



# Universidade de Brasília

Repositório Institucional da Universidade de Brasília  
*repositorio.unb.br*



**Este item** está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

#### Você tem o direito de:

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

#### De acordo com os termos seguintes:

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This item** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

#### You are free to:

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

#### Under the following terms:

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

**Problemas de competência — Projeto de Lei e Substitutivo — O art. 20 da Constituição — Competência normativa — Competência da União — Competência dos Estados — Dificuldades financeiras dos Estados — Dever dos Municípios — Conclusões.**

### PROBLEMAS DE COMPETÊNCIA

## O ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO E A COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS

*Josephat Marinho*

*Senador Federal — Proj.  
da Faculdade de Direito  
da Universidade da Bahia*

1. Todas as formas de organização do Estado suscitam delicados problemas de competência. O poder político, onde e como quer que se desdobre, é força que concentra e reparte atribuições básicas de coordenação da vida social. A partilha dessas atribuições é fonte permanente de controvérsia, sobretudo à medida que o Estado se torna um agente de **prestações positivas** em favor da coletividade. A ampliação dos fins do Estado multiplica as razões de divergência.

Nas federações, em particular, os dissídios de competência se sucedem e abrangem a distribuição de rendas. Os casos de fronteiras contestadas, entre o poder central e as entidades-membros, resultam do sistema de descentralização inerente ao federalismo. O aumento crescente do poder federal, inclusive pela prerrogativa de emitir leis ou normas gerais, agrava as dificuldades, impondo cuidado especial na interpretação e na prática do regime.

No Brasil, vários princípios constitucionais provocam dúvidas de competência, sobrelevando os que estabelecem a participação de uma entidade na receita de tributos por outra cobrados. A participação dos Municípios na renda de tributos arrecadados pelos Estados é exemplo de hipótese geradora de incertezas, no plano da competência normativa.

### PROJETO DE LEI E SUBSTITUTIVO

2. O **Projeto de Lei do Senado n.º 27, de 1963**, de autoria do Senador Nelson Maculan e ora em curso no Congresso Nacional, visa a regular, precisamente, o pagamento devido pelos Estados aos Municípios, na forma do art. 20 da Constituição Federal.

A proposição prevê as condições gerais garantidoras do pagamento, desde o registro das verbas globais, a ser pedido em prazo estipulado (no máximo 30 de abril de cada ano), até a entrega efetiva, que poderá desdobrar-se "em oito parcelas mensais, iguais e sucessivas". "Se não houver repartição arrecadadora do Estado no Município que deve receber a prestação e nêle existir estabelecimento oficial de crédito da União, do Estado ou do próprio Município, através dêsse estabelecimento se fará o pagamento" (art. 2.º e seus §§). Nos termos do art. 4.º, "a verba orçamentária estadual destinada a atender aos pagamentos previstos não pode ser objeto de transferência, compensação ou transposição", nem "de penhora, arresto ou seqüestro". Na hipótese de haver atraso, "o débito anterior ao último exercício será consolidado para liquidação em três prestações anuais, iguais e sucessivas, que serão pagas juntamente com os débitos vinculados" (art. 5.º).

Se houver Município a que tenha sido feito pagamento por antecipação, nada receberá até que os demais se encontrem em igualdade de situação (par. ún. art. 5.º). De modo geral, porém, é vedado aos Estados estabelecer distinção ou preferência entre os Municípios, para efeito do pagamento estipulado (art. 6.º). Por fim, declara o Projeto que "importa crime de responsabilidade do Governador e do Secretário da Fazenda, solidariamente, o não-cumprimento do disposto nesta Lei" (art. 7.º).

Como justificação da medida, argüiu o autor o volume das irregularidades e discriminações verificadas nas administrações estaduais, traduzidas em atrasos inexplicáveis ou em discriminações de sentido político, umas e outras prejudiciais a direito dos Municípios, constitucionalmente assegurado.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado concluiu que o Projeto, conquanto de inegável importância, estava redigido em termos excessivamente minuciosos. Invadia a esfera de competência dos Estados. Ofereceu-lhe, por isso, **Substitutivo** (1), adotando o parecer do Relator, que se consubstanciou nos presentes comentários.

