245/MT, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 15 de março de 2021, tendo restado assentado que é inconstitucional remunerar o serviço público de combate e prevenção contra incêndio por meio de taxa visto que se trata de serviço geral e indivisível ligado à segurança pública (Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345981718&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2022).

<sup>50</sup> BRASIL. Senado Federal. *Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>>. Acesso em: 11 set. 2022.

<sup>51</sup> Pertencente à segunda dimensão dos direitos fundamentais, a igualdade material pode ser entendida como tratar os desiguais desigualmente na medida de suas desigualdades, demandando uma prestação positiva do Estado Social fortemente influenciado pela crítica ao formalismo excessivo e abstencionista do Estado Liberal e a consequente luta pela materialização dos direitos enunciados em constituições que restavam apenas no papel e não na prática ao decorrer do Século XIX e início do Século XX (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 560-578).

Magna optou por adotar o princípio da capacidade contributiva sempre que for possível<sup>52</sup>. Em síntese, esse postulado é um parâmetro para que ocorra a temperança quanto à carga tributária imposta a cada cidadão<sup>53</sup>. Outrossim, tem-se como base as qualidades do próprio sujeito passivo da relação tributária<sup>54</sup> ou do tipo de bem, v.g. se de luxo ou não, que será taxado. Quando alinhado ao princípio da vedação do confisco<sup>55</sup>, trata-se de uma verdadeira proteção ao contribuinte<sup>56</sup>. Em verdade, são apenas espécies do gênero “proteções ao contribuinte”, as quais surgiram na ocasião da passagem do “poder de tributar” do Estado para, com o Estado Democrático de Direito, o “direito de tributar”<sup>57</sup>.

O poder de tributar surge com o Estado Fiscal, com a consolidação da potestade de tributar no Estado, mais especificamente, no Estado-Gedarme, o qual eliminou o direito de outras autoridades exigirem o pagamento de tributos v.g. a Igreja. Antes, existia o Estado patrimonial, no qual as exações eram justificadas pelas necessidades do Rei e não na capacidade de contribuir dos cidadãos. A principal característica que separa o poder de tributar para o

---

<sup>52</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
(...)

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”. (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>53</sup> A esse respeito, confira a dissertação de mestrado de MACHADO NETO, Marcello Lavenère. *Em busca de uma matriz tributária mais justa: mensurando a capacidade contributiva do brasileiro no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)*. Dissertação de (mestrado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

<sup>54</sup> COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 149.

<sup>55</sup> Inscrito no inciso IV do artigo 150 da Constituição Federal de 1988, o princípio da vedação do confisco, ou princípio do não confisco, homenageia a propriedade privada e protege a livre-iniciativa, bases da ordem econômica constitucional. Visa, ao cabo e ao fim, proteger a possibilidade do exercício de um direito assegurado pela ordem jurídica, impossibilitando que a tributação onere o contribuinte de tal maneira que o impossibilite de o exercer, ou seja, o tributo passa a ser visto como uma penalidade (SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Manual de direito tributário*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 120 e 121). Exemplo disso foi o julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010, relatada pelo Ministro Celso de Mello e julgada em 30 de setembro de 1999, segundo o qual restou inconstitucional a Lei Federal nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999. Tal lei dispunha sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos demais pensionistas dos três Poderes da União. Restou acordado que, ao analisar a totalidade da carga tributária que viria a ser suportada pelos servidores públicos da União contribuintes, afetaria de maneira irrazoável o patrimônio e os rendimentos desses, configurando, *in casu*, confisco (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010. Relator Ministro Celso de Mello – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 set. 1999. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347383>>. Acesso em: 21 ago. 2022).

<sup>56</sup> Em análise acerca desse princípio, MEIRELLES (1997) afirma que se trata de um mecanismo de justiça fiscal e verdadeira aplicação do princípio da igualdade material na medida em que distribui tratamento desigual a indivíduos desiguais na medida de sua desigualdade (MEIRELLES, José Ricardo. O princípio da capacidade contributiva. *Revista de Informação Legislativa*, a. 34, n. 136, out./dez., p. 333-340, 1997, p. 339. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/315/oprincipiodacapacidade.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 ago. 2022).

<sup>57</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 40 e ss.

direito de tributar é a autolimitação do sistema. Nasce da confusão entre os poderes tributários, paratributários e extratributários com a conseqüente necessidade de buscar o equilíbrio orçamentário-fiscal, primando-se pela sustentabilidade fiscal-orçamentária, a qual é marca característica do Federalismo Fiscal e do Estado Democrático de Direito do século XXI<sup>58</sup>.

Nesse contexto, as ideias desse paradigma são marcadas pela superação da convicção da infinitude do dinheiro público e a mudança do pensamento segundo o qual apenas as regras seriam entendidas como normas, para também abranger os chamados princípios – postulados axiológicos de caráter geral e aplicáveis ao sistema como um todo. Essa limitação é de tal forma necessária que, sem ela, não há o poder ou direito de tributar, mas haveria o poder de expropriar<sup>59</sup> - ou melhor, a imposição da expropriação –, sendo uma verdadeira violação à propriedade privada e à capacidade de subsistência dos contribuintes.

Enquanto o poder de tributar surge na chamada Constituição tributária a partir dos artigos 145, e 153 a 156 da Carta Cidadã, a sua limitação e, portanto, o próprio direito de tributar, está contida a partir do artigo 5º da carta de 1988 e do chamado Estatuto do Contribuinte, nos artigos 150 a 152, o qual contém os substratos de proteção ao cidadão contribuinte, como os princípios da anterioridade geral e da anterioridade nonagesimal, por exemplo<sup>60</sup>. Quanto a isso, cabe frisar que os limites ao poder tributário são considerados cláusulas pétreas. Tratam de imunidades tributárias, as quais são direitos e garantias individuais<sup>61</sup>. Dentre os vários mecanismos de limitação existentes, há as chamadas limitações sistêmicas, inerentes ao próprio desenho do sistema tributário elaborado pelo constituinte

---

<sup>58</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O poder de tributar no estado democrático de direito*. Rio de Janeiro, 2004, p. 1-6. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod\\_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20O%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20O%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2022.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Nesse tocante, Luiz Alberto Gurgel de Faria e Isabela Medeiros Gurgel de Faria analisam a aplicação do princípio da anterioridade no Supremo Tribunal Federal, verificando que a jurisprudência evoluiu no sentido de conferir uma proteção mais abrangente ao contribuinte por meio da aplicação do referido postulado na ocasião de aumentos indiretos da carga tributária como na revogação de isenções (FARIA, Luiz Alberto Gurgel de; FARIA, Isabela Medeiros Gurgel de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica. *In*: DERZI, Misabel Abreu Machado; SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Batista Júnior (Coordenadores). *SUPREMOS ACERTOS: Avanços doutrinários a partir da jurisprudência do STF*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022).

<sup>61</sup> Confira, a esse respeito, artigo de Ives Gandra (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Imunidades tributárias, cláusula pétreas constitucionais. *In*: *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas n° 27*. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista27/revista27%20%20IVES%20GANDRA%20DA%20SILVA%20MARTINS%20-%20Imunidades%20tributárias,%20cláusulas%20pétreas%20constitucionais.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2022) e o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 773/RJ, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgada em 20 de agosto de 2014 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 773/RJ. Relator Ministro Gilmar Mendes – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 ago. 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7087747>>. Acesso em: 11 set. 2022).



originário. No sistema escolhido, o federalismo fiscal utiliza da divisão do poder<sup>62</sup> como mecanismo de limitação do direito de tributar. A divisão é, portanto, uma garantia da liberdade dos contribuintes.

Tal separação há de ser horizontal, fragmentando-se entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com suas respectivas funções de legislar, administrar e julgar, além da separação vertical do poder tributário entre os diversos níveis do governo: federal, estadual e municipal<sup>63</sup>. A separação vertical, por sua vez, tem três principais formas, quais sejam a separação vertical de rendas, a integração vertical de competências e a distribuição assimétrica de poderes, típicas do federalismo dualista, do federalismo cooperativo e do federalismo concorrente, respectivamente<sup>64</sup>.

A separação vertical de rendas consiste na discriminação das rendas, aqui falando das rendas tributárias, com base na alocação de competências legislativas entre os Estados federados e a União<sup>65</sup>. Consequentemente, surge o sistema constitucional de distribuição de fontes de receita entre os diferentes níveis de governo, cabendo a cada um legislar sobre o tributo que lhe compete, bem como os administrar<sup>66</sup>. Portanto, ocorre a dispersão da competência tributária, que nada mais é do que a faculdade outorgada a uma pessoa jurídica de direito público de exercer o seu direito de tributar nos limites e nos termos impostos pela Constituição Federal e pelas normas gerais de Direito Tributário<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Não apenas do poder tributário, mas de todos os poderes estatais, como poder de polícia, penal, financeiro, jurisdicional, econômico etc. Trata-se de parcelas da soberania do Estado.

