

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

LÚCIO KLAYTON BARBOSA DE LIMA

A INCONSTITUCIONALIDADE DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS EM FERNANDO DE NORONHA - PERNAMBUCO

**JOÃO PESSOA
2018**

LÚCIO KLAYTON BARBOSA DE LIMA

A INCONSTITUCIONALIDADE DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS EM FERNANDO DE NORONHA - PERNAMBUCO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Dirceu Marques Galvão Filho

**JOÃO PESSOA
2018**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

L732i Lima, Lúcio Klayton Barbosa de.
A inconstitucionalidade dos impostos municipais em
Fernando de Noronha - Pernambuco / Lúcio Klayton
Barbosa de Lima. - João Pessoa, 2018.
45 f.

Orientação: Dirceu Marques Galvão Filho.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Direito Tributário. ISS. ITBI. IPTU. 2. Fernando de
Noronha. I. Galvão Filho, Dirceu Marques. II. Título.

UFPB/CCJ

LÚCIO KLAYTON BARBOSA DE LIMA

A INCONSTITUCIONALIDADE DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS EM FERNANDO DE NORONHA - PERNAMBUCO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Me. Dirceu Marques Galvão Filho

DATA DA APROVAÇÃO: 18 DE DEZEMBRO DE 2018

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Dirceu Marques Galvão Filho
(ORIENTADOR)

Prof. Carlos Pessoa de Aquino
(AVALIADOR)

Prof. Dra. Márcia Glebyane Maciel Quirino
(AVALIADORA)

RESUMO

O presente trabalho aborda a inconstitucionalidade dos impostos municipais (imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS, imposto sobre a transmissão "inter vivos" de bens imóveis e de direitos a eles relativos – ITBI e imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU) instituídos pelo Estado de Pernambuco, no Arquipélago de Fernando de Noronha, tendo em vista a falta de competência tributária. O método de procedimento da pesquisa se dá na forma dogmática-instrumental, combinando doutrina, legislação e jurisprudência. Fernando de Noronha constitui-se sob a forma de Território Federal até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando teve sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco. O Estado de Pernambuco não transformou e nem vinculou o Arquipélago de Fernando de Noronha a nenhum Município. Mesmo sem previsão constitucional para um Estado da Federação instituir impostos de competência dos Municípios, o Estado de Pernambuco instituiu e cobra os impostos municipais do Arquipélago. Analisando-se dispositivos constitucionais, legais e conceitos doutrinários referentes à competência tributária, conclui-se que, a instituição dos impostos municipais em Fernando de Noronha é inconstitucional.

Palavras-chave: Direito Tributário. ISS. ITBI. IPTU. Fernando de Noronha.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 FERNANDO DE NORONHA NA LEGISLAÇÃO	8
2.1 DOS TERRITÓRIOS	8
2.2 OS TERRITÓRIOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	9
2.3 - DISTRITO ESTADUAL E AUTARQUIA TERRITORIAL.....	16
3 DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA.....	19
3.1 ESTADO FEDERAL	19
3.2 COMPREENSÃO DO TERMO COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	20
3.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	288
3.4 CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO E O PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA....	311
4 ANÁLISE DA LEI 10.403/1989	37
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de dúvidas. Dúvidas quanto à possibilidade normativa de um Estado da federação instituir impostos de competência dos Municípios. Esta realidade existe em caso único no Brasil. O Arquipélago de Fernando de Noronha não constitui um Município, porém, conta com a existência dos impostos municipais, instituídos e arrecadados pelo Estado de Pernambuco.

A inquietude das dúvidas faz ir à busca de respostas que levam a um verdadeiro desafio, pois, ao longo da graduação, não se encontrou na literatura básica indicada para as diversas disciplinas, especialmente tributária e constitucional, autores que abordem tal fato. Tampouco se encontrou jurisprudências sobre o assunto, no sítio do Supremo Tribunal Federal, na internet.

O estudo quanto à inconstitucionalidade dos impostos municipais em Fernando de Noronha tem como marco inicial sua reincorporação ao Estado de Pernambuco, através do artigo 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988 e o seu respectivo enquadramento como Distrito Estadual, por meio do artigo 96 da Constituição Estadual do Estado de Pernambuco.

Nesse desafio, este trabalho será distribuído em três capítulos principais. Primeiramente, procura-se contextualizar a estrutura normativa dos Territórios Federais e sua evolução no Direito Constitucional brasileiro, através da compilação de dispositivos dispostos em todas as Constituições brasileiras anteriores e atual. Também, abordará sobre a atual conjuntura normativa do Arquipélago de Fernando de Noronha, que está constituído sob a forma de Distrito Estadual, com natureza de autarquia territorial.

No segundo capítulo, centram-se os estudos sobre competência tributária, abordando alguns aspectos do modelo de Estado Federal e o princípio federativo. Também, foram reunidas definições do termo competência tributária, segundo conceituadas pela doutrina e apresentamos os aspectos da repartição de competência tributária, conforme disposta na Constituição Federal. Além disso, foi realizada uma correlação entre a Constituição de Pernambuco e o princípio da competência.

Já no terceiro capítulo, procura-se responder à indagação inicial, ou seja, se o Estado de Pernambuco teria competência tributária para instituir impostos municipais (imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS, imposto sobre a transmissão "inter vivos" de bens imóveis e de direitos a eles relativos – ITBI e imposto sobre

a propriedade predial e territorial urbana – IPTU) em Fernando de Noronha. Para isso, vale-se de dispositivos constitucionais, legais e conceitos doutrinários referentes à competência tributária e fizemos a análise dos dispositivos da Lei Ordinária nº 10.403/1989, de iniciativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, que institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

A importância do presente trabalho se dá quando se percebe a gravidade da invasão de competência tributária de um ente da federação sob outro e da não obediência à delimitação imposta pela Carta Magna, assunto totalmente afeto à segurança jurídica.

O método de procedimento da pesquisa se dá na forma dogmática-instrumental, combinando doutrina, legislação e jurisprudência.

2 FERNANDO DE NORONHA NA LEGISLAÇÃO

2.1 DOS TERRITÓRIOS

Os Territórios Federais foram estruturas adotadas pelo Governo brasileiro com o intuito, principalmente, de incentivar a ocupação de áreas com pouca densidade demográfica e proteger a região de fronteira. A Constituição Federal atual já não os considera mais como entes componentes da Federação e, embora não existam atualmente Territórios Federais no Brasil, eles são classificados como descentralizações administrativo-territoriais da União e, ao contrário dos entes federativos, não possuem autonomia política. Segundo Meirelles (1997, p. 675):

Os Territórios Federais são porções do território nacional destacadas, por lei complementar, de um ou mais estados-membros ou de território e erigidas em pessoas jurídicas de Direito Público Interno, para fins de desenvolvimento ou de segurança nacional. Se bem que referidos na Constituição da República não são entidades estatais, mas sim, autarquias territoriais da União, porque não possuem autonomia política, administrativa e judiciária.

A criação dos Territórios Federais no Brasil se justificava por diversas razões, conforme assinala Freitas (1991, p. 02):

Sem adentrarmos no mérito, procuramos inicialmente mostrar que o advento da criação dos Territórios Federais, na primeira metade do Século XX, não foi uma ação originária no pensamento dos Governantes da época, mas sim, consequência de uma ideologia que reflete o somatório de fatores: pressões militares, defesa do solo, aumento populacional, questões de Fronteiras, centralismo Governamental e até, imitação de soluções usadas em outros Países, como nos EUA.