## 0 ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO

### 3. Segundo o art. 20 da Constituição,

"Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das verbas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á, anualmente, trinta por cento do excesso arrecadado."

A cláusula constitucional é, assim, imperativa na concessão da vantagem, uma vez apurada diferença, e na determinação do limite de prazo de pagamento, em favor do Município: o **Estado dar-lhe-á, anualmente, trinta por cento do excesso arrecadado.**

Imprima-se ao verbo **dar** o sentido de transferir, conceder, transmitir, entregar, destinar, ou outro equivalente; de qualquer modo, a linguagem clara e enérgica, usada pelo constituinte, define uma obrigação irrecusável. Aplicando-se a terminologia do Direito Privado, pode dizer-se que foi instituída uma **obrigação**

**positiva, uma obrigação de dar**, cujo cumprimento se corporifica na transferência, anualmente, de trinta por cento do excesso arrecadado.

Demais, estabelecendo que a transferência ou pagamento se fará **anualmente**, a Lei Maior estipulou, em verdade, que a execução da obrigação deverá processar-se no exercício imediato ao da arrecadação. A propósito, observa PONTES DE MIRANDA: "O excesso é apurado findo o exercício. Por isso mesmo, a pretensão nasce com o fim do ano orçamentário, logo que se possa ter apurado o excesso. O devedor há de solver a dívida no ano seguinte." (**Comentários à Constituição de 1946** — Ed. 1960 — I, II, pág. 208.)

4. É notório, porém, que o preceito constitucional não tem sido cumprido com regularidade pelos Estados. Por desorganização administrativa, por dificuldades financeiras, ou por motivos políticos, a observância do mandamento não corresponde à generalidade e à certeza que devem marcar o prestígio de uma regra institucional. Atraso prolongado e discriminação condenável, no pagamento do percentual, são fatos de evidência entristecedora.

Cumpra transformar as exceções existentes em regra de obediência geral, garantidora do direito dos Municípios. A Constituição não deve conter normas ineficazes.

### COMPETÊNCIA NORMATIVA

5. A quem cabe, porém, disciplinar a matéria, para aplicação segura do princípio constitucional? À União? Aos Estados-membros? Ou a uma e a outros, nos limites de sua competência específica?

Além da generalidade do preceito aprovado, os comentários de JOSÉ DUARTE, que resumem a história do texto de 1946, mostram que não houve preocupação do Constituinte em regular, de modo especial, o pagamento devido pelos Estados (**A Constituição Brasileira de 1946** — 1.º vol., págs. 472/475). O pormenor foi reservado, como recomendável, à prudência do legislador ordinário, que observaria as regras da partilha de competências na federação, segundo o sistema estabelecido.

### COMPETÊNCIA DA UNIÃO

6. Ora, na partilha de competências, também denominada divisão vertical de poderes, a Constituição vigente prescreve que à União cabe legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 5.º, XV, b). Aos Estados compete, no particular, a legislação supletiva ou complementar (art. 6.º).

Os autores, em predominância irrecusável, emprestam ao Direito Financeiro conteúdo amplo, largo, compreensivo dos princípios e das atividades concernentes à obtenção e à aplicação dos recursos públicos, nas diferentes esferas de poder (PONTES DE MIRANDA — **Coms. à Const. de 1946**, Cahen Edit., vol. I — pág. 297; CARLOS MAXIMILIANO — **Coms. à Const. Bras.**, 5.ª ed., 1954, vol. I, pág. 198; RUY BARBOSA NOGUEIRA — **Direito Financeiro**, José Bushatsky, Editor, 1946, pág. 3; FINANÇAS EM DEBATE — I. **Normas Gerais de Direito Financeiro** (Mesa-Redonda — 1950), compreendendo tese do Professor CARVALHO PINTO). O parecer de ALIOMAR BALEIRO, de dezembro de 1958, na Câmara dos Deputados, sobre