<sup>63</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O poder de tributar no estado democrático de direito*. Rio de Janeiro, 2004, p. 11-15. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod\\_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf). Acesso em: 24 ago. 2022.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>65</sup> No caso brasileiro, ainda há o terceiro nível da federação, o qual é formado pelos Municípios, nos termos do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, além do Distrito Federal, o qual reúne competências tanto dos Estados, quanto dos Municípios, conforme o parágrafo 1º, do art. 32, da Carta Cidadã:

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)). Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>66</sup> Cabe lembrar, no entanto, que compete à União, no uso da sua competência concorrente, estabelecer normas gerais sobre direito tributário, vide a dicção do art. 24, I e § 1º, c/c art. 146, III, todos da Constituição Federal de 1988. Nesse quesito, José Maria Arruda de Andrade traz alguns apontamentos extremamente importantes sobre esses diplomas normativos: (i) a normal geral de caráter vinculante a ser editada pela União deve ser de âmbito nacional, ou seja, deverá tratar sobre os tributos estaduais, municipais e federais; e (ii) a norma geral deve tratar de temas que não sejam específicos a cada tributo, como obrigações, formas de lançamento e de exclusão tributários (ANDRADE, José Maria Arruda de. Normas gerais, nacionais, competência legislativa e o federalismo fiscal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, ano 2, n. 6, abr./jun. 2008, p. 67-86. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 67-75).

<sup>67</sup> SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Manual de direito tributário*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 98; COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. 9ª ed. São Paulo:

Ademais, a distribuição assimétrica de poderes atribui, em diferentes proporções, as funções de legislar, administrar e julgar entre os entes políticos, característica essa do federalismo assimétrico / concorrente. No caso brasileiro, percebem-se diversas características desse modelo<sup>68</sup>, como a existência de Municípios; a centralização do poder de legislar na União, principalmente quando se utiliza de leis complementares e as respectivas matérias reservadas a essas; mecanismos jurisdicionais de controle da legalidade tributária voltados para a interferência da União<sup>69</sup>; inúmeras vinculações constitucionais da receita de Estados e Municípios<sup>70</sup>; guerras-fiscais entre os Estados-membros da federação; e a possibilidade de criação de contribuições econômicas e sociais pela ente federativo central sem que exista a obrigação de repasse de parte dos valores arrecadados para os demais entes da república federativa brasileira<sup>71</sup>.

Por fim, a integração vertical de competências é posta como o equilíbrio verticalizado do poder tributário, permitindo-se a participação de entes diversos da relação tributária no produto arrecadado<sup>72</sup>. Enquanto a primeira forma de separação vertical cinde as esferas de atuação dos entes federados, essa permite a conexão entre os diferentes níveis de governo por meio da distribuição do produto arrecadado entre os Estados, Municípios e a União. Nesse

---

Saraiva Educação, 2019, p. 64; SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 475.

<sup>68</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2ª ed. rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 503-511.

<sup>69</sup> “ Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>70</sup> Com efeito, confira os textos das Emendas Constitucionais nº 14, de 12 de setembro de 1996, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>, e Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm)>, as quais destinaram parte da receita a investimentos na área da educação e na área da saúde, respectivamente.

<sup>71</sup> “Art. 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” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

Com efeito, confira dados da arrecadação da Receita Federal, no ano de 2021, discriminados por natureza jurídica e tributo: após a arrecadação com o Imposto sobre a Renda, com 507 bilhões e 694 milhões de reais, o segundo tributo que mais arrecada para os cofres da União é Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, com 257 bilhões e 885 milhões de reais (BRASIL. *Arrecadação das receitas federais – 1994 a 2021.xlsx*. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/serie-historica/arrecadacao-das-receitas-federais-1994-a-2021-1.xlsx/view>>. Acesso em: 29 ago. 2022).

<sup>72</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O poder de tributar no estado democrático de direito*. Rio de Janeiro, 2004, p. 13. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod\\_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20O%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20O%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2022.

tocante, tal dimensão integradora visa a preservar a característica cooperativa do modelo federativo brasileiro em favor dos entes políticos autônomos de menor capacidade financeira, tendo como base o princípio da cooperação mútua em prol do desenvolvimento nacional<sup>73</sup>. Isso, porque não há autonomia sem autossustentabilidade financeira.

Dessa maneira, com o fito de garantir a capacidade de autofinanciamento dos Municípios e dos Estados-membros, considerando que o Brasil é um país extremamente desigual, a Constituição Federal de 1988 atribui à União, ou aos Estados-membros a depender do tributo, a competência tributária e realiza a discriminação de renda por meio da distribuição do produto arrecado entre os demais entes<sup>74</sup>, conforme preconiza a Seção VI, do Capítulo I, Título VI da Constituição Federal de 1988 – Da Repartição das Receitas Tributárias (artigos 157 a 162). Logo, enquanto se preserva as competências tributárias dos entes federativos, também se assegura o financiamento equilibrado de todas as unidades federadas<sup>75</sup>, garantindo-as autonomia por meios suficientemente aptos e capazes a favorecer o cumprimento dos mandamentos constitucionais do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais<sup>76</sup>.

É nesse sentido e com esse objetivo que ocorre a integração dos instrumentos verticais e horizontais de redistribuição de rendas oriundas da tributação: é a expressão maior do federalismo fiscal cooperativo, o qual, alinhado ao Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988 em conjunto com suas normas programáticas nas ordens social e econômica, asseguram o cumprimento dos fundamentos e objetivos inscritos nos artigos 1º e 3º, da Carta Cidadã<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 317 e 318.

<sup>74</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. Federalismo fiscal. *Revista Brasileira de Direito Tributário*, nº 2, mai./jun. 2007, p. 32-44, p. 35-38.

<sup>75</sup> Como curiosidade, cita-se o IOF-Ouro, imposto sobre operações financeiras ligados ao ouro, previsto no inciso V do artigo 153 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989. Segundo o próprio dispositivo constitucional, há o total repasse do que foi arrecadado aos Estados, Municípios ou ao Distrito Federal, segundo a origem do ouro ativo financeiro:

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

(...)

§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>76</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 321.

<sup>77</sup> “ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Destarte, há de se atentar sempre para o risco de expansão do papel da União, ainda que consensual, face aos demais entes federativos, mormente por meio do aumento das transferências de receita facultativa, as quais dependem de acordos intergovernamentais, com o fito de se adequarem ao dirigismo econômico do ente central e, conseqüentemente, perderem parte de sua autonomia em face dessa crescente dependência econômica<sup>78</sup>. Com efeito, é necessário sempre se utilizar da chamada teoria do filtro para que o orçamento da União, inserido no campo dinâmico das relações entre os entes da federação dentro do federalismo cooperativo brasileiro, objetive à colaboração entre todos para que sejam planejadas soluções de problemas econômicos e sociais em conjunto, como manda a Carta de 1988, e não seja o orçamento um instrumento de subordinação<sup>79</sup>. Não obstante, frisa-se que a própria Constituição Federal de 1988 também possui alguns mecanismos com o intuito de evitar que ocorra tal concentração, como o disposto nos incisos I, II e III, do artigo 152<sup>80</sup> e a própria distribuição de receita de forma vinculada.

---

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>78</sup> TORRES, *op cit*, p. 344.

<sup>79</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Titularidade do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos dos policiais militares, bombeiros militares e policiais civis do Distrito Federal. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, nº 107, 2012, p. 317-331, p. 326.

Quanto a isso, cabe lembrar que, até a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, nem sempre os recursos constitucionalmente reservados ao Distrito Federal eram suficientes para cumprir com as despesas dos serviços públicos essenciais. Nessa toada, eram necessária a transferência de recursos para o Distrito Federal pela União, quanto à manutenção da polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como à assistência financeira para prestação de serviços públicos, por meio de transferências facultativas, o que colocava o Distrito Federal à mercê da União. Somente com a edição da referida emenda é que a transferência se tornou obrigatória por meio de fundo próprio. A esse respeito, confira o Decreto nº 17.922, de 19 de dezembro de 1996, do Governador do Distrito Federal, o qual abre crédito adicional utilizando como fonte de recurso valores oriundos de convênios realizados com Banco Central, Senado Federal e Tribunal de Conta das União (<[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/31079/Decreto\\_17922\\_19\\_12\\_1996.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/31079/Decreto_17922_19_12_1996.html)>, acesso em: 31 ago. 2022).