O Território Federal de Fernando de Noronha foi criado durante o Governo de Getúlio Vargas, no interesse da defesa nacional, de acordo com o Decreto-Lei nº 4.102, de 9 de fevereiro de 1942:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 e nos termos do artigo 6º da Constituição,
DECRETA:

Art. 1º Fica criado, no interesse da defesa nacional, o território federal de Fernando de Noronha, constituído pelo respectivo arquipélago.

Art. 2º Os bens, situados no Território de Fernando de Noronha, bem como os impostos e taxas, pertencentes ao Estado de Pernambuco, são transferidos à União.

Art. 3º A administração do Território de Fernando de Noronha será regulada por lei especial.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Embora o estudo sobre os Territórios Federais mereça uma abordagem ampla, o foco desse trabalho será voltado para âmbito jurídico-tributário. Neste primeiro capítulo será investigado o processo de evolução normativa e a transformação dos Territórios em Estados.

2.2 OS TERRITÓRIOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Em um breve apanhado histórico sobre os Territórios nas Constituições brasileiras, verificou-se que a primeira a tratar expressamente da matéria foi a de 1934. Não consta previsão expressa na Constituição Federal de 1824 e nem na de 1891.

Embora a Constituição de 1891 não tenha abordado o assunto, foi sob sua vigência a criação do Acre, o primeiro Território brasileiro, resultante da celebração com a Bolívia do Tratado de Petrópolis em 17 de novembro de 1903. Em 24 de fevereiro de 1904, a Lei nº 1.181 conferiu à nova faixa territorial o regime jurídico de território federal, sendo este administrado pela União Federal. O Território do Acre foi elevado à categoria de Estado através da Lei nº 4.070, de 15 de junho de 1962, sancionada pelo presidente João Goulart.

A partir de então, todas as Constituições brasileiras passaram a conter dispositivos específicos sobre os Territórios Federais, conforme extratos a seguir:

Constituição de 1934:

Art. 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

Art. 5º - Compete privativamente à União:

XVI - organizar a administração dos Territórios e do Distrito Federal, e os serviços neles reservados à União;

XIX - legislar sobre:

b) divisão judiciária da União, do Distrito Federal e dos Territórios e organização dos Juízos e Tribunais respectivos;

Art. 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

8) legislar sobre:

c) a organização do Distrito Federal, dos Territórios e dos serviços neles reservados à União;

Art. 105 - A Justiça do Distrito Federal e as dos Territórios serão organizadas por lei federal, observados preceito do artigo precedente, no que lhes forem aplicáveis, e o disposto no parágrafo único do art. 64.

Constituição de 1937:

Art. 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.

Art. 6º - A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial.

Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XXII - divisão judiciária do Distrito Federal e dos Territórios;

Art. 31 - A Administração dos Territórios será regulada em lei especial.

Constituição de 1946:

Art. 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

§ 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios.

Art. 3º - Os Territórios poderão, mediante lei especial, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados.

Art. 25 - A organização administrativa e a judiciária do Distrito Federal e dos Territórios regular-se-ão por lei federal, observado o disposto no art. 124.

Art. 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

- I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;
- II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,
 - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
 - b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Territórios os prefeitos das respectivas capitais, bem como pelos governadores dos Estados e Territórios os prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 1965).

Constituição de 1967:

Art. 1º - O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 3º - A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar.

Art. 8º - Compete à União:

XVII - legislar sobre:

- t) organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios;

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, serviço público e pessoal da Administração do Distrito Federal.

§ 2º - O Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado.

§ 3º - Caberá ao Governador do Território a nomeação dos Prefeitos Municipais.

Art. 47 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;

Art. 83 - Compete privativamente ao Presidente:

IV - nomear e exonerar os Ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios.

Constituição de 1967 – Emenda Constitucional nº 1/1.969:

Art. 1º. O Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 3º. A criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar. (Vide Lei Complementar nº 20, de 1974).

Art. 8º. Compete à União:

XVII - legislar sobre:

t) organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios;

Art. 17. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

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

§ 2º O Governador do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República.

Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

IX - organização administrativa e judiciária dos Territórios.

Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;

Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - nomear e exonerar os Ministros de Estado, o Governador do Distrito Federal e os dos Territórios;

Até a promulgação da atual Constituição Federal, havia no Brasil três Territórios Federais: Roraima, Amapá e Fernando de Noronha. Os dois primeiros foram transformados em Estados Federados e o último extinto, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco, conforme Arts. 14 e 15 do ADCT:

Art. 14 ADCT. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

Art. 15 ADCT. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco.

Os Territórios foram membros integrantes do Estado Federal brasileiro desde a Constituição de 1934 até a de 1967 (art. 1º da CF de 1934; art. 3º da CF de 1937; art. 1º, § 1º, da CF de 1946; art. 1º da CF de 1967, mantido pela EC nº 1/69). Já na Constituição de 1988, os Territórios foram excluídos do rol de entes componentes da Federação. Dos três que existiam, dois se tornaram Estados e um foi extinto, conforme já apontado anteriormente. Os Territórios além de terem deixado de figurar entre os entes federativos, eles não existem mais no Brasil. Apesar disso, a atual Constituição Federal prevê a criação de novos Territórios, não mais como entes federativos, mas como descentralizações administrativo-territoriais da União, ou, como também são chamados, autarquias territoriais.

Conforme consta no art. 18 da Constituição Federal, os Territórios Federais podem ser criados, transformados em Estados ou reintegrados ao Estado de origem:

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.

[...]

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

A Constituição Federal também dedica o art. 33 aos Territórios, onde trata da organização administrativa e judiciária:

Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

§ 1º Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título.

§ 2º As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.

§ 3º Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos

judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa.

A Constituição de 1988 (art. 1º) ao mencionar os membros da federação, não incluiu os Territórios Federais. Na Constituição de 1946 (art. 1º, § 1º) indica que “a União comprehende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios”. Na Constituição de 1967 (art. 1º) e também na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 1º), consta que “o Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Em relação a estes dispositivos constitucionais, alguns doutrinadores alegavam que os Territórios não compunham verdadeiramente parte integrante da Federação. Conforme Temer (1975, p. 65, apud CANOTILHO 2013, p. 799):

[...] o constituinte adotou, nesse caso, apenas um critério físico para determinar o que é o Brasil deixando claro que os Territórios se incluem na base física da Federação brasileira, na sua conformação geográfica.

Já sob a vigência da atual Constituição, Silva (2004, p. 471, apud CANOTILHO 2013, p. 799) ensina que: “Os Territórios Federais não são mais considerados como componentes da federação, como equivocadamente o eram nas constituições precedentes”.

Politicamente falando, os Territórios são considerados como espécies de estágios que antecedem as formas de Estados-membros. Conforme consta na obra de Canotilho (2013, p. 799):

Destituídos, como regra geral, de autonomia política, tais unidades resultaram primeiramente da necessidade de conferir regime jurídico diferenciado às parcelas de terras anexadas ou adquiridas por Estado federal, que não se irmanavam naturalmente com os demais entes da Federação ou não possuíam condições políticas de obter, desde logo, o status de Estado-membro. Foi o que ocorreu, no âmbito da experiência constitucional estadunidense, em relação ao Alasca, à Louisiana e ao Hawaii. Antes de serem alçadas à condição de Estados-membros, tais unidades integravam os Estados Unidos como Territórios Federais. E, gradualmente, foram alcançando maior autonomia até se tornarem entes estaduais.

