

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

**OFENSA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA AUTONOMIA MUNICIPAL  
MEDIANTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS**

Curitiba (PR), junho de 2005

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

**OFENSA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA AUTONOMIA MUNICIPAL  
MEDIANTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS**

Tese para obtenção do título de doutor apresentada perante banca examinadora no curso de pós-graduação em Direito do PPGD/UFPR - Universidade Federal do Paraná, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação da Prof. Dra. Betina Treiger Gruppenmacher

Curitiba (PR), junho de 2005

## TERMO DE APROVAÇÃO

**OFENSA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA AUTONOMIA MUNICIPAL  
MEDIANTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS**

Tese para obtenção de título de Doutor em Direito analisada e aprovada pela banca examinadora convidada pelo PPGD/UFPR, formada pelos professores doutores abaixo listados.

Banca examinadora:

Prof. Dra. Betina Treiger Grupenmacher: \_\_\_\_\_  
Presidente

Prof. Dr. : \_\_\_\_\_

Prof. Dr. : \_\_\_\_\_

Prof. Dr. : \_\_\_\_\_

Prof. Dr. : \_\_\_\_\_

Curitiba (PR), junho de 2005

*Aos Professores Doutores Clèmerson Merlin Clève, Alvacir Alfredo Nicz e em especial à Professora Doutora Betina Treiger Gruppenmacher, as homenagens e o respeito pela conduta profissional e pela inestimável bagagem acadêmico-científica.*

*A meus pais e à minha esposa, o agradecimento pela compreensão e amor sempre presentes.*

## RESUMO

O trabalho de pesquisa sobre as ofensas aos princípios federativo e da autonomia municipal mediante usurpação de competências tributárias por conta de atuação indevida da União se fundamenta pelo interesse científico-acadêmico mas também pragmático à vista do contexto jurídico-político atual vivenciado pelo Brasil.

São analisados aspectos históricos a respeito do Estado federal, suas características e sua estruturação constantes da Constituição Federal de 1988. Discorre-se também a respeito das competências tributárias, seus elementos e notas características além de um exame a respeito das espécies tributárias e dos limites do legislador para sua criação, a fim de que no último capítulo sejam examinadas as três possibilidades de risco à autonomia político-legislativa de Estados-membros e Municípios, quais sejam: a) mediante a concessão de isenções por legislação federal; b) pela aprovação de reforma tributária que limite a atuação legislativa dos entes regionais e locais; c) pela instituição de taxa federal que em verdade disfarce a invasão de campo competencial afeto aos Estados-membros e Municípios.

Ao final, são apresentadas algumas conclusões a respeito do assunto com base nos fundamentos desenvolvidos durante o trabalho.

## ABSTRACT

The research is about the offenses to the federative and local autonomy principles by the Union's usurpation on tax powers. It's based on the scientific and practice interest justified by the actual political and juridical context observed in Brazil.

Historical topics concerning to the Federal State are analysed as well as its features and its structure presented by Federal Constitution of 1988. The tax powers are also analysed in the research as well as its elements and the types of taxes and the legislator's limits on the activity to create them. This previous investigation is necessary to allow the exam about the three risk possibilities regarding to the political legal autonomy of the States and the Municipalities: a) by federal law which creates tax exemptions; b) by the approval of tax reform which limits the regional and local law's innovations; c) by the creation of a federal tax that masks the interference of the accountability levels of States and Municipalities.

In the end, some conclusions about the topic are presented based on the fundamentals developed along the research.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	02
CAPÍTULO 1 – O PRINCÍPIO FEDERATIVO COMO SUPORTE DE RIGIDEZ	06
1.1) Estado Federal: origem histórica, evolução e natureza jurídica	06
1.2) Igualdade Jurídica entre as Pessoas Políticas	21
1.3) Coexistência das autonomias Federal, Estaduais e Municipais	24
1.3.1) Princípio da Autonomia dos Estados-membros	25
1.3.2) Princípio da Autonomia Municipal	32
1.3.3) Princípio da Autonomia do Distrito Federal	45
1.4) Descentralização - característica fundamental do federalismo	47
1.5) Participação da vontade dos Estados-membros na formação da vontade nacional	53
1.6) Incompatibilidade entre federalismo e centralismo	61
1.7) Princípio Federativo como cláusula pétrea na CF/88	65
CAPÍTULO 2 – OUTORGA DE COMPETÊNCIAS COMO INSTRUMENTO PARA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA AUTONOMIA MUNICIPAL	74
2.1) A rigidez do Sistema Constitucional Brasileiro	74
2.2) Regras de competência como regras de estrutura	78
2.2.1) Regras de conduta	80
2.2.2) Regras de estrutura	81
2.3) Características das competências legislativas	83
2.3.1) Privatividade	84
2.3.2) Indelegabilidade	86
2.3.3) Irrenunciabilidade	88
2.3.4) Incaducabilidade	91
2.3.5) Inalterabilidade	92
2.3.6) Facultatividade	95
2.4) A distribuição de competências legislativas como técnica de limitação do poder	98

<b>CAPÍTULO 3 – TRIBUTOS E PARÂMETROS PARA SUA INSTITUIÇÃO E ARRECADAÇÃO</b>	<b>101</b>
3.1) Relação jurídica tributária como relação de direitos e não de poder	101
3.1.1) Necessidade de obtenção de receitas públicas	103
3.1.2) Limites impostos ao Estado - direitos dos contribuintes	105
3.1.3) Supremacia do interesse público sobre o particular?	109
3.2) Legalidade e garantias constitucionais tributários	114
3.3) Natureza jurídica dos tributos	143
3.3.1) Importância do aspecto material e da base de cálculo	143
3.3.2) Irrelevância da denominação e da destinação	164
3.4) Rigidez da divisão de competências tributárias	170
3.4.1) Competências privativas para instituição de impostos	171
3.4.2) Competências comuns para instituição de taxas e contribuições de melhoria	176
3.5) Finalidades da rigidez afeta à repartição de competências privativas	179
3.6) Competência residual - flexibilidade econômica e não jurídica	183
3.6.1) Possibilidade de eleição de novos fatos jurídicos que externem indícios de capacidade contributiva	185
3.6.2) Limites impostos à competência residual	188
<b>CAPÍTULO 4 – PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA AUTONOMIA MUNICIPAL DIANTE DE RISCOS À USURPAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS</b>	<b>191</b>
4.1) Usurpação de competências quanto aos três planos: a) da vigência; b) da eficácia; c) da validade	191
4.2) Concessão de isenções e benefícios fiscais: exceção em relação às isenções heterônomas oriundas de tratados internacionais	197
4.3) Reforma constitucional tributária	215
4.4) Criação de impostos residuais sob “nomem iuris” de “taxa” e “contribuições interventivas”	229
4.4.1) Taxa	230
4.4.1.1) Desnecessidade de a Constituição discriminar competências	



tributárias para instituição de taxas e de contribuições de melhoria	235
4.4.1.2) Identificação e individualização da natureza jurídica do tributo através do aspecto material da hipótese de incidência e da base de cálculo	239
4.4.1.3) Utilização da expressão “taxa” como artifício para usurpação de competências privativas de Estados-membros e de Municípios e distorção da competência residual	242
4.4.2) Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico	253
4.4.2.1) Identificação da natureza jurídica das contribuições interventivas	254
4.4.2.2) Usurpações de competências tributárias privativas de Estados-membros e Municípios em face da criação de Cide’s	258
4.5) A linguagem como instrumento para identificação dos significados das normas e o uso incorreto da linguagem como forma de confundir o intérprete	262
CONSIDERAÇÕES FINAIS	268
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	273