o Projeto de Código Tributário Nacional, enquadra-se, com realce, nessa linha de pensamento. "Direito Financeiro — acentuou o ilustre Professor e Deputado — abrange tôdas as normas jurídicas pertinentes à atividade exercida pelas pessoas de Direito Público — inclusive, hoje, até as de ordem internacional — para obtenção e emprêgo dos recursos necessários ao desempenho de suas atribuições. Por fôrça de compreensão, abarca o imenso campo dos tributos, mas também o das rendas não-tributárias, o dos empréstimos, o das despesas públicas, o do orçamento e, a meu ver, o da criação da moeda fiduciária." (**Diário do Congresso Nacional**, de 27-3-1963, Seção I.)

7. É certo que não há entendimento uniforme sôbre o que sejam normas gerais de Direito Financeiro. Tende a prevalecer, mesmo, a idéia da impossibilidade, ou da inconveniência, de enumerá-las, ou de dar-lhes uma definição genérica. Ao invés da fixação de normas gerais em tese, o pensamento realista prefere criá-las em relação aos tributos especificamente considerados, ou à base de caracteres essenciais da política financeira. Foi assim que procedeu a Comissão encarregada de elaborar o Anteprojeto do Código Tributário Nacional, segundo assinala a Mensagem, de 1954, que o encaminhou ao Congresso. Como expressamente dito. "a Comissão absteve-se de procurar um conceito predeterminado de normas gerais". Ao contrário: "visou-se, em cada caso, na formulação da norma, a sua referência a aspectos fundamentais ou básicos, com abstração de pormenores" (**Diário do Congresso Nacional**, de 7-9-1954, e de 27-3-1963, Seção I).

8. É exato, igualmente, que a menção do texto constitucional a **normas gerais** limita a competência legislativa da União. A ação normativa do poder federal tem como fronteira os contornos da autonomia dos Estados-membros. Por isso mesmo, a generalidade dos intérpretes e estudiosos observa que a União deve restringir-se, no particular, a editar princípios fundamentais, estruturais. PERCIVAL DE OLIVEIRA, em dissertação para concurso na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, classificou a competência legislativa da União em **absoluta específica, relativa e absoluta genérica**. E concluiu que é **relativa** a pertinente a Direito Financeiro como a seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde, regime penitenciário e educação nacional, precisamente porque se resume a normas gerais ou a diretrizes e bases (**A Competência Legislativa da União e dos Estados no Brasil** — Emp. Gráf. da Rev. dos Tribunais Ltda., 1950 — págs. 96/97).

9. Mas, na área dessa competência relativa, criadora de normas gerais, o poder da União é incontestável, pois decorre de princípio expresso e visa a garantir a eficácia de outras cláusulas constitucionais. Aplica-se-lhe postulado inserto numa das grandes decisões de MARSHALL: se o fim fôr legítimo e estiver dentro do objeto da Constituição, todos os meios que forem apropriados, que forem claramente adequados a êsse fim, não sendo proibidos, mas antes compatíveis com a letra e o espírito da Constituição, serão constitucionais (MAC CULLOCH v. MARYLAND — In **Frank: Cases on the Constitution**, New York, 1951 — págs. 88/94, e **Decisões Constitucionais de MARSHALL**, trad. de AMÉRICO LOBO, Rio, 1903 — págs. 104/131). Portanto, o poder de legislar da União, nesses casos de competência relativa, só se tornará ilegítimo na medida em que extrapassar o âmbito das normas gerais.