Sobre o aperfeiçoamento da conversão de Territórios em Estado, segue ementa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

I. AÇÃO POPULAR: DESISTENCIA PARCIAL: FALTA DE INTERESSE DE AGIR. A FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL DE AGIR CONTRA ALGUNS DOS REUS INICIALMENTE ENVOLVIDOS LEVA A CARÊNCIA DA AÇÃO POPULAR E CONSEQUENTE EXTINÇÃO DO PROCESSO EM RELAÇÃO A ELES, PREJUDICANDO A DESISTENCIA DA DEMANDA CONTRA OS MESMOS MANIFESTADA, POR PROCURADOR SEM PODERES ESPECIAIS. II. ESTADO-MEMBRO: CRIAÇÃO, MEDIANTE TRANSFORMAÇÃO DE TERRITÓRIO FEDERAL: CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA LC 41/81 (TRANSFORMAÇÃO EM ESTADO-MEMBRO DO ANTIGO TERRITÓRIO FEDERAL DE RONDÔNIA) PARA REGER O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO E INSTALAÇÃO DOS NOVOS ESTADOS DE AMAPÁ E RORAIMA (ADCT, ART. 14, PAR.2.): MOMENTO EM QUE DEVE CESSAR A JURISDIÇÃO RESIDUAL, EM AMBAS AS INSTÂNCIAS, DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIO, CONSIDERANDO-SE INSTALADA A JUSTIÇA PRÓPRIA DOS NOVOS ESTADOS (LC 41/81, ART. 31). 1. **O APERFEICOAMENTO DA CONVERSÃO DE UM TERRITÓRIO FEDERAL EM ESTADO-MEMBRO, NA PLENITUDE DO SEU "STATUS" CONSTITUCIONAL, NÃO É UM FATO INSTANTÂNEO - "ÚNICO ACTU PERFICIUNTUR":** E O RESULTADO DE UM PROCESSO MAIS OU MENOS COMPLEXO, QUE SE INICIA COM O ATO DE CRIAÇÃO, MAS SOMENTE SE EXAURE QUANDO O NOVO ESTADO PUDER EXERCER POR ÓRGÃOS PRÓPRIOS A PLENITUDE DOS PODERES QUE LHE CONFERE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO QUE SE TRADUZ A PLENA E EFETIVA ASSUNÇÃO DE SUA AUTONOMIA.

2. PLAUSSÍVEL, POIS, E O FUNDAMENTO DA AÇÃO POPULAR, SEGUNDO O QUAL, A TEOR DO ART. 31 DA LC 41/81, PARA O EFEITO DE FAZER CESSAR A JURISDIÇÃO RESIDUAL DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, SÓ SE REPUTARA "INSTALADA A JUSTIÇA PRÓPRIA DO NOVO ESTADO", QUANDO DISPUSER NÃO APENAS DO SEU ÓRGÃO DE CUPULA, O TRIBUNAL DE JUSTIÇA, MAS TAMBÉM DE JUIZES DE PRIMEIRO GRAU, PROVIDOS NA FORMA DEVIDA (CF, ART. 235, VII): ESSE, ALIAS, O ENTENDIMENTO QUE PREVALECEU NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA JUSTIÇA DO AMAPÁ.

3. CLARAMENTE INADMISSÍVEL, AO CONTRARIO, O ALVITRE QUE, A FALTA DE JUIZES PRÓPRIOS, ADOTOU O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA, DE DELEGAR A JURISDIÇÃO DE PRIMEIRO GRAU, NO NOVO ESTADO, A MAGISTRADOS CEDIDOS "AD HOC" PELO TRIBUNAIS DE OUTRAS UNIDADES FEDERATIVAS.

4. DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR PARA RESTABELECER, PROVISORIAMENTE, EM RORAIMA, A PLENA JURISDIÇÃO, EM AMBOS OS GRAUS, DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. (STF - AO-MC: 97 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 26/09/1991, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-04-1993 PP-05611 EMENT VOL-01698-01 PP-00100) (**Grifo nosso**).

Até aqui foi realizada uma explanação acerca dos Territórios Federais e de como as diversas Constituições abordaram o tema. Entre os anos de 1942 e 1988, o Arquipélago de Fernando de Noronha permaneceu na qualidade de Território Federal. A seguir, será tratado mais especificamente da condição atual de Fernando de

Noronha como Distrito Estadual do Estado de Pernambuco e de como isso implica na sua questão tributária.

2.3 - DISTRITO ESTADUAL E AUTARQUIA TERRITORIAL

O Território Federal de Fernando de Noronha foi extinto em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal e, sua área foi reincorporada ao Estado de Pernambuco (art. 15 ADCT). O Arquipélago de Fernando de Noronha, no entanto, apresenta uma característica singular, pois, não foi transformado e nem vinculado a qualquer município. A Constituição do Estado de Pernambuco o constitui em região geoeconômica, social e cultural, sob a forma de Distrito Estadual (PERNAMBUCO, 1989, art. 96).

Embora outros artigos da Constituição Federal tratem dos Territórios Federais, Fernando de Noronha que, frise-se, já não é mais Território Federal, é citado apenas no art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Constituição do Estado de Pernambuco constitui o Arquipélago de Fernando de Noronha como Distrito Estadual, com autonomia administrativa e financeira:

Art. 75. O Território do Estado é dividido em Municípios como unidades territoriais dotadas de autonomia política, normativa, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição, por lei complementar estadual e pelas Leis Orgânicas dos Municípios e é também formado pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

[...]

Art. 96. O Arquipélago de Fernando de Noronha constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, sob a forma de Distrito Estadual, dotado de estatuto próprio, com autonomia administrativa e financeira.

§ 1º O Distrito Estadual de Fernando de Noronha será dirigido por um Administrador-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, com prévia aprovação da Assembleia Legislativa.

§ 2º Os cidadãos residentes no Arquipélago elegerão pelo voto direto e secreto, concomitantemente com as eleições de Governador do Estado, sete conselheiros, com mandato de quatro anos, para formação do Conselho Distrital, órgão que terá funções consultivas e de fiscalização, na forma da lei.

§ 3º O Distrito Estadual de Fernando de Noronha deverá ser transformado em Município quando alcançar os requisitos e exigências mínimas, previstos em lei complementar estadual.

A Lei Estadual nº 11.304, de 28/12/1995 acrescenta que Fernando de Noronha tem natureza de autarquia territorial, com personalidade jurídica de direito público interno:

Art. 1º O Arquipélago de Fernando de Noronha, conforme disposto no artigo 96 da Constituição Estadual, constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, instituído sob a forma de Distrito Estadual, com natureza de autarquia territorial, regendo-se por estatuto próprio, nos termos desta Lei Orgânica, com personalidade jurídica de direito público interno e dotado de autonomia administrativa e financeira.