<sup>80</sup> “Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

Tal qual mencionado<sup>81</sup>, a participação na distribuição da receita, corolário do sistema federativo adotado e verdadeira expressão da solidariedade federativa, pode ocorrer de três maneiras distintas: pela modalidade de participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outra, pela participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada, ou pela participação em fundos de transferências intergovernamentais. Tais transferências podem ter caráter obrigatório ou facultativo. As transferências de caráter obrigatório são automaticamente realizadas depois da arrecadação pela Fazenda em virtude dos mandamentos constitucionais contidos nos artigos 157 a 161 da Constituição Federal de 1988. As transferências de receitas facultativas, por sua vez, são frutos de leis da União, as quais devem ser editadas especificamente para esse objetivo, ou por meio de convênios intergovernamentais<sup>82</sup>.

Ainda, as transferências constitucionais podem ser diretas ou indiretas. Serão diretas quando houver o repasse da arrecadação de um ente político para o outro e, indiretas, quando a transferência de recursos se der por intermédio de fundos especiais<sup>83</sup>. As duas primeiras maneiras citadas no parágrafo anterior são formas de transferência direta, enquanto a última é um meio indireto de transferência. Essas transferências dos artigos 157 a 161 da Constituição Federal de 1988 são hipóteses de vinculação de receita, dado que já é pré-definido o destino do recurso, sendo, no caso dos impostos, verdadeira exceção à regra geral da não-vinculação, a qual está contida no próprio texto do inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal de 1988<sup>84</sup>.

---

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>81</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. Tese de (doutorado em Direito) – Universidade de Pernambuco. Recife, p. 141, 2009.

<sup>82</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 373.

<sup>83</sup> Nesse sentido, confira trecho da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro:

“TÍTULO VII

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente” (BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320compilado.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2022).

<sup>84</sup> “Art. 167. São vedados:

Quanto a isso, observa-se que o destino desses recursos está ligado a fundos ou a despesas específicos, conforme ordena o disposto na norma constitucional.

A repartição vinculada direta da receita arrecadada com impostos pode ocorrer por meio de retenção das próprias pessoas jurídicas que serão beneficiárias das transferências<sup>85</sup>. Isso ocorre com o Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, que é de competência da União<sup>86</sup> e o qual incide na fonte pagadora sobre rendimentos pagos a qualquer título<sup>87</sup>. Sua hipótese de incidência, nos termos do artigo 43 do Código Tributário Nacional, é a disponibilidade econômica ou jurídica de renda, como produto do capital ou trabalho, além de proventos de qualquer natureza<sup>88</sup>. Nessa senda, Estados, Municípios, suas autarquias e fundações instituídas e mantidas por esses, hão de reter os valores referentes a rendimentos pagos a qualquer título por aqueles, nos termos dos arts. 157, I; e 158, I, da Constituição Federal

---

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)” (negrito aditado) (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>85</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 377.

<sup>86</sup> “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

III - renda e proventos de qualquer natureza” (BRASIL. *Op cit*).

<sup>87</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Manual de tributação direta da renda*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2020, p. 13-16.

<sup>88</sup> A ver:

“SEÇÃO IV

Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.

Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam” (BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2022).

de 1988<sup>89</sup>. Em verdade, essa retenção na fonte é um modo de cobrança do tributo, o qual é recolhido pela fonte pagadora que, conseqüentemente, tornar-se-á o responsável tributário por meio do fenômeno denominado de substituição tributária<sup>90</sup>. Nessa toada, não apenas as pessoas jurídicas de direito público devem reter na fonte os valores referentes ao imposto de renda, mas todas aquelas pessoas jurídicas ou equiparadas, nos termos do artigo 7º, da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988<sup>91</sup>, as quais são denominadas de fonte pagadora e tem o encargo de apurar a incidência, calcular e recolher o imposto em vez do contribuinte<sup>92</sup>.

Destarte, observa-se, pelo texto do inciso I do artigo 157 e do inciso I do artigo 158 I, ambos da Constituição Federal de 1988, que o pertencimento aos Estados, Distrito Federal e Municípios do produto de arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem é, justamente, uma expressão da integração vertical de competências. Ao observarmos o verbo escolhido pelo constituinte originário, “pertencer”, e o seu predicado “aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação...”, vê-se a expressão do federalismo cooperativo da distribuição da receita vinculada, mantendo-se a competência da União. Assim, garante-se autonomia dos entes mais vulneráveis, quando comparados à União e sua ampla competência tributária, por meio de uma

---

<sup>89</sup> Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

(...)

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>90</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Legitimidade para a restituição de imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais. *Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)*, nº 161, fev. 2009, p. 58-69, p. 59-61.

<sup>91</sup> “Art. 7º Ficam sujeito à incidência do imposto de renda na fonte, calculado de acordo com o disposto no art. 25 desta Lei: (Vide Lei nº 8.134, de 1990) (Vide Lei nº 8.383, de 1991) (Vide Lei nº 8.848, de 1994) (Vide Lei nº 9.250, de 1995) )

I - os rendimentos do trabalho assalariado, pagos ou creditados por pessoas físicas ou jurídicas; (Vide Lei complementar nº 150, de 2015)

II - os demais rendimentos percebidos por pessoas físicas, que não estejam sujeitos à tributação exclusiva na fonte, pagos ou creditados por pessoas jurídicas.

§ 1º O imposto a que se refere este artigo será retido por ocasião de cada pagamento ou crédito e, se houver mais de um pagamento ou crédito, pela mesma fonte pagadora, aplicar-se-á a alíquota correspondente à soma dos rendimentos pagos ou creditados à pessoa física no mês, a qualquer título” (BRASIL. *Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17713.htm)>. Acesso em: 01 set. 2022).

<sup>92</sup> Ver: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/IRRF>>. Acesso em: 04 set. 2022.

atribuição a eles de mais uma fonte de receita, o que diminui as chances de terem suas autonomias financeiras violadas pelo ente central.

De mais a mais, trata-se de própria regra do pacto federativo a não tributação entre as pessoas jurídicas de direito público<sup>93</sup>. Isso, porque se trataria de uma maneira de angariar recursos sobre a competência tributária de outros entes indiretamente, dado que é por meio dessa que serão arrecadados os recursos destinados ao pagamento dos rendimentos devidos pelos Estados, Municípios, suas autarquias e fundações por ele mantidas. Seria contrassenso ao próprio interesse primário da Administração, que é a consecução do interesse público, acirrando ainda mais as desigualdades regionais e da federação brasileira.

Isso é especialmente perigoso no sistema constitucional tributário-financeiro vigente quando se tem em mente que apenas a União é capaz de criar outros tributos além dos já estabelecidos pela Carta Magna de caráter fiscal<sup>94</sup> ou contribuições sociais, de intervenção de domínio econômico ou de interesse de categorias profissionais para financiar a máquina pública federal<sup>95</sup>, o que reforça o receio da concentração no ente central do poder de tributar, diminuindo-se a autonomia, mormente a autonomia financeira, dos demais entes. Quanto a isso, a Constituição foi extremamente perspicaz: instituiu regra<sup>96</sup> justamente destinada a evitar que seja cobrado impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, os quais são os maiores signos de riqueza atualmente e os quais mais arrecadam, conforme visto anteriormente<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>94</sup> “Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>95</sup> “Art. 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” (*Ibidem*).

<sup>96</sup> “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros” (*Ibidem*).

<sup>97</sup> Ver nota nº 70.



Outrossim, quando comparada a redação dos artigos 157 e 158 com o do artigo 159, todos da Constituição Federal de 1988<sup>98</sup>, é claramente visível que este não trata de regra de repartição de receita destinada a garantir a autonomia dos entes políticos mais vulneráveis, mas sim a coordenação mútua em prol do desenvolvimento nacional. Em verdade, é uma regra de distribuição de receita vinculada, mas de forma indireta. Como exposto, tal repartição de receita tem vinculação quanto aos gastos já que o destino dos recursos são Fundos de caráter especial com propósitos específicos.

Não obstante, tal repartição continua extremamente importante, mas há de se atentar quanto às diferenças entre “pertencer” e “entregar”. O primeiro se relaciona a necessidade de se manter a autonomia das entidades políticas da federação, evitando, também, qualquer tipo de violação ao pacto federativo. O segundo traduz a ideia de cooperação mútua em prol do desenvolvimento nacional, com o dirigismo da União, redução das desigualdades, e demais objetivos estabelecidos pela Carta Magna nos seus mandamentos redigidos pelo constituinte originário.