A demarcação da competência normativa da União, no plano do Direito Financeiro, é traçada, com rigor de mestre, em estudo de RUBENS GOMES DE SOUSA. "Em resumo — diz o Professor da Faculdade de Ciências Econômicas de São Paulo —, a competência federal para legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro deve tomar, como ponto de partida, um preceito constitucional expresso ou decorrente do sistema, não apenas financeiro, como econômico, jurídico ou político, acolhido pela Constituição; e visar, como ponto de chegada, à atuação integral do preceito que lhe deu origem. Dentro desses dois extremos, todavia, a competência só deve ser exercida quanto aos aspectos do assunto a que se refira, cuja regulamentação normativa seja essencial à atuação integral do preceito que constitua o seu fundamento, a fim de não excluir ou embaraçar o exercício, pelos Estados e Municípios, da sua competência supletiva ou complementar, sempre que a diversificação daí resultante não seja incompatível com a atuação integral do preceito. A estes limites ainda se acrescenta, ou melhor, se sobrepõe o decorrente da preservação da competência legislativa originária dos Estados e Municípios: não se trata mais aqui da competência meramente supletiva ou complementar, mas da que é, por sua vez, decorrência de preceitos constitucionais expressos — como os referentes à discriminação de rendas ou à autonomia nas matérias de seu especial interesse — ou decorrentes do sistema — como os que se fundamentem na teoria dos poderes implícitos. Postos estes limites, entretanto, a competência federal quanto a normas gerais há de cobrir, em extensão e profundidade, o campo a que se refira, afastada, portanto, uma delimitação apriorística entre normas de conceito e normas de detalhe." (**Normas Gerais de Direito Financeiro** — in *Rev. Forense*, vol. 155, págs. 21/35.)

10. Indagar-se-á, talvez, se a competência da União, de editar normas gerais, alcança as hipóteses de participação de uma entidade em tributos cobrados ou arrecadados por outra. A Constituição, ao deferir a competência normativa genérica, não excluiu as **participações** do raio de incidência da legislação federal, por não ter parte nelas a União. Nem seria lógico que o fizesse. Prevendo a participação de uma entidade política na renda de tributo pertencente a outra pessoa jurídica, a Constituição objetiva uma redistribuição de recursos, para garantir equilíbrio financeiro no quadro da Federação. Se a União, embora dotada do poder de editar normas gerais de Direito Financeiro, não pudesse regular as participações estabelecidas na Carta Magna, o propósito do Constituinte seria burlado através de legislação estadual diversificada e discriminatória.

Sustentando essa tese, o Professor RUBENS GOMES DE SOUSA ilustra sua exposição com precedente observado justamente na aplicação do art. 20 da Constituição. "Mas é principalmente no campo das participações sobre tributos estaduais — pondera — que a necessidade de uma regulamentação uniforme é mais acentuada. Um exemplo típico ocorreu no Estado de São Paulo. Como a produção de todo o Estado é canalizada pelo pôrto de Santos, nesse Município se concentra a arrecadação estadual, e, portanto, é quase exclusivamente a êle que toca a participação de 30% sobre o excedente das rendas locais. O Estado procurou remover essa situação, definindo como local da arrecadação o Município de origem dos produtos tributados: por lei estadual, essa solução nos parece evidentemente inconstitucional; mas, por uma norma geral, ela poderia ser adotada, visto que indubitavelmente corresponde ao pensamento do legislador-constituente" (Estudo e Revista *cits*).

11. Nessa linha de entendimento, igualmente, os autores do Projeto de Código Tributário, além de reproduzirem o art. 20 da Constituição, cogitaram das participações e estipularam que tôdas elas se calculam sôbre o montante da arrecadação efetiva (arts. 15, 16 e par. ún.). E o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados não condenou êsses dispositivos (D.C., 27-3-1963).

O Projeto de Código Tributário, porém, consagrando a tese de legitimidade da competência federal, não dispõe convenientemente sôbre a execução do art. 20, que apenas repete.

12. Mais não é preciso acrescentar — acreditamos — para demonstração da constitucionalidade e da conveniência de lei federal que, em têrmos gerais, e não circunstanciados, assegure o cumprimento regular do art. 20.