Parágrafo único. O Distrito Estadual de Fernando de Noronha, entidade autárquica integrante da administração direta do Poder Executivo, exerce sobre toda a extensão da área territorial do Arquipélago de Fernando de Noronha a jurisdição plena atribuída às competências estadual e municipal, bem como os poderes administrativos e de polícia próprios de ente público.

A doutrina distingue as autarquias em dois tipos, quanto à capacidade administrativa: institucionais e territoriais. As autarquias institucionais integram a Administração Indireta do Estado e têm capacidade específica, conforme lhes são conferidas por lei. Quanto às autarquias territoriais, nas palavras de Carvalho Filho (2017, p. 491):

As chamadas autarquias territoriais correspondem a desmembramentos geográficos em certos países, normalmente com regime unitário (ou de centralização política), aos quais o poder central outorga algumas prerrogativas de ordem política e administrativa, permitindo-lhes uma relativa liberdade de ação. Não chegam a ser verdadeiras autonomias, mas têm a seu cargo algumas funções privativas conferidas pelo Estado. Esse, aliás, foi o sentido inicial do termo autarquia. Costuma-se considerar como integrantes dessa categoria os nossos Territórios, entes despidos de autonomia, que executam, por delegação, algumas funções próprias de Estado.

Também nas palavras de Pietro (2018, p. 568):

A autarquia territorial exerce múltiplas atividades no âmbito do seu território; praticamente se desincumbe das mesmas funções que normalmente são exercidas pelos Estados e Municípios, como distribuição de água, luz, gás, poder de polícia, proteção à saúde, educação; porém, diferem desses entes por não terem capacidade política,

ou seja, por não terem competência para legislar com autonomia em relação ao governo central. São dessa modalidade os Departamentos, Regiões, Comunas, Províncias, dos Estados Unitários e, no direito brasileiro, apenas os territórios federais, hoje inexistentes, embora previstos no artigo 33 da Constituição.

Já quanto à competência tributária das autarquias, Alexandrino e Paulo (2009, p. 3 e 4) concluem que:

Nenhuma outra pessoa jurídica possui competência tributária em nosso ordenamento, nem mesmo as autarquias, pessoas jurídicas de direito público com atribuições tipicamente estatais. O que ocorre é que algumas autarquias recebem, por outorga legal, da pessoa política titular da competência tributária atribuições relativas à arrecadação e à fiscalização de tributos, bem como à execução de atos normativos em matéria tributária e prerrogativas processuais.

Conforme se depreende dos parágrafos anteriores, as autarquias territoriais não têm capacidade política, tampouco competência tributária, mas, tão somente, autonomia de ordem administrativa e financeira.

3 DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

3.1 ESTADO FEDERAL

Antes de adentrar especificamente no assunto da competência tributária é importante que se faça algumas considerações sobre o princípio federativo, para que se possa compreender melhor a repartição de competência tributária na estrutura do Estado Federal. Este é um tema extenso e importante, porém, será necessário condensá-lo, devido às limitações do presente trabalho.

O Estado Brasileiro é um Estado Federal e este modelo está consagrado na Constituição de 1988, onde, já no art. 1º, dar ao País o nome de República Federativa do Brasil e que esta é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Quanto à natureza jurídica do Estado Federal, Carrazza (2008, p. 125) faz um apanhado de citações de renomados juristas que apontam traços característicos do federalismo:

Não entram em acordo os autores no apontar os traços característicos do Estado Federal. Assim, v.g., Duguit nele vislumbra a existência de dois governos no mesmo território e a impossibilidade de alterarem as competências de cada um deles, sem a anuência de ambos. Já Hauriou sustenta que, no federalismo, há diversidade de leis e várias soberanias secundárias, sob uma soberania comum. Jellinek, sempre rigoroso, aponta como da essência do Estado Federal a autonomia, salvaguardada pela Constituição, das unidades federadas. Le Fur, de sua parte, considera existente uma Federação quando as unidades federativas entram na formação da vontade do Estado. Kelsen, com sua visão formalista do Direito, distingue o Estado Federal dos demais pela existência, nele, de três ordens jurídicas: duas parciais (a União e as unidades federadas) e uma global (a da Constituição, que as domina, delimitando-lhes a competência e encarregando um órgão de fazê-la cumprir).

Como se pode perceber do excerto acima, não é fácil chegar a uma conclusão sobre a natureza jurídica do Estado Federal, especialmente à peculiaridade brasileira, onde tem-se além das tradicionais esferas autônomas União e Estados-Membros, a expressa inclusão dos Municípios na sua estrutura federativa.

3.2 COMPREENSÃO DO TERMO COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

De início, serão compostas algumas definições do termo competência tributária segundo conceituadas pela doutrina. Mendonça (2004, p 37-38, apud UHDRE 2017, p. 30), transcreve dez conceitos/definições com o termo “competência tributária”, que foram extraídos da doutrina e do direito positivo (principalmente arts. 6º e 7º do CTN) e que é assim utilizado:

- (i) aptidão para criar tributos in abstrato;
- (ii) parcela do poder tributário de que são dotadas as pessoas políticas para instituir seus próprios tributos;
- (iii) poder de instituir e de exonerar tributos;
- (iv) poder para instituir, exigir e arrecadar tributos;
- (v) competência legislativa plena de que são dotadas as pessoas políticas para instituírem seus tributos;
- (vi) competência para legislar sobre matéria tributária;
- (vii) poder para legislar sobre tributos, administrar tributos e julgar litígios tributários;
- (viii) aptidão para criar tributos em concreto;
- (ix) norma jurídica que autoriza a criação e a alteração dos enunciados prescritivos veiculadores de tributos (normas gerais e abstratas ou individuais e concretas); ou
- (x) autorização jurídico-positiva para a criação e alteração dos enunciados prescritivos veiculadores de tributos (normas gerais e abstratas ou individuais e concretas).

O Código Tributário Nacional assim define a competência tributária:

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária comprehende 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.

Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos.

Quanto ao artigo mencionado acima, faz-se mister os comentários de Coelho (2007, p. 477-478):

Por competência legislativa plena se deve entender o poder de instituir e exonerar tributos, observadas as regras supra-ordenadas que condicionam tal exercício. Como se lê no texto do artigo 6º, a competência tributária das pessoas políticas que convivem na Federação é atribuição constitucional, dimana da Lei Maior, sede do poder de tributar.

O parágrafo único prevê o fenômeno da participação das pessoas políticas no produto da arrecadação de tributos de alheia competência. Cabe dizer que dita participação não interfere na competência legislativa da pessoa jurídica de Direito Público titular da exação.

Por fim, uma definição simples, objetiva e não menos completa é dada por Alexandre e Paulo (2009, p. 3):

Podemos, de forma simplificada, definir competência tributária como a atribuição ou o poder, diretamente haurido da Constituição Federal, para editar leis que abstratamente instituem tributos. Somente têm competência tributária, em nosso país, as pessoas que possuem capacidade para legislar, ou seja, as denominadas pessoas políticas ou entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios.

A competência tributária possui características próprias. O professor Carrazza (2008, p. 505) aponta seis atributos da competência tributária: “I – privatividade; II – indelegabilidade; III – incaducabilidade; IV – inalterabilidade; V – irrenunciabilidade; e VI – facultatividade do exercício”.