---

<sup>98</sup> “Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021) Produção de efeitos

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989) (Regulamento)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989) (Regulamento)

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; (Regulamento)

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021) Produção de efeitos” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

### CAPÍTULO 3 – O FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL E A DISCUSSÃO EM SEDE DA ACO Nº 3.258/DF – MC

Solução comumente adotada em outras federações, o Distrito Federal<sup>99</sup>, ao contrário dos demais Estados-membros da federação, possui algumas peculiaridades bastante significativas que demandam soluções heterodoxas. Existente desde o Império, com o nome de Município neutro, é nessa área do Brasil em que se reúnem os Poderes centrais da nação. Justamente por isso, nas Cartas passadas, sua autonomia foi extremamente reduzida quando comparada a dos Estados e, inclusive, a dos Municípios, sobretudo visando a preservar a autoridade e a segurança do ente central<sup>100</sup>.

À semelhança da transformação das antigas Províncias do Império em Estados-membros da federação brasileira<sup>101</sup>, movimento denominado de federalismo por segregação, conforme visto anteriormente, o território do Município Neutro ficou sob a administração imediata da União como sua Capital, sendo transformado posteriormente no Distrito Federal<sup>102</sup>, ainda quando a Capital se situava no Rio de Janeiro. Destarte, desde os primeiros momentos da República, observou-se a ausência de sua autonomia, bem como a profunda dependência do Distrito Federal em relação à União.

O artigo 34, número 30, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, por exemplo, preconiza que compete ao Congresso Nacional privativamente legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal quanto à polícia, ao ensino superior e aos demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União<sup>103</sup>. Não somente isso, mas a própria administração local ficou a cargo de um Prefeito a ser nomeado pelo Presidente

---

<sup>99</sup> A esse respeito, Argentina, México e os próprios Estados Unidos possuem “distritos federais”, nos quais se concentram as sedes dos poderes centrais das respectivas nações. São elas as cidades de Buenos Aires, Cidade do México – conforme mudança ocorrida em 2016 –, e o Distrito de Colúmbia, respectivamente.

<sup>100</sup> PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à teoria do Distrito Federal no direito constitucional brasileiro. *Revista forense: doutrina, legislação e jurisprudência*, nº 224, p. 365-383, 1968, p. 366.

<sup>101</sup> “Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais” (BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>102</sup> “Art. 10 - O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do Poder federal” (*Ibidem*).

“Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte” (BRASIL. *Constituição da república dos Estado Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 03 set. 2022).

<sup>103</sup> *Ibidem*.

da República, mediante sabatina do Senado Federal, sem qualquer possibilidade de eleição direta pelos residentes do dito Distrito Federal<sup>104</sup>, tendo tais características sido mantidas até a Constituição de 1967/69.

Em que pese menor ou maior autonomia, até a Constituição Cidadã de 1988, o Distrito Federal permaneceu sendo um ente político “aquém” quando comparado aos Estados-membros, marcado pela sua dependência em relação ao Poder Central e um menor grau de descentralização quanto comparado àqueles. Nessa toada, faltava-lhe a delimitação, nas constituições, de sua competência face a da União, assim como ser igualmente garantida pela corte constitucional como era e é a dos Estados; a inclusão da autonomia na vertente da auto-organização e autogoverno, ou seja, a competência constituinte decorrente para estabelecerem sua própria organização<sup>105</sup> e eleger o seu governo; e a capacidade de autofinanciamento de tal ente político.

Em função da promulgação da Constituição Federal de 1988, esse interstício que separava o Distrito Federal dos demais Estados diminuiu de maneira significativa. Na Carta de 1967, por exemplo, competia ao Senado Federal legislar sobre matéria tributária, orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Federal<sup>106</sup> por meio de iniciativa privativa de projeto de lei do Presidente da República, a qual gozava de natureza local e não federal apesar de ser oriunda de um órgão da União. Além disso, competia ao Congresso Nacional dispor sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal, por meio de lei federal de iniciativa do chefe do Poder Executivo, e sobre a própria lei orgânica regente do Distrito<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> “Art. 17. O poder executivo municipal é exercido pelo prefeito.

Art. 18. O prefeito será nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, para servir por quatro anos. O primeiro prefeito servirá até ao dia 31 de dezembro de 1894” (BRASIL. *Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-85-20-setembro-1892-541262-publicacaooriginal-44822-pl.html>>. Acesso em 03 set. 2022).

<sup>105</sup> PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à teoria do Distrito Federal no direito constitucional brasileiro. *Revista forense: doutrina, legislação e jurisprudência*, nº 224, p. 365-383, 1968, p. 370.

<sup>106</sup> “Art 17 - A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º - Caberá ao Senado discutir e votar projetos de Lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Federal.

(...)

Art 45 - Compete ainda privativamente, ao Senado:

III - legislar sobre o Distrito Federal, na forma do art. 17, § 1º, e, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, nele exercer as atribuições, mencionadas no art. 71;

Art 60 - É da competência exclusiva do Presidente da República a Iniciativa das leis que:

(...)

IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 03 set. 2022).

<sup>107</sup> *Ibidem*.

Já na Constituição em vigência, é visível a profunda mudança que ocorreu com a passagem do regime ditatorial centralizador para o regime democrático. A competência para legislar sobre sua lei orgânica agora cabe a sua Câmara Legislativa<sup>108</sup>, tendo lhe sido atribuído o chamado poder constituinte decorrente<sup>109</sup>, assim como há eleição direta para o cargo de governador do Estado, para deputado federal, deputado distrital e senador da república<sup>110</sup>. Ainda, a sua competência legislativa abrange as matérias que são reservadas aos Estados e aos Municípios. Portanto, a capacidade de autogoverno, auto-organização e a delimitação de sua competência frente ao órgão central da União clarificaram-se com a nova e atual legislação constitucional.

Não obstante, a principal característica do Distrito Federal não foi alterada: permanece sendo a Capital federal, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 18, da Constituição Federal de 1988<sup>111</sup>, e, por causa disso, há um elo a mais entre tais entes políticos quando comparado ao relacionamento entre a União e as outras pessoas jurídicas de direito público. Destarte, em que pese ter sua autonomia sido elevada a dos Estados-membros, certamente suas atribuições – e gastos – não são as mesmas, notadamente nas esferas da segurança pública e prestação de serviços públicos essenciais<sup>112</sup>. Isso, porque boa parte do funcionalismo público da União encontra-se lotado no território do Distrito Federal, como também as sedes dos órgãos e

---

<sup>108</sup> “Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>109</sup> Segundo explica o Ministro Luís Roberto Barroso, em obra doutrinária, o poder constituinte decorrente refere-se, no direito constitucional brasileiro, a competência dos Estados da federação para elaborarem sua própria Constituição. No caso do Distrito Federal, o poder constituinte decorrente habilita-o a elaborar a sua lei orgânica. De toda sorte, trata-se de capacidade de auto-organização decorrente da autonomia política dos entes, na medida de sua autodeterminação, dentro dos limites fixados pela Constituição Federal. Nessa toada, estão sujeitas à controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 162).

<sup>110</sup> “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

(...)

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário” (*Ibidem*).

<sup>111</sup> “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º **Brasília é a Capital Federal**” (negrito adotado) (*Ibidem*).

<sup>112</sup> PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à teoria do Distrito Federal no direito constitucional brasileiro. *Revista forense: doutrina, legislação e jurisprudência*, nº 224, p. 365-383, 1968, p. 372 e 373.

autarquias, além da presença das maiores autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais.

Isso ocasiona uma pressão maior nos serviços públicos como saúde, educação, e na manutenção da segurança pública se comparado com o dos demais entes da federação. Sob essa ótica, conforme a atual redação posta pela Emenda Constitucional nº 104/2019, compete à União *organizar e manter os serviços de segurança pública* do Distrito Federal, bem como *prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos por meio de fundo próprio*<sup>113</sup>.

E assim foi feito a partir da sanção da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, a qual instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal, que tem como finalidade “prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”, além de garantir a “assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal”<sup>114</sup>. Tal fundo tem um valor fixo de aporte anual de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), os quais devem ser corrigidos anualmente com base na variação da receita corrente líquida da União<sup>115</sup>.

É nesse contexto em que se insere a discussão da Ação Civil Originária nº 3.258/DF<sup>116</sup>. Trata-se de conflito federativo ajuizado pelo Distrito Federal, em face da União, na forma do

---

<sup>113</sup> “Art. 21. Compete à União:

(...)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>114</sup> “Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal” (BRASIL. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110633.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm)>. Acesso em: 05 set. 2022).

<sup>115</sup> “Art. 2º A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

§ 1º Para efeito do cálculo da variação de que trata o caput deste artigo, será considerada a razão entre a RCL realizada:

I – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao do repasse do aporte anual de recursos; e

II – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao referido no inciso I.