Se alguma dúvida subsistisse, em virtude da concisão dos dispositivos constitucionais aplicáveis, a claridade se faria através do mecanismo do regime, de seus pressupostos políticos e do reconhecimento de que é universal a ampliação dos poderes da União, para preservar interêsses gerais. Resumindo pensamento dominante, CHARLES DURAND assina a que o regime real de uma instituição política, como a federação, não se encerra sômente nas regras jurídicas, mas, também, na prática, *dans l'esprit de l'application*, na interpretação dos órgãos superiores, e que nos Estados atuais o equilíbrio interno foi rompido em proveito das tendências unificadoras (*La Technique du Fédéralisme* — in *Le Fédéralisme* — Paris, 1956 — I, págs. 171/213).

Essas tendências se vêm afirmando progressivamente, com as próprias transformações do Estado contemporâneo. Já em 1931, MOUSKHELI, fundador do "Direito Positivo das diversas Constituições Federais", observava: "Como princípio geral, pode dizer-se que todos os negócios que interessam à nação no seu conjunto, isto é, que concernem ao interêsse comum, são situados na competência do poder central. Ao contrário, as matérias de ordem local ou regional, não interessando senão ao Estado em questão, são naturalmente atribuídas às entidades-membros" (*La Théorie Juridique de l'État Fédéral* — Paris, 1931, pág. 275).

Ora, é óbvio que a Constituição, estipulando a obrigação de pagamento, pelos Estados, de um percentual aos Municípios, excetuando apenas os que sejam Capitais, criou um princípio de ordem e de interêsse geral. Cabe, pois, à União estabelecer as condições e garantias básicas necessárias à plena eficácia da cláusula constitucional, de sorte que o direito dos Municípios não se converta num favor de concessão precária.

13. Certo, de acôrdo com o art. 18 da Carta Magna, cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar. Mas o mesmo artigo ressalva que os Estados assim procederão — **observados os princípios estabelecidos nesta Constituição**. E o art. 20 encerra, inquestionavelmente, um dos "princípios estabelecidos nesta Constituição".

Logo, no exercício de competência normativa genérica, emanada, como visto, de preceito claro, e exercitada em função de dever que o Constituinte impôs às entidades congregadas, não fere a União o postulado da autonomia estadual.

Conseqüentemente, é desnecessária emenda constitucional para que a União assegure o cumprimento do art. 20.

## COMPETÊNCIA DOS ESTADOS

14. É evidente que o legislador federal, restrita a competência da União, como está, a editar normas gerais, não pode enumerar, para execução do pagamento, pormenores e circunstâncias que variam com as peculiaridades regionais, no campo econômico e financeiro.

Observados os princípios da Carta Fundamental, os Estados se regerão por suas Constituições e por suas leis. E o § 1.º do art. 18 acrescenta que aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição. Entre as vedações impostas aos Estados (arts. 23, 27, 31, 32, 33), nenhuma envolve, direta ou indiretamente, o poder de regular, nas minúcias adequadas, o pagamento previsto no art. 20. Ao contrário. Não tendo estipulado a Constituição forma especial de observância do seu preceito, deve entender-se, pelo mecanismo do regime federativo, que aos Estados cabe a fixação das condições, pròpriamente ditas, do pagamento.

Tais condições, abrangentes da época e da forma de executar a obrigação, compreensivelmente não de obedecer aos pressupostos inscritos no art. 20, sob pena de invalidade da lei estadual. Esses pressupostos consistem no pagamento anual, na base de 30%, do excesso arrecadado no Município. Em decorrência, claro está que o pagamento deve ser feito a todos os Municípios, salvo os das Capitais, de modo equitativo — segundo o excesso apurado em cada um deles —, e no exercício imediato ao ano a que corresponder a diferença verificada.

A competência dos Estados tem limites, portanto, prefixados na Constituição Federal.