A privatividade ou exclusividade, como é chamada por muitos autores, está disposta na Constituição. Quanto à instituição de tributos, todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) detêm faixas tributárias privativas, não podendo atuar fora desta faixa, sob pena de constitucionalidade. No entanto, essa característica admite ressalvas, pois, as competências tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios não são totalmente privativas. Essas exceções estão positivadas na própria Constituição, com a atribuição de competência residual e extraordinária à União, que serão vistas mais adiante. Segundo Carrazza (2008, p. 632):

Podemos notar, facilmente, que a partilha, entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, das competências para criar impostos (competências impositivas) foi levada a cabo de acordo com um critério material. O constituinte, neste passo, descreveu objetivamente fatos, que podem ser colocados, pelos legisladores ordinários federal, estaduais, municipais e distrital, nas hipóteses de incidência dos impostos de suas pessoas políticas. Melhor explicitando, os mencionados arts. 147, 153, 154, I, 155 e 156 do Código dos Códigos autorizam cada uma das pessoas políticas a virem a instituir impostos sobre os fatos neles apontados genericamente (e. g., o fato de alguém auferir rendimentos, o fato de alguém industrializar produto, o fato de alguém ser proprietário de bem imóvel urbano, o fato de alguém prestar serviço de qualquer natureza etc.).

As competências tributárias são indelegáveis, sendo o poder de tributar de caráter exclusivo da pessoa política que o recebeu. A Constituição atribuiu a cada ente da federação a sua competência, assim, a nenhum lhe é permitido delegar a sua a outro ente. A indelegabilidade das competências tributárias é consequência da própria rigidez constitucional e o seu total cumprimento garante a sustentabilidade do pacto federativo.

Sobre a indelegabilidade, Carrazza (2008, p. 642) discorre que:

[...] quando o Texto Magno outorga uma competência, visa a promover um interesse público, que só se considera atingível por intermédio da atuação do titular escolhido (pessoa, órgão, autoridade, etc.).

Ainda nas palavras de Carrazza (2008, p. 650), ele discorre sobre à submissão da pessoa política, titular da competência tributária, às regras constitucionais:

A indelegabilidade reforça a noção de que a competência tributária não é patrimônio absoluto da pessoa política que titulariza. Esta pode exercitá-la, ou seja, criar tributo, mas não tem a total disponibilidade sobre ela. Melhor elucidando, não é senhora do poder tributário (que é um dos atributos da soberania), mas titular da competência tributária, submetida, como demonstrado, às regras constitucionais.

A indelegabilidade está expressa nos art. 7º e 8º do Código Tributário Nacional:

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.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir.

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

Art. 8º O não exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de Direito Público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

Nas palavras de Coelho (2007, p. 477-478):

O artigo 7º fixa a regra da indelegabilidade da competência tributária, vez que esta é de atribuição constitucional, mas admite que as funções de arrecadar e fiscalizar tributos ou de executar leis, serviços, atos e decisões administrativas em matéria tributária podem ser transferidas de uma para outra pessoa de Direito Público, incluindo as garantias e privilégios processuais das pessoas delegantes (§ 1º), podendo a delegação ser unilateralmente revogada (§ 2º).

[...]

O art. 8º previne que o não-exercício da competência tributária pela pessoa política titular não a defere a outra. A regra de competência não é poder-dever, senão que poder-faculdade. Os legisladores podem instituir ou não os tributos que lhes foram dados pela Constituição, como de resto podem limitá-los a determinadas pessoas, atos e situações (previsão de incidência estrita), bem como, depois de instituí-los, excluir atos, fatos, pessoas e situações da descrição genérica dos fatos geradores (isenções).

A Súmula 69 do STF predica: "A Constituição Estadual não pode estabelecer limite para o aumento de tributos municipais"

As competências tributárias são incaducáveis, pois, mesmo que não aplicadas não perdem a sua validade com o decorrer do tempo. O ente político pode exercer o seu poder de tributar, ou seja, criar determinado tributo que lhe foi conferido pela Constituição, quando quiser ou achar mais conveniente ou, pode até não o exercer. O poder de tributar é um poder-faculdade e não um poder-dever. Segundo Carrazza (2008, p. 651):

A competência tributária é, também, incaducável, já que seu não exercício, ainda que prolongado no tempo, não tem o condão de impedir que a pessoa política, querendo, venha a criar, por meio de lei, os tributos que lhe forem constitucionalmente deferidos. Perdura, pois, no tempo, sendo juridicamente impossível dizermos que decaiu, por falta de aplicação ou exercício. Esta característica, diga-se de passo, é consequência lógica da incaducabilidade da função legislativa, da qual a função de criar tributos é parte.

Indo a diante, tem-se a característica da inalterabilidade, isto é, as competências tributárias não podem ser ampliadas pelos entes que as detém, pois, não têm competência jurídica para tanto. As dimensões das competências tributárias foram todas definidas pela Constituição e somente dentro destes limites os entes podem exercitar seus atos.

A renúncia da competência tributária por parte do ente federativo não é possível. O ente pode não exercer a sua competência tributária ou a exercer quando quiser, porém, não pode renunciá-la. As competências tributárias são essenciais à estabilidade e subsistência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e renunciá-las comprometeria o pacto federativo. Nas palavras de Carvalho (2009, p. 239):

Que sentido haveria numa discriminação rigorosa de competências, quando se permitisse que uma pessoa delegasse a outras as habilidades recebidas? Em pouco tempo, no manejo das utilizações concretas, quando se manifestasse o direito no dinamismo do seu estilo peculiar, o desenho das atribuições competências passaria por diferentes e imprevisíveis configurações, dissipando a rigidez e a estabilidade pretendidas pelo legislador constituinte. Advém daí o entendimento perante o qual a indelegabilidade e a irrenunciabilidade seriam prerrogativas inafastáveis do exercício competencial, no sistema brasileiro.

Outra característica é a facultatividade. Embora não seja permitido aos entes federativos delegar suas competências tributárias, eles têm a faculdade de usar ou não. São os detentores das competências que decidem se cria ou não determinado tributo e, não estando submetido a prazo, qual o momento mais conveniente para isso. Nas palavras de Carrazza (2008, p. 657):

As pessoas políticas, enquanto não possam delegar suas competências tributárias, por força da própria rigidez de nosso sistema constitucional, são livres para delas se utilizarem ou não.

Noutro falar, na medida em que o exercício da competência tributária não está submetido a prazo, a pessoa política pode criar o tributo quando lhe aprouver. Tudo vai depender de uma opção, a ser feita pelos seus Poderes Executivo e Legislativo, sempre, é claro, por meio de lei (no mais das vezes *ordinária*, mas, no caso dos empréstimos compulsórios e dos impostos residuais, *complementar*).

Donde concluímos que, podendo o mais (criar o tributo) podem o menos, isto é, utilizar apenas em parte suas competências tributárias (deixando de prever legislativamente todas as *incidências possíveis* do tributo). Podem, ainda, observados certos requisitos, transferir, sempre mediante lei, a outras pessoas (públicas ou privadas) o direito subjetivo de arrecadar o tributo.

Nestes pontos, tudo gravita em torno da decisão política da entidade tributante, a ser tomada – tornamos a dizer – por meio de lei.

O Constituinte previu todas as possibilidades de competência tributária e as discriminou ao longo do texto constitucional. Quanto à titularidade da competência

tributária, pode-se classificar em seis tipos: privativa, comum, cumulativa, especial, residual e extraordinária, conforme a seguir.