§ 2º O cálculo da RCL para efeito da correção do valor a ser aportado ao FCDF no ano de 2003 levará em conta a razão entre a receita acumulada realizada entre julho de 2001 e junho de 2002, e a receita acumulada realizada entre julho de 2000 e junho de 2001” (BRASIL. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110633.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm)>. Acesso em: 05 set. 2022).

<sup>116</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Civil Originária nº 3.258/DF*. Autor: Distrito Federal. Réu: União. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5685956>>. Acesso em: 08 set. 2022.

art. 102, I, *f*, da Constituição Federal de 1988<sup>117</sup>, com o fito de que seja reconhecida como pertencente ao Distrito Federal a receita do imposto de renda de qualquer natureza incidente sobre a remuneração, pensões e proventos de aposentadoria relativas aos Policiais Militares, Policiais Civis e Bombeiros Militares custeados com os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Com isso, discute-se a titularidade das receitas arrecadadas com o imposto de renda retido na fonte incidente sobre os rendimentos pagos aos membros das polícias civil, militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, conforme o texto constitucional do inciso XIV do artigo 21 e do inciso I do artigo 157, da Constituição Federal de 1988. Ou seja, a quem pertence os recursos oriundos do Imposto de Renda Retido na Fonte: à União, que é a responsável pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal e, conseqüentemente, pela manutenção das forças de segurança, ou o Distrito Federal, que é com quem os servidores possuem o vínculo jurídico estatutário?

Tal discussão tem origem com a decisão tomada pelo Tribunal de Contas da União em sede do Processo de Tomada de Contas nº 011.359/2006-1<sup>118</sup>, no qual, por meio do Acórdão nº 684/2019, proferido no dia 27 de março de 2019, foi determinado que os valores do imposto retido sejam destinados aos cofres da União Federal, além do ressarcimento de todos os valores repassados indevidamente ao Distrito Federal desde janeiro de 2003. Dessa maneira, em função de tal decisão do Tribunal de Contas da União, o ente distrital viu-se obrigado a ajuizar a ação em comento, com pedido de medida cautelar para suspender os efeitos da decisão da Corte de Contas.

Em apertada síntese, sob a ótica do federalismo fiscal cooperativo, conforme os preceitos da Constituição Federal de 1988<sup>119</sup>, o Distrito Federal afirma que a interpretação do

---

<sup>117</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>118</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo nº 011.359/2006-1*. Relator Ministro Antonio Anastasia. Disponível em:

<[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1135920061/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1135920061/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520)>.

Acesso em: 07 set. 2022.

<sup>119</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

artigo 157, inciso I<sup>120</sup>, da Carta Magna, cabível é a de que as receitas tributárias em disputa devam ser destinadas ao Tesouro distrital. Trata-se de uma sistemática adotada desde a instituição do fundo, sendo uma imposição constitucional a repartição justa e proporcional das receitas tributárias entre os entes da federação. Em verdade, isso deve ocorrer pelo fato de que os integrantes das forças de segurança pública integrarem o quadro de servidores públicos distritais – o que os distingue, por exemplo, dos membros integrantes do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, os quais são servidores públicos federais regidos, inclusive, pela Lei nº 8.112/1990.

Além disso, afirma ser irrelevante, para fins de incidência do inciso I do artigo 157 da Constituição Federal de 1988, qual é a origem dos valores repassados, visto que, para tanto, importa relação obrigacional titularizada pelo Distrito Federal e pelos servidores da força de segurança pública, e não a obrigação atribuída à União de repasse dos recursos, nos termos do inciso XIV do artigo 24 da Carta. E assim o é porque o texto constitucional não faz qualquer menção à origem dos recursos para que haja a partilha da receita, mas tão somente ao vínculo jurídico entre os entes políticos e seus servidores, promovendo, outrossim, o federalismo cooperativo.

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, manifestou-se pela improcedência dos pedidos e pelo não acolhimento da tese autora. Sustenta que a execução financeira do Fundo Constitucional do Distrito Federal é despesa própria da União, sendo realizada por meio de sistema próprio com recursos do Tesouro Nacional, os quais não são sequer repassados à conta única do Tesouro distrital. Desse modo, o artigo 3º, da Lei nº 10.633/2002<sup>121</sup>, reforçaria o seu entendimento ao prever uma unidade orçamentária própria no orçamento da União quanto aos recursos do dito fundo. Não obstante, o art. 4º<sup>122</sup> dessa Lei, refere-se tão somente aos recursos

---

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado” ((BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>120</sup> “Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem” (BRASIL, *op cit*).

<sup>121</sup> “Art. 3º Para os efeitos do aporte de recursos ao FCDF, serão computadas as dotações referentes à manutenção da segurança pública e à assistência financeira para execução de serviços públicos, consignadas à unidade orçamentária ‘73.105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda” (BRASIL. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110633.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm)>. Acesso em: 05 set. 2022).

<sup>122</sup> “Art. 4º Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

referentes à prestação financeira para a execução de serviços públicos, os quais o Distrito Federal tem ingerência de forma parcial.

Ademais, tais servidores não seriam distritais, mas sim federais, na medida em que compete à União, com exclusividade, manter e legislar sobre a estrutura, regime jurídico, remuneração e promoção desses servidores. Outrossim, quanto à necessidade de ressarcimento dos valores pretéritos, consignou que eles ainda devem ser submetidos à Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal da Advocacia-Geral da União – CCAF, não sendo de imediata a sua devolução pelo Distrito Federal.

Analisados os principais argumentos das partes, foi deferida a medida cautelar pelo então relator, Ministro Marco Aurélio, sendo posteriormente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal por maioria. Nessa ocasião, restou determinado que a União abstenha-se de proceder à retenção dos valores do Imposto de Renda Retido na Fonte ou de praticar qualquer modalidade de bloqueio das verbas discutidas na ação.

Com efeito, a Constituição Federal, sabiamente, transferiu a responsabilidade da manutenção financeira dos órgãos de segurança pública e da prestação de serviços públicos para o ente central como forma de desonerar o Distrito Federal do encargo que é ser sede da Capital federal. Assim, são garantidos os recursos financeiros necessários para o atendimento dos requisitos quanto à manutenção da qualidade e da segurança que acompanham o funcionalismo público da União, lotado na cidade de Brasília, sem sacrificar a autonomia do ente distrital, a qual, como visto, demorou para ser conquistada. Importante aqui notar que, em verdade, há condomínio entre a União e o Distrito Federal em questão de atribuições.

Afinal, Brasília é capital do Distrito Federal e da República Federativa do Brasil. Conquanto seja de competência da União organizar e manter especialmente as forças de segurança, a Carta Cidadã é clara que, com o fito de garantir a autonomia administrativa do ente político distrital dentro do federalismo cooperativo brasileiro atual, a vinculação jurídica dos serviços, especialmente das forças de segurança, dá-se com o Distrito Federal. Os policiais militares, os policiais civis, os policiais penais e o corpo de bombeiros militar são hierarquicamente subordinados e juridicamente vinculados ao Governador do Distrito Federal. Observe as referências normativas na Constituição Federal de 1988 acerca desse condomínio entre a União e o Distrito Federal:

“Art. 21. Compete à União:  
(...)”



**XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal**, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

(...)

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

**§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

**Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, **cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

(...)

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

**X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

**§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)''

(negrito aditado) (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

Da leitura desses artigos, chega-se à conclusão de que embora caiba à União normatizar a composição e o funcionamento de tais instituições, bem como obrigatoriamente prover para que esse ocorra por meio de transferências obrigatórias, cabe ao Distrito Federal o comando

dos efetivos, ou seja, a sua administração<sup>123</sup>. Assim, é assegurada a manutenção de uma força de segurança apta a garantir a ordem da Capital da República, enquanto é preservada a autonomia administrativa do Distrito Federal e, tão importante quanto, a sua autonomia financeira, dado que não será sacrificada com o pagamento de despesas e pessoal dessa sobrelevada força policial. Em última instância, isso é o que garante a autonomia do Distrito Federal dentro da ótica do pacto federativo cooperativo brasileiro<sup>124</sup>.

Nessa senda, a lei editada pela União, no exercício de sua competência para organizar a Polícia Militar do Distrito Federal, Lei federal nº 6.450, de 14 de outubro de 1977, preconiza que tal órgão de segurança pública é subordinado ao Governador do Distrito Federal e que a organização, funcionamento, transformação, extinção e definição dos órgãos de tal entidade ficam a cargo ou do Poder Executivo federal mediante proposta do Governador do Distrito Federal ou do próprio Governador do Distrito Federal, a depender da matéria a ser regulada<sup>125</sup>. Ou seja, até quando na ocasião de organizar a Polícia Militar do Distrito Federal, nos termos do art. 21, XIV, da Constituição Federal de 1988, foi deferida a iniciativa ao chefe do Poder Executivo distrital, demonstrando, mais uma vez, a vinculação entre o órgão em comento e o Distrito Federal.