## DIFICULDADES FINANCEIRAS DOS ESTADOS

15. Justo é reconhecer que os Estados, em geral, experimentam dificuldades financeiras. Não há exagêro, mesmo, em declarar-se, com o Professor ORLANDO M. CARVALHO, que “as técnicas acolhidas pela Constituição em matéria de ação distributiva de beneficios financeiros a áreas de governos”, fundadas na “tendência a isentar de influência política a ação administrativa”, conduziram, entre outras direções, a “reforçar as fontes de rendas municipais, quase sempre em detrimento dos Estados-membros” (**Relações financeiras da União com as outras órbitas de Governo — in Perspectivas do Federalismo Brasileiro —** págs. 74/97). A Emenda Constitucional n.º 5, de 1961, agravou a situação, transferindo para os Municípios os impostos sôbre propriedade rural e sôbre transmissão de propriedade imobiliária **inter vivos**. Até a falta de normas gerais prescritas em lei federal, para cumprimento do art. 20, estimulou a ampliação das dificuldades, porque proporcionou o atraso no pagamento do percentual por parte dos Estados.



16. Mas a correção de anomalias não se há de fazer com o sacrifício da Constituição. O fortalecimento das finanças estaduais resultará de medidas regionais e federais, compatíveis com o regime constitucional. Ou decorrerá de reforma do sistema de discriminação de rendas.

Em curso no Senado há projeto de emenda à Constituição que atribui aos Estados participação no produto do impôsto de renda e do de consumo, transferindo para a União o do de exportação. Já se converteu em lei o projeto que cria o impôsto único sôbre minerais, previsto no art. 15, III, da Constituição, e de cuja renda percentagem ponderável caberá aos Estados. Demais, a Lei n.º 4.388, dêste ano, embora de caráter transitório, previu Fundo Especial de Auxílio aos Estados, a ser constituído pela receita resultante de adicional ao impôsto de consumo.

Providências dessa natureza é que sanarão as deficiências de recursos dos Estados. Não as reduzirá o desrespeito à Constituição pelos próprios poderes instituídos. Ao revés. Quando os governos não se revelam fiéis à legalidade, o povo também passa a desprezá-la, inclusive a parcela que representa os contribuintes.

#### DEVER DOS MUNICIPIOS

17. Disciplinando a matéria do art. 20, porém, o legislador federal não pode ver apenas o direito dos Municípios. É de sua tarefa, por igual, senão fixar os deveres que correspondem ao benefício constitucional, pelo menos garantir aos Estados que o façam, para que seu esforço seja útil. Vale dizer: à lei federal cabe declarar que os Estados especificarão, segundo suas peculiaridades geográficas, econômicas e de desenvolvimento, os serviços em que será aplicado o recurso proveniente de excesso de arrecadação. A lei do Congresso Nacional pode prescrever, até — e convém que prescreva para evitar controvérsia —, que o Estado não efetuará o pagamento do percentual ao Município que não comprovar a aplicação, segundo o regime de prioridades legalmente estabelecido, da quota anterior recebida, ou não documentar a realização da obra a que estava obrigado.

18. Essas limitações não são estranhas à legislação.

A Lei n.º 4.425, de 8 de outubro de 1964, que acaba de criar o impôsto único sôbre os minerais do País, na forma prevista no art. 15, III, da Constituição, perfilhou essa orientação. Consigna que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, "obrigatòriamente", sua quota "em investimentos nos setores rodoviários e de transporte em geral, energia, educação, agricultura e indústria" (art. 11). E autoriza a retenção das parcelas subseqüentes, "até que a unidade da federação ou Município comprove a aplicação ou documento o investimento com outras receitas, nos setores previstos" (art. 12, § 2.º).

Também a recente Lei n.º 4.452, de 5 de novembro de 1964, alterando a legislação relativa ao impôsto único sôbre lubrificantes e combustíveis gasosos

e líquidos, segue o mesmo rumo. Além de vincular a receita atribuída aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 3.º, § 2.º, e art. 8.º), prescreve que os Estados e Municípios só receberão as percentagens "quando comprovarem perante o DNER a aplicação das quotas recebidas anteriormente" (art. 3.º, § 4.º, e art. 11).

No plano regional, a Constituição do Estado da Bahia, por exemplo, estabelece "obrigatoriedade de emprêgo em obras públicas, serviços sociais e benefícios de ordem rural, da renda proveniente do disposto no art. 15, § 4.º, e no art. 20 da Constituição Federal" (art. 94, IV).