Competência privativa é aquela atribuída pela Constituição à determinada pessoa política. Somente o ente especificado no texto constitucional pode criar o tributo, não sendo possível a sua instituição por outro ente. As competências privativas constam nos art. 153 (impostos de competência da União), art. 155 (impostos de competência dos Estados e Distrito Federal) e art. 156 (impostos de competência dos Municípios). A título de exemplo, transcrevemos o artigo 153 da Constituição, onde são enumerados os impostos federais, que são de competência privativa da União:

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.

A competência comum é aquela onde os entes não possuem exclusividade de competência, pois, pode ser exercida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esta competência está relacionada aos tributos vinculados que são as taxas e contribuições de melhoria, que configuram uma atuação do Estado. Tais tributos estão dispostos no artigo 145 da Constituição:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

- II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Consta no artigo 147 da Constituição Federal a indicação de competência cumulativa que cabe à União e ao Distrito Federal:

Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

A União, em Território Federal, acumula, além dos seus impostos privativos, também os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais. Neste caso, a União tem competência tributária tríplice, pois, acumula os impostos dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Embora atualmente não exista no Brasil nenhum Território Federal, a sua criação é possível e está prevista no artigo 18, §2º da Carta Magna. Os Territórios Federais não possuem Legislativo com representação própria, logo, não tem competência tributária. É o Congresso Nacional quem legisla para os Territórios Federais, portanto, é a União o ente com competência para instituir os impostos federais, estaduais e municipais nestes espaços territoriais. Nas palavras de Carrazza (2008, p. 497):

Não gozam de competência tributária, no Brasil, os Territórios Federais, justamente porque não são dotados de Poder Legislativo próprio. Deveras, legisla, para os Territórios Federais, o Congresso nacional. É ele, consoante preceituam o art. 33 e seus §§ da CF, que vai expedir as regras jurídicas relativas à organização administrativa e judiciária dos Territórios.

Quanto ao Distrito Federal, este está proibido de se dividir em Municípios, consoante o artigo 32 da Constituição, assim, cumula também a competência tributária própria dos Municípios. Neste caso, o Distrito Federal tem competência para criar seis impostos, que é o somatório dos impostos de competência tributária dos Estados-membros e dos Municípios, conforme indicados nos artigos 155 e 156 da Carta Magna.

A competência especial é referente aos empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais. Nas palavras de Borba (2015, item 3.3.3.):

A competência para instituir empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais é chamada especial devido à discussão doutrinária que havia, antes das decisões do STF que confirmaram a natureza tributária destas exações, a respeito da natureza tributária das mesmas. A Constituição Federal autoriza a instituição nos arts. 148, 149 e 149-A:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

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. § 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

[...]

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

O Constituinte outorgou à União competência tributária para instituir imposto distinto dos que já constam na Constituição. Esta competência é chamada de residual e está prevista no artigo 154, I da Carta Magna:

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;

No artigo 154, II, da Constituição Federal também é indicada a competência tríplice à União, a título extraordinário:

Art. 154. A União poderá instituir:

[...]

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.

A competência extraordinária é conferida à União para instituir os impostos extraordinários ou de guerra, nos casos de guerra externa ou sua iminência, conforme consta no art. 154, II da Constituição:

Art. 154. A União poderá instituir:

[...]

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.

3.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

O constituinte, a fim de evitar que os entes federativos pudessem invadir a competência tributária uns dos outros, quando da criação de seus tributos, utilizou o critério material de repartição de competências impositivas, atribuindo de forma privativa materialidade diferente a cada ente da federação. Esse critério, ao tempo que permite que um ente federal institua tão somente os tributos que estão em seu rol de competência tributária, proíbe a tributação de materialidade outorgada a outro ente. Nesse sentido, o magistério de Carrazza (2008, p. 630-631):

No que se refere aos impostos, a Magna Carta traçou a regra-matriz da incidência (o arquétipo genérico) daqueles que podem ser criados, sempre em caráter exclusivo, pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

Desta forma, os Estados são competentes para instituir os impostos mencionados no art. 155, I a III, da CF;

[...]

Os Municípios, de sua parte, estão autorizados a instituir os impostos referidos no art. 156, I a III, do mesmo Diploma Supremo.

O Distrito Federal – como já anunciamos, em capítulo anterior – pode, dentro de seu território, criar os impostos estaduais (cf. o art. 155, caput, da CF) e, também, os municipais (ex vi do art. 147, in fine, da CF).

Finalmente, a União está credenciada a dar à publicidade quaisquer outros impostos: os adnumerados no art. 153, I a VII, da Lei Fundamental e – desde que o faça por meio de lei complementar, observe o princípio da originalidade, isto é, não invada os campos impositivos estaduais, municipais e distrital, observe os princípios da não-cumulatividade e leve em conta os direitos fundamentais dos contribuintes – aqueles que a imaginação criadora do Congresso Nacional vier a conceber

A competência tributária é assunto puramente constitucional. A Constituição Federal é bastante detalhista no tocante às limitações ao poder de tributar, concentrando todo o assunto de forma exclusiva. Ainda com os ensinamentos de Carrazza (2008, p. 498), tem-se que:

A Constituição, por assim dizer, delimitou o campo tributável e deu, em caráter privativo, uma parte dele à União, outra, a cada um dos Estados; ainda outra, a cada um dos Municípios; e, a última, ao Distrito Federal. Por outro giro verbal, a União, cada um dos Estados, cada um dos Municípios e o Distrito Federal receberam, da Constituição, um campo tributável próprio.

Sublinhamos, a propósito, que a competência tributária, no Brasil, é um tema exclusivamente constitucional. O assunto foi esgotado pelo constituinte

[...]

Aliás, para as pessoas políticas, a Constituição é a Carta das Competências. Ela indica o que podem, o que não podem e o que devem fazer, inclusive e principalmente em matéria tributária.

O sistema tributário brasileiro é rígido e a delimitação da competência tributária, imposta pela Constituição Federal, deve ser totalmente observada por todos os entes federativos. Nas palavras de Mosquera (1996, p. 75):

A rigidez do sistema fica realçada quando se trata da discriminação de rendas ou, melhor dizendo, da distribuição das faculdades potenciais tributárias dos entes políticos. É a competência tributária como a aptidão para criar tributos, in abstrato

A Lei Maior delimita de forma cristalina e exaustiva as competências tributárias das pessoas públicas políticas repartindo as respectivas receitas tributárias. Tal procedimento assegura a cada pessoa política a sua autonomia financeira, bem como impede a bitributação jurídica. Com a delimitação das faculdades tributárias de criação potencial de tributos, se instrumentalizam os princípios federativo e da autonomia municipal e distrital. Essa potencialidade está perfeitamente circunscrita e exige a obediência do legislador infraconstitucional, sob pena de invasão de competência e manifesta infringência à rigidez do sistema constitucional tributário brasileiro.

Nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal de 1988 estão definidos, de forma rígida, exaustiva em alto grau de detalhamento, as competências tributárias da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A competência tributária, conforme o disposto nos dispositivos constitucionais, não permite a acumulação ou concorrência entre os entes federados. Gonçalves (2002, p. 90/91, apud PIZOLI-A, 2006, p. 74/75) ensina que:

Essa repartição constitucional de competências impositivas é rígida e exaustiva, outorgando a cada pessoa política amplos poderes legislativos nos seus respectivos compartimentos. Não pode haver distorção, alteração ou diminuição desses compartimentos por meio de norma infraconstitucional, pois afetados estariam os princípios da Federação e da autonomia municipal, estabelecidos na própria Constituição.