Dessarte, embora exista a incumbência para a União de custear essas atividades, que ficariam a cargo do Distrito Federal num primeiro momento, quem realiza o pagamento e tem a responsabilidade por esse é o ente distrital. É este quem seleciona, admite, exonera, e é proprietário das instalações físicas, sendo inexistente qualquer ingerência da União sobre os servidores e bens afetados às forças de segurança. Há de se separar o vínculo que há entre a União e o Distrito Federal, o qual tem por objeto a entrega dos recursos aptos e suficientes ao

---

<sup>123</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Titularidade do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos dos policiais militares, bombeiros militares e policiais civis do Distrito Federal. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, nº 107, p. 317-331, 2012, p. 319-322.

<sup>124</sup> A esse respeito, Oscar Cardoso analisou a legitimidade para a restituição de imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais, tendo chegado a igual conclusão e observado a aplicação de tal entendimento pelos Tribunais. Confira: CARDOSO, Oscar Valente. Legitimidade para a restituição de imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais. *Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)*, nº 161, fev. 2009, p. 58-69.

<sup>125</sup> “Art. 48. A organização, funcionamento, transformação, extinção e definição de competências de órgãos da Polícia Militar do Distrito Federal, de acordo com a organização básica e os limites de efetivos definidos em lei, ficarão a cargo: (Redação dada pela Lei nº 12.086, de 2009).

I - do Poder Executivo federal, mediante proposta do Governador do Distrito Federal, em relação aos órgãos da organização básica, que compreende o Comando-Geral e os órgãos de direção-geral e direção setorial; e (Incluído pela Lei nº 12.086, de 2009). (Regulamento)

II - do Governador do Distrito Federal, mediante proposta do Comandante-Geral, em relação aos órgãos de apoio e de execução, não considerados no inciso I. (Incluído pela Lei nº 12.086, de 2009)” (BRASIL. *Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6450.htm)>. Acesso em: 06 set. 2022).

custeio de algumas obrigações impostas pela Constituição Federal de 1988, e o vínculo entre o Distrito Federal e seus servidores<sup>126</sup>.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 677/DF<sup>127</sup>, sob a relatoria do Ministro Néri da Silveira, em 11 de março de 1993, manifestou-se. Segundo o acórdão, *são servidores militares do Distrito Federal os integrantes de sua Polícia e Corpo de Bombeiros Militares, estando subordinados ao Governador de tal ente da federação*. No caso em testilha, discutiu-se a constitucionalidade da Lei distrital nº 186, de 22 de novembro de 1991<sup>128</sup>, a qual concede gratificação de representação pelo exercício de função militar, devida aos servidores militares do Distrito Federal, lotados no Gabinete Militar do Governador e vice-Governadoria. As despesas daí resultantes correrão a conta de recursos orçamentários oriundos do próprio Distrito Federal, nos termos do artigo 4º do diploma questionado, sem estabelecer qualquer ônus para a União.

Nesse tocante, é importante mencionar que o assentado na ocasião do julgamento Recurso Extraordinário nº 241.494/DF<sup>129</sup>, sob a relatoria do Ministro Octavio Gallotti, em 27 de outubro de 1999, não contradiz o mencionado acima. Fora simplesmente debatida a possibilidade de haver a equiparação de vencimentos entre duas categorias profissionais distintas: a dos Delegados de Polícia e a dos Procuradores do Distrito Federal. Acordou a Egrégia Corte que isso não é possível, dado que, caso houvesse tal equiparação, o Distrito Federal estaria criando uma despesa a ser suportada por outro ente federativo, qual seja, a União, o que é uma clara violação ao pacto federativo. Nesse sentido, sobreveio a Súmula 647 do Supremo Tribunal Federal, posteriormente transformada em Súmula Vinculante 39, a qual

---

<sup>126</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Capítulo V: do Distrito Federal e dos Territórios: Seção I: Do Distrito Federal. *In: Comentários à Constituição do Brasil*. (Org. e coord.) CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SCARTLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.686.

<sup>127</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 677/DF. Relator Ministro Néri da Silveira – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 21 maio. 1999. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266485>>. Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>128</sup> “Art. 1º - A Gratificação de Representação pelo exercício de função militar, devida aos servidores militares do Distrito Federal lotados no Gabinete Militar do Governador e Vice-Governadoria fixada no valor correspondente a um e meio soldo do respectivo posto ou graduação. (Ressalvado(a) pelo(a) Lei 2885 de 09/01/2002) (Ressalvado(a) pelo(a) Lei 2672 de 11/01/2001)

(...)

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta dos recursos orçamentários próprios do Governo do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 186, de 22 de novembro de 1991*. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/21164/Lei\\_186\\_1991.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/21164/Lei_186_1991.html)>. Acesso em: 06 set. 2022).

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 241.494/DF, Relator Ministro Octavio Gallotti – Tribunal Pleno. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Sindicato dos Delegados de Polícia do Distrito Federal. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 14 nov. 2002. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=256941>>. Acesso em: 07 set. 2022).

enuncia que “Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”<sup>130</sup>.

Clarificando eventual dúvida que poderia haver quanto a matéria, a Ministra Ellen Gracie, relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.705, julgada em 09 de outubro de 2003, em seu voto, afirma que não há qualquer violação à competência da União quando o Distrito Federal legisla acerca de instituição de função e gratificação aos policiais militares, os quais são mantidos pela União, nos termos do inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, desde que tais despesas sejam consignadas aos recursos orçamentários do Distrito Federal<sup>131</sup>. Além disso ratificou que, para o Supremo Tribunal Federal, o vínculo funcional jurídico dos servidores militares dá-se com o Distrito Federal.

Assim, não restam dúvidas de que os servidores da força de segurança pública integram os assentos funcionais do Distrito Federal. O valor que lhes é entregue a título de remuneração é considerado feito pelo ente distrital, ainda que seja entregue pela União. Isso, porque a obrigação de pagamento é do Distrito Federal. A benesse concedida pela Constituição Federal de 1988 não alterou o vínculo obrigacional, o qual é o substrato para a relação entre os servidores e o Distrito, conforme se depreende do complexo normativo transcrito acima, em especial, o art. 42, *caput* e parágrafo 1º, e o art. 144, parágrafo 6º, todos da Constituição Federal de 1988.

Nesse diapasão, o que ocorre é um financiamento constitucional ao Distrito Federal, uma forma de repartição vinculada de receitas pela União por causa do ônus a mais suportado pelo Distrito Federal ser a sede da Capital federal. Outrossim, é medida necessária do federalismo cooperativo fiscal para garantir a autonomia do ente político distrital, nada menos, nada mais. Em função disso, os recursos do imposto de renda retido na fonte pelo Distrito Federal sobre rendimentos pagos, a qualquer título, são desse ente, assim como também os recursos discriminados nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal de 1988, na ocasião de sua utilização pelos Estados, Municípios e o próprio Distrito Federal, são de titularidade desses e não da União.

Com efeito, além da já mencionada Lei federal nº 6.450/1977, outras normas também ratificam o entendimento esposado. A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a qual

---

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Enunciado da Súmula Vinculante 39. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 20 mar. 2015. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula791/false>>. Acesso: 07 set. 2022)

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.705/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2003. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?numero=2705&classe=ADI>>. Acesso em: 07 set. 2022).

estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, consigna que são receitas correntes líquidas<sup>132</sup> as importâncias recebidas pelas unidades federativas, de qualquer origem, deduzidas aquelas que devam ser transferidas a outras pessoas jurídicas de direito público e aquelas empregadas com finalidades específicas em função de obrigações impostas pela Constituição Federal, como custeio do sistema de previdência ou assistência social. Nesse contexto, também não devem ser consideradas receita líquida do Distrito Federal e do Estado de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do parágrafo 1º do art. 19, da mesma Lei<sup>133</sup>.

A estrutura montada pela Lei em comento é irretocável. Não se pode considerar como receita líquida, à disposição do ente, receitas que têm finalidade constitucional pré-determinadas, pois desde sua arrecadação estão afetadas a um determinado fim. Outrossim, analisando o plexo normativo citado acima, é justo que não seja considerado como receita líquida do Distrito Federal os recursos recebidos para *custeio de seu pessoal* oriundos do fundo do artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988, qual seja, o Fundo Constitucional do Distrito Federal. Tais despesas devem ser computadas como limite da União, conforme dispõe o artigo 20, I, c, daquela Lei<sup>134</sup>. Isso, pois, como afirmado anteriormente, as despesas

---

<sup>132</sup> “Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19” (BRASIL. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2022)

<sup>133</sup> “Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19” (BRASIL, *op cit*).