Assim, consignar o princípio, no sistema de lei nova, é reforçar a autoridade dos Estados, evitando possíveis dúvidas.

## CONCLUSÕES

19. Diante do exposto, parece-nos evidente que:

- a) à União cabe editar as normas gerais reguladoras da execução do art. 20;
- b) aos Estados compete a fixação dos pormenores e circunstâncias que ajustarão o pagamento da quota ao regime econômico-financeiro regional;
- c) qualquer projeto de contexto minucioso, invadindo a órbita de competência dos Estados, não pode ser adotado, embora encerre matéria disciplinável por lei federal;
- d) a solução legislativa deve ser enérgica e flexível, de maneira que assegure a eficácia da Constituição em favor dos Municípios, sem criar obstáculos fatais à administração dos Estados.

20. No contôrno desses critérios, o poder preponderante da União e o direito deferido aos Municípios são resguardados, sem violação do princípio de autonomia dos Estados-membros, essencial ao caráter do regime.

Em resumo: concilia-se, como recomenda a hermenêutica, o conjunto de normas, para que a Constituição seja, efetivamente, um sistema, na unidade de seus preceitos.

### (1) SUBSTITUTIVO (C.C.J.)

(Ao Projeto de Lei do Senado n.º 27/63)

*Estabelece normas gerais para aplicação do art. 20 da Constituição Federal.*

Art. 1.º — O pagamento devido aos Municípios, de acôrdo com o disposto no art. 20 da Constituição Federal, será efetuado nos termos desta Lei e da legislação complementar que fôr adotada pelos Estados.

Art. 2.º — O percentual de trinta por cento calcular-se-á sobre o excesso de toda a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, em cada Município.

§ 1.º — É assegurado aos Municípios de origem dos produtos direito ao percentual do excesso de arrecadação, quando tais produtos tenham sido transportados para outros Municípios, e nestes sofrido tributação.

§ 2.º — Os Estados estabelecerão a forma de apurar e cumprir o disposto no parágrafo anterior.

Art. 3.º — O pagamento far-se-á no ano seguinte ao exercício a que corresponder o excesso de arrecadação.

§ 1.º — É facultado aos Estados desdobrar o pagamento em parcelas, dentro do exercício e na mesma proporção para todos os Municípios.

§ 2.º — Na falta ou insuficiência de dotação orçamentária, o pagamento previsto nesta Lei terá preferência para abertura de crédito especial.

Art. 4.º — Observando esta Lei, os Estados poderão adotar normas complementares adequadas a seu regime econômico e financeiro, para execução do pagamento aos Municípios.

Parágrafo único — É lícito aos Estados:

- a) estabelecer prioridade na aplicação, pelos Municípios, do recurso proveniente do excesso de arrecadação;
- b) condicionar o pagamento de quotas subseqüentes a prova de investimento regular das recebidas anteriormente, ou de execução dos serviços e obras em que estas deveriam ser aplicadas.

Art. 5.º — Os Estados em atraso na distribuição da quota estipulada no art. 20 da Constituição Federal, elaborarão, dentro de noventa dias da vigência desta Lei, plano de pagamento do total devido, para liquidação no prazo máximo de três anos.

Parágrafo único — O pagamento a que se refere este artigo não depende de comprovação de investimentos das parcelas anteriormente recebidas pelos Municípios.

Art. 6.º — É defeso à União firmar convênio com Estados, e fazer, autorizar ou garantir empréstimo em favor dos mesmos, sem prova de efetivo cumprimento desta Lei.

Art. 7.º — É vedado aos Estados estabelecer distinção ou preferência entre os Municípios, para efeito do pagamento regulado nesta Lei.

Parágrafo único — As situações decorrentes do disposto no parágrafo único, b, do art. 4.º, e no art. 5.º, não constituem distinção ou preferência proibida.

Art. 8.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Comissões, em 22 de outubro de 1964.