O Constituinte outorgou à União competência tributária para instituir imposto distinto dos que já constam na Constituição. Esta competência é chamada de residual e está prevista no artigo 154, I da Carta Magna:

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;

No artigo 154, II, da Constituição Federal também é indicada a competência tríplice à União, a título extraordinário:

Art. 154. A União poderá instituir:

[...]

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.

Logo, com exceção das competências cumulativa, residual e extraordinária, indicadas acima, cada ente da federação está restrito à sua competência tributária. Gonçalves (2002, p. 90/91, apud PIZOLIO, 2006, p. 75) ensina que:

Em matéria de impostos, todas as competências tributárias impositivas estão expressamente previstas no texto constitucional. Algumas delas perfeitamente identificadas por meio da menção das materialidades das respectivas hipóteses de incidência, como, por exemplo, nos arts. 153, 155 e 156 da Constituição. As demais encontram-se albergadas pela chamada competência residual, a que faz menção o art. 154, I da Constituição, e que foi outorgada à União.

As repartições das competências tributárias entre os entes federativos estão expressamente delimitadas na Constituição Federal. Adiante, será transcrito um extracto da obra de Canotilho (2013, p. 1733) que sintetiza bem o que já foi exposto até aqui:

Na estrutura da Federação brasileira, o sistema tributário está organizado de acordo com as repartições de competências para os três níveis federativos, União, Estados ou Distrito Federal e Municípios como uma maneira de limitação ao “poder de tributar”.

Os arts. 145 a 162 especificam justamente a repartição das competências tributárias para os impostos correspondentes a cada um dos entes da federação. Desnecessário reiterar que essas competências devem observar estritamente a norma constitucional, não havendo nenhuma margem de discricionariedade para o legislador nacional ou para o aplicador da norma.

A distribuição dessas competências orienta-se por critérios políticos estabelecidos na Constituição. Como são competências originariamente atribuídas aos Municípios, não dependem da delegação estadual ou federal.

A partir da repartição de competências, o ente federativo tem o dever de editar normas jurídicas para instituir e arrecadar os tributos que a Constituição lhe atribuiu. Caso o ente tributante titular deixe de exercer a competência, a inércia não transforma o campo reservado à sua prerrogativa em zona aberta à intromissão de outro ente tributante.

A Constituição Federal repartiu as competências tributárias entre a União, Estados ou Distrito Federal e Municípios de maneira rígida e bem delimitada. No próximo subtítulo tratará do princípio da competência e da observância, por parte do constituinte pernambucano, dos condicionamentos normativos estabelecidos pela Carta magna.

3.4 CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO E O PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA

A autonomia é uma característica inerente a todos os entes da federação, conforme consta no art. 18 da Constituição Federal: “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”.

No que diz respeito aos Estados, a Constituição Federal, no seu art. 25, aponta dois aspectos referentes à autonomia, que são a auto-organização (cada Estado ter sua própria Constituição) e autolegislação (cada Estado ter sua própria casa legislativa):

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995).

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Embora os Estados-membros tenham suas autonomias para elaboração de suas próprias Constituições, eles devem observar os princípios da Constituição Federal, conforme consta na parte final do *caput* do art. 25 acima, e reiterada no art. 11 do ADCT: “Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.

Apesar de constar a indicação de observação obrigatória, por parte dos Estados, dos princípios da Constituição Federal, esta não explicita quais princípios são estes. Doutrinariamente estes princípios são conhecidos como princípios sensíveis e estão enunciados no art. 34, VII da Constituição Federal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

Assim, sob pena de sanção de intervenção por parte da União, os Estados devem, obrigatoriamente, observância aos princípios sensíveis quando da elaboração de suas Constituições.

Além da observância aos princípios sensíveis, existem limites à autonomia dos Estados que obrigam o constituinte estadual obedecer a outros princípios contidos na Constituição Federal, para que não exorbite de suas possibilidades.

Importante aqui a transcrição de duas ementas de jurisprudências pertinentes, nas quais o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre as limitações jurídicas do poder constituinte estadual, impostas pela Constituição Federal.

A primeira jurisprudência é sobre condicionamentos normativos à auto-organização dos Estados, conforme STF, ADI 507, Rel. Min. Celso de Mello, j. 14-2-96, DJ de 8-8-03:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS (ART. 44, PARÁGRAFO ÚNICO) - ADCT ESTADUAL (ARTS. 38 E 46) - AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL - OUTORGA DOS MESMOS VENCIMENTOS E VANTAGENS CONCEDIDOS A JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DA CAPITAL, QUANDO O AUDITOR SE ACHAR NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DE SEU CARGO - EQUIPARAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE VEDADA - POSSIBILIDADE RECONHECIDA SOMENTE QUANDO O AUDITOR ESTIVER EM SUBSTITUIÇÃO A CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS - HIPÓTESE EM QUE ASSISTIRÁ, AO AUDITOR, O DIREITO DE RECEBER, POR EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO, A REMUNERAÇÃO DEVIDA AO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS - AUDITOR ADJUNTO - ACESSO AO CARGO DE AUDITOR INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO PÚBLICO - POSSIBILIDADE - PROVIMENTO DERIVADO - CATEGORIAS FUNCIONAIS (AUDITOR ADJUNTO E AUDITOR) QUE SE ACHAVAM ESTRUTURADAS EM CARREIRA - INGRESSO DOS AUDITORES ADJUNTOS, NESSA CARREIRA, MEDIANTE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS - AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. O PODER CONSTITUINTE OUTORGADO AOS ESTADOS-MEMBROS SOFRE AS LIMITAÇÕES JURÍDICAS IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nesta que reside o núcleo de emanação (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. Doutrina. Precedentes. AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL - OUTORGA DE TRATAMENTO REMUNERATÓRIO IDÊNTICO AO ATRIBUÍDO AOS MAGISTRADOS LOCAIS - INAD-

MISSIBILIDADE. - Os Auditores do Tribunal de Contas estadual, quando não estejam substituindo os Conselheiros do Tribunal de Contas, não podem ser equiparados, em decorrência do mero exercício das demais atribuições inerentes ao seu cargo, a qualquer membro do Poder Judiciário local, no que se refere a vencimentos e vantagens, eis que a Carta Política, em matéria remuneratória, veda a instituição de regramentos normativos de equiparação ou de vinculação, ressalvadas as hipóteses expressamente autorizadas em sede constitucional. AUDITOR ADJUNTO - INGRESSO ORIGINÁRIO NA CARREIRA MEDIANTE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS - ACESSO AO CARGO FINAL DA CARREIRA (CARGO DE AUDITOR), NA FORMA DA LEGISLAÇÃO ANTERIORMENTE VIGENTE, EXTINTOS OS CARGOS À MEDIDA EM QUE SE VAGAREM - DIREITO RECONHECIDO, EM NORMA TRANSITÓRIA (ADCT ESTADUAL, ART. 46), AOS ATUAIS OCUPANTES DO CARGO DE AUDITOR ADJUNTO - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA REGRA DE DIREITO TRANSITÓRIO. (STF - ADI: 507 AM, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 14/02/1996, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-08-2003 PP-00085 EMENT VOL-02118-01 PP-00001) (**grifo nosso**).