<sup>134</sup> “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

(...)

com os servidores das forças de segurança do Distrito Federal são despesas com pessoal deste ente as quais são custeadas pela União, por intermédio de transferência vinculada àquele, o que justifica, inclusive, a sua competência para fixar os vencimentos dado que suporta o ônus fiscal.

De mais a mais, a Lei nº 10.633/2002, a qual institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal para atender o disposto no inciso XIV, do artigo 21, da Constituição Federal de 1988<sup>135</sup>, preconiza que as atividades a serem custeadas com os recursos desse fundo devem ser discriminadas<sup>136</sup>, além de estabelecer mecanismo destinado à fiscalização pela União da gerência desses recursos quanto à folha de pagamento das forças de segurança. Nessa toada, observando a redação do artigo 4º dessa Lei, segundo o qual “o recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos”, confirma-se o fato de o processamento das folhas de pagamento da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal ser por meio do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal apenas para haver o controle da União sobre a aplicação dos recursos oriundos de seu orçamento.

---

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)” BRASIL. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2022).

<sup>135</sup> “Art. 21. Compete à União:

(...)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, **por meio de fundo próprio**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)” (negrito aditado) (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>136</sup> “Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 1º As dotações do FCDF para a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas.

(...)

§ 3º As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes” (BRASIL. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110633.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm)>. Acesso em: 05 set. 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise esposada ao longo desta Monografia, tornou-se claro a quem pertence os recursos oriundos do produto de arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre os pagamentos efetuados aos policiais civis, policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal: ao próprio Distrito Federal.

O inciso I do artigo 157 da Constituição Federal de 1988 é claro na sua redação, não deixando margens para dúvidas, que o referido tributo sobre rendimentos e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título pelo ente distrital a ele pertence. O pagamento é justamente o que exonera o devedor de sua obrigação, que o desata do vínculo jurídico. Em outras palavras, é o modo natural de extinção das relações obrigacionais<sup>137</sup>. Justamente pelo fato de ser quem adimpe para com a obrigação, a esse pertencerá o imposto de renda retido na fonte, segundo o texto constitucional, valendo o mesmo para Estados, Municípios, suas autarquias e fundações por eles mantidas<sup>138</sup>.

Para tanto, é irrelevante qual a origem dos recursos, visto que essa não é mencionada na Carta Magna. Apesar de serem oriundos do orçamento da União, os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal são destinados a adimplir despesas de pessoal subordinado ao Distrito Federal<sup>139</sup>. Consequentemente, satisfazem uma obrigação do ente distrital o qual é

---

<sup>137</sup> GOMES, Orlando. *Obrigações*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. P. 85. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986025/>. Acesso em: 10 set. 2022.

<sup>138</sup> “Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

(...)

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem” (BRASIL. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>139</sup> “Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do

quem de fato paga e tem direito aos recursos do artigo 157, inciso I, da Constituição. Nessa senda, os recursos federais são fonte de receita do Distrito Federal adicional em função da sua posição única na federação. São, pois, misteres para que o federalismo fiscal cooperativo ocorra sem que se sacrifique a autonomia do ente político onde reside a Capital federal.

Dessa forma, há a transferência de recursos pela União em função do mandamento constitucional do inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, os quais, a partir desse momento, qual seja, o da afetação no orçamento da União, tornam-se do Distrito Federal. Destarte, há, até mesmo, a possibilidade de se reclamar em juízo quando houver a indevida retenção ou ilícita redução no *quantum* a ser transferido em função do sistema de partilha de receitas tributárias<sup>140</sup>.

Entender de outra maneira significaria ignorar o desenvolvimento do federalismo brasileiro, a qual, como visto, já existe há mais de dois séculos. Não faz sentido, sob a ótica da teoria do filtro constitucional, entender que a mesma Carta que dá ao Distrito Federal os recursos para manter as forças de segurança, nos termos do inciso XIV, do artigo 21, da Carta, retira a titularidade sobre parte desses recursos enquanto veda tal comportamento no artigo 150, inciso I, *a*.

A descentralização do poder, por meio da Constituição Federal, há sempre de ser analisada por intermédio da teoria do filtro, visto que a União permanece em uma posição de poder em relação aos demais entes federativos, principalmente em relação a competências e fontes de arrecadação, sendo particularmente útil na resolução de conflitos federativos pelo Supremo Tribunal Federal<sup>141</sup>. A relação circular entre o pacto federativo e o Estado

---

Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)” (negrito aditado) (BRASIL. Constituição da república federativa de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

<sup>140</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.355. Relator Ministro Celso de Mello – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 29 jun. 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469602>>. Acesso em: 10 set. 2022.

<sup>141</sup> A esse respeito, confira outras situação em que foi aplicada a chamada teoria do filtro para a resolução de similar conflito federativo:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Tributário. **Imposto de renda retido na fonte. Rendimentos de servidores públicos estaduais. Artigo 157, I, da CF/88. Produto da arrecadação. Não retenção. Ilegitimidade da União. Precedentes. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ACO nº 571/SP-AgR, firmou o entendimento de que o produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos pagos aos servidores estaduais pertence ao respectivo estado. 2. A União é parte ilegítima para exigir de servidor público estadual o imposto de renda que não foi retido na fonte. 3. Agravo regimental não provido. 4. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício de gratuidade da justiça” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.282.026. Relator Ministro Dias Toffoli - Primeira Turma. *Diário de Justiça Eletrônica*, Brasília, 01 mar. 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755173856>>. Acesso em: 12 set. 2022).**



Democrático de Direito, como visto, leva a concluir que a repartição de competências e de receitas é fundamental para a preservação daquele.

Assim, essa capacidade de atribuição de receitas próprias a determinado ente político é o que, em parte, assegura a autonomia de um ente federativo, visto que sem autonomia financeira não há de falar em autonomia propriamente dita. Com efeito, a relação entre a União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal não pode ser de subordinação, como era, em grande parte na antigas Constituições brasileiras, mas sim de cooperação em prol do objetivos e metas estabelecidos pela Carta Magna de 1988. Assim, optou-se pelo federalismo fiscal cooperativo como arranjo harmônico de compartilhamento de competências tributárias e financeira com base nas receitas e despesas de todos os níveis governamentais.

De mais a mais, uma das maneiras de preservar a autonomia encontrada, dentro do contexto do “direito de tributar”, foi a criação de limitações sistêmicas inerentes a esse, como a divisão de poderes, dando, inclusive, precedência na topografia na ocasião da elaboração da Constituição Federal de 1988. Houve, ademais, a separação horizontal dos poderes, como também a separação vertical, que se subdivide em três, sendo a integração vertical de competências o equilíbrio alcançado com o poder tributário.

Essa integração vertical de competências permite a participação de entes diversos no produto da arrecadação tributária, o que visa a preservar a característica cooperativa do modelo federativo brasileiro em favor dos entes políticos autônomos de menor capacidade financeira, tendo como base o princípio da cooperação mútua em prol do desenvolvimento nacional, assegurando o cumprimento dos fundamentos e objetivos inscritos nos artigos 1º e 3º, da Constituição Federal de 1988<sup>142</sup>. Dentre as formas de participação, analisaram-se as

---

<sup>142</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL. Constituição da república federativa de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

transferências obrigatórias segundo os artigos 157 a 161 da Carta Cidadã, as quais possuem caráter obrigatório.

Dentre elas, a repartição vinculada direta das receitas arrecadadas com o imposto de renda retido na fonte sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, é de extrema importância para a manutenção do federalismo cooperativo. A escolha do verbo “pertencer”, na redação do *caput* dos artigos 157 e 158 da Constituição Federal de 1988<sup>143</sup> garante a autonomia dos entes mais vulneráveis, quando comparados à União e sua ampla competência tributária, por meio de uma atribuição a eles de mais uma fonte de receita, o que diminui as chances de terem suas autonomias financeiras violadas pelo ente central.

Isso é particularmente relevante quando está a se falar do Distrito Federal, ente federativo o qual sempre ficou aquém em relação ao demais no tocante a sua autonomia. É nele que está a sede da União e onde está lotado boa parte do funcionalismo público, o que torna sua relação para com o ente central *sui generis* dentro da federação brasileira. Isso motivou a alteração no texto constitucional para tornar obrigatória as transferências referentes à prestação de assistência financeira para a execução de serviços públicos e à manutenção das polícias civil, militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal através do Fundo Constitucional do Distrito Federal, garantindo, assim, que o Tesouro distrital não fosse esvaziado pela pressão maior na prestação de tais serviços.