A segunda jurisprudência trata dos condicionamentos ao poder constituinte estadual, no estabelecimento do processo de reforma da Constituição do Estado, conforme STF, ADI 486, Rel. Min. Celso de Mello, j. 3-4-97, DJ de 10-11-06:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 60, §§ 1º A 5º) - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO-MEMBRO, EM DIVERGÊNCIA COM O MODELO INSCRITO NA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA, CONDICIONAR A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL À APROVAÇÃO DA RESPECTIVA PROPOSTA POR 4/5 (QUATRO QUINTOS) DA TOTALIDADE DOS MEMBROS INTEGRANTES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - EXIGÊNCIA QUE VIRTUALMENTE ESTERILIZA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO REFORMADORA PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL - A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25)- SUBORDINAÇÃO JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE ÀS LIMITAÇÕES QUE O ÓRGÃO INVESTIDO DE FUNÇÕES CONSTITUINTES PRIMÁRIAS OU ORIGINÁRIAS ESTABELECEU NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: "É NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE SE LOCALIZA A FONTE JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DO ESTADO-MEMBRO" (RAUL MACHADO HORTA) - O SIGNIFICADO DA CONSTITUIÇÃO E OS ASPECTOS DE MULTIFUNCIONALIDADE QUE LHE SÃO INERENTES - PADRÕES NORMATIVOS QUE SE IMPÕEM À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS EM TEMA DE REFORMA DE SUA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. (STF - ADI: 486 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 03/04/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-

00001 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50) (**grifo nosso**).

Aproximando os preceitos constitucionais ao campo desse estudo, é importante verificar as considerações feitas por Carrazza (2008, p. 153):

A Constituição Federal, por outro lado, em algumas normas, indica caminhos dos quais as Cartas dos Estados não poderão se desgarrar. Tais normas devem, pois, ser necessariamente encapadas pelas Constituições estaduais.

É o caso do art. 155 da Carta Magna, que preordena a competência impositiva (a competência para criar impostos) dos Estados-membros, adiantando preceitos que o constituinte estadual poderá, quando muito, transcrever. Nem precisará fazê-lo, já que a Constituição Federal, ao entrar em vigor, ainda que silente a este respeito, ipso facto “receberá” (no sentido técnico que a Teoria Geral do Direito Constitucional empresta ao termo “recepção”) a norma apontada.

Temos, deste modo, que o “espírito da Federação” impõe uma “uni-dade dentro da diversidade” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho). Embora a Constituição da República não exija uma padronização institucional absoluta entre a União e os Estados-membro, há necessidade de um mínimo de observância, por parte destes últimos, dos princípios informadores da Federação.

Também nas palavras de Pizolio (2006, p. 95-96):

Daí porque entendemos que existem conceitos constitucionais para fins de competência tributária, pois, estes reposam na própria estrutura orgânica do Sistema Tributário Nacional, uma vez que, além do critério da territorialidade, ele está assentado no critério da materialidade, pois, a Constituição Federal adotou a técnica de se referir ao elemento material da regra-matriz de incidência para proceder à repartição da competência tributária entre as pessoas políticas. Decorre daí que o tema delimitação da competência tributária ou discriminação da competência tributária é matéria de direito constitucional, reservada com exclusividade ao legislador constituinte.

[...]

Além de constituírem pressupostos de conhecimento e aplicação, acreditamos que os conceitos constitucionais revelam-se também como limitações do poder de tributar, tem ao qual a Carta Constitucional dedica a Seção II do Capítulo do Sistema Tributário Nacional, estabelecendo os mais relevantes limites das pessoas políticas na atividade de exercício da competência tributária.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal e tributarista Machado (2010, p. 44) descreve sobre um princípio que nenhum ente da federação deve se afastar: o princípio da competência:

O princípio da competência é aquele pelo qual a entidade tributante há de restringir sua atividade tributacional àquela matéria que lhe foi constitucionalmente destinada. Já sabemos que a competência tributária é o poder impositivo juridicamente delimitado, e, sendo o caso, dividido. O princípio da competência obriga a que cada entidade tributante se comporte nos limites da parcela de poder impositivo que lhe foi atribuída. Temos um sistema tributário rígido, no qual as entidades dotadas de competência tributária têm, definido pela Constituição, o âmbito de cada tributo, vale dizer, a matéria de fato que pode ser tributada.

Embora sujeito aos limites da autonomia estadual e obediência absoluta à Constituição Federal, o constituinte do Estado de Pernambuco incluiu no texto de sua Constituição, a competência para o Estado instituir e arrecadar tributos de competência dos Municípios, conforme consta no art. 116:

Art. 116. Compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência previstos na Constituição da República, e ao Estado, instituir e arrecadar os tributos municipais do Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Com base no que já foi mostrado até aqui, verifica-se que o constituinte pernambucano extrapolou o âmbito de competência tributária que lhe fora atribuído pela Carta Magna, invadindo arbitrariamente a faixa de competência de outro ente federativo.

4 ANÁLISE DA LEI 10.403/1989

A Lei Ordinária nº 10.403/1989, de iniciativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, foi publicada no Diário Oficial do Estado - Poder Executivo, em 30/12/1989, na página 2, coluna 1. A Lei institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências. Até o presente momento sofreu alterações pelas Leis Ordinárias nº 11.305/1995, 11.704/1999, 11.923/2000, 11.949/2001, 12.977/2005, 15.682/2015 e 16.226/2017.

Já no art. 1º da Lei Estadual nº 10.403/1989, o Estado de Pernambuco deixa assente que exercerá a competência tributária no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, relativamente à instituição, cobrança, arrecadação e fiscalização dos tributos que seriam de competência municipal:

Art. 1º O Estado exercerá a competência tributária no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, relativamente à instituição, cobrança, arrecadação e fiscalização dos tributos estaduais e aqueles que seriam de competência municipais, cujos fatos geradores venham a ocorrer no território distrital. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995).

Parágrafo único. A Administração Geral do Distrito, exercerá de forma direta, a competência para a cobrança, arrecadação e fiscalização dos tributos que seriam de competência municipais. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995).

O dispositivo acima, no que se refere aos tributos de competência municipal, não encontra albergue no art. 155 da Constituição Federal:

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).

Como já informado anteriormente, o Arquipélago de Fernando de Noronha faz parte do Estado de Pernambuco, porém, não foi transformado e nem vinculado a qualquer município. Nesta condição, não poderia o Estado de Pernambuco apoderar-se da competência outorgada pela Constituição Federal aos Municípios e instituir tributos de natureza municipal, conforme, consta no art. 2º, da Lei nº 10.403/1989:

Art. 2º Ficam instituídos os seguintes tributos de natureza municipal, para cobrança e arrecadação no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.977, de 28 de dezembro de 2005, a partir de 1º de abril de 2006):

- I - imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995).
- II - (REVOGADO) (Revogado pelo art. 4º da Lei nº 12.977, de 28 de dezembro de 2005, a partir de 1º de abril de 2006).
- III - imposto sobre a transmissão "inter vivos" de bens imóveis e de direitos a eles relativos - ITBI. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995).
- IV - taxas, em razão