Exatamente por isso é que, na ocasião da decisão final na Ação Civil Originária nº 3.258/DF, deve ser mantido o entendimento esposado na Medida Cautelar.

---

143 “Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:  
(...)

Art. 158. Pertencem aos Municípios” (BRASIL. Constituição da república federativa de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANDRADE, José Maria Arruda de. Normas gerais, nacionais, competência legislativa e o federalismo fiscal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, ano 2, n. 6, abr./jun. 2008, p. 67-86. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BÉO, Cintia Regina; MERCIER, Antonio Sérgio Pacheco. “Título III: Da Organização do Estado”. In: *Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Org: Antônio Cláudio da Costa Machado (org.) e Anna Candida da Cunha Ferraz (coord.). Barueri: Manoele, 2012.

BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista forense: comemorativa - 100 anos*, v.1 | *Revista forense*, v. 69, n. 241: 11-24, 1973.

\_\_\_\_\_, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Constituição da república dos Estado Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 03 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-85-20-setembro-1892-541262-publicacaooriginal-44822-pl.html>>. Acesso em 03 set. 2022

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*). Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 03 set.  
2022.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 24, de 7 janeiro de 1975*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm)>. Acesso em: 11 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6450.htm)>. Acesso em: 06 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun.  
2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988*. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm)>. Acesso em: 01 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 241.494/DF, Relator  
Ministro Octavio Gallotti – Tribunal Pleno. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Sindicato  
dos Delegados de Polícia do Distrito Federal. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 14 nov.  
2002. Disponível em: <  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=256941>>. Acesso em:  
07 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110633.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm)>. Acesso em: 05 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.705/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2003. Disponível em:  
<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?numero=2705&classe=ADI>>. Acesso em: 07 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 677/DF. Relator Ministro Néri da Silveira – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 21 maio. 1999. Disponível em: <  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266485>>. Acesso em: 06 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 773/RJ. Relator Ministro Gilmar Mendes – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 ago. 2014. Disponível em: <  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7087747>>. Acesso em: 11 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Processo nº 011.359/2006-1*. Relator Ministro Antonio Anastasia. Disponível em:  
<[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1135920061/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1135920061/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 07 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Enunciado da Súmula Vinculante 39. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 20 mar. 2015. Disponível em:  
<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula791/false>>. Acesso: 07 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Civil Originária nº 3.258/DF*. Autor: Distrito Federal. Réu: União. Disponível em:  
<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5685956>>. Acesso em: 08 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010. Relator Ministro Celso de Mello – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 set. 1999. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347383>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.355. Relator Ministro Celso de Mello – Tribunal Pleno. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 29 jun. 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469602>>. Acesso em: 10 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Arrecadação das receitas federais – 1994 a 2021.xlsx*. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/serie-historica/arrecadacao-das-receitas-federais-1994-a-2021-1.xlsx/view>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.282.026. Relator Ministro Dias Toffoli - Primeira Turma. *Diário de Justiça Eletrônica*, Brasília, 01 mar. 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755173856>>. Acesso em: 12 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)>. Acesso em: 12 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Tema 817 - Possibilidade de os Estados e o Distrito Federal, mediante consenso alcançado no CONFAZ, perdoar dívidas tributárias surgidas em decorrência do gozo de benefícios fiscais, implementados no âmbito da chamada guerra fiscal do ICMS, reconhecidos como inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=46>>

68596&numeroProcesso=851421&classeProcesso=RE&numeroTema=817>. Acesso em: 11 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres*. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>>. Acesso em: 11 set. 2022.

\_\_\_\_\_. *Emendas Constitucionais*. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em: 12 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. *Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF*.

Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/25915-fundo-constitucional-do-distrito-federal>>. Acesso em: 12 set. 2022.

CARDOSO, Oscar Valente. Legitimidade para a restituição de imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais. *Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)*, nº 161, fev. 2009, p. 58-69.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

D’EÇA, Fernando Luiz da Gama Lobo. O sistema federal e o abuso de poder: princípios constitucionais de coordenação de competências como forma de prevenir e conter abusos de poder. *Revista tributária e de finanças públicas*, v. 13, n. 65, p. 142, nov./dez. 2005.

Disponível em: <<https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/revista-dos-tribunais-online.html>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 186, de 22 de novembro de 1991*. Disponível em:

<[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/21164/Lei\\_186\\_1991.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/21164/Lei_186_1991.html)>. Acesso em: 06 set. 2022.

ELAZAR, Daniel. International and comparative federalism. *PS: Political Science & Politics*, v. 26, ed. 2, jun. de 1993, p. 190-195. Disponível em:

<<https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/abs/international-and-comparative-federalism/5612E68138CDB49FA3B405C2EDF7DA54>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. Tese de (doutorado em Direito) – Universidade de Pernambuco. Recife, 2009.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. “Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras”. In: *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Org: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga. Florianópolis : Conceito Editorial, 2010.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de; FARIA, Isabela Medeiros Gurgel de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Batista Júnior (Coordenadores). *SUPREMOS ACERTOS: Avanços doutrinários a partir da jurisprudência do STF*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.

FEREJOHN, John; WEINGAST, Barry. “Can the States Be Trusted?”. In: *The new federalismo: can the states be trusted*. Org: John Ferejohn e Barry Weingast. Stanford: Hoover Institution Press, 1997.

FMI, Fiscal Affairs Department – International Monetary Fund. *Strengthening the Framework for Subnational Borrowing*. Washington: FMI, 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/19/Brazil-Technical-Assistance-Report-Strengthening-the-Framework-for-Subnational-Borrowing-48693>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

GOMES, Orlando. *Obrigações*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019, e-book, p. 85. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986025/>. Acesso em: 10 set. 2022.



HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 18, n. 72, p. 36-58, out./dez. 1981. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181290>>. Acesso em 12 jul. 2022.

\_\_\_\_\_, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2ª ed. rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LEONCY, Léo Ferreira. Capítulo V: do Distrito Federal e dos Territórios: Seção I: Do Distrito Federal. *In: Comentários à Constituição do Brasil*. (Org. e coord.) CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SCARTLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MACHADO NETO, Marcello Lavenère. *Em busca de uma matriz tributária mais justa: mensurando a capacidade contributiva do brasileiro no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)*. Dissertação de (mestrado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Imunidades tributárias, cláusula pétreas constitucionais. *In: Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas n° 27*. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista27/revista27%20%20IVES%20GANDRA%20DA%20SILVA%20MARTINS%20-%20Imunidades%20tributárias,%20cláusulas%20pétreas%20constitucionais.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2022.

MATOS, Patricia de Oliveira. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação de gastos públicos (2003-2017). *In: Revista brasileira de segurança pública*, v. 14, n. 1, p. 14-31, fev./mar., 2020. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/1039/342/4379>>. Acesso em: 12 set. 2022.

MEIRELLES, José Ricardo. O princípio da capacidade contributiva. *Revista de Informação Legislativa*, a. 34, n. 136, out./dez., p. 333-340, 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/315/oprincipiodacapacidade.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

NASCIMENTO, Thiago Lima do; NOBREGA, Bernardo Mendonça. Federalismo fiscal brasileiro e o ICMS: um problema de guerra fiscal. *Revista dos tribunais*, vol. 992, ano 107, p. 101 – 124.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: *Revista do Serviço Público*, Ano 47, Volume 120, Número 1, Jan./Abr., p. 7-40, 1996.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à teoria do Distrito Federal no direito constitucional brasileiro. *Revista forense: doutrina, legislação e jurisprudência*, nº 224, p. 365-383, 1968.

PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROCHA, Alexandre. “O (Des)Pacto federativo brasileiro”. In: *30 Anos da Constituição: Evolução, Desafios e Perspectivas, volume III*. Org: Rafael Silveira e Silva. Brasília: Senado Federal, 2018, p. 136-165.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Manual de direito tributário*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Manual de tributação direta da renda*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. *O poder de tributar no estado democrático de direito*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod\\_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20O%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663906/mod_resource/content/1/Ricardo%20Lobo%20Torres%20-%20O%20PODER%20DE%20TRIBUTAR.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2022.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 317 e 318.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito na sociedade moderna: contribuição à crítica da teoria social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1979. Disponível em: <<http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/10/direito-e-a-sociedade-moderna.pdf>>. Acesso em: 12. jul. 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado Federal e Estados Federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 187, p. 1–36, 1992. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

\_\_\_\_\_, Carlos Mário da Silva. Titularidade do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos dos policiais militares, bombeiros militares e policiais civis do Distrito Federal. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, nº 107, p. 317-331, 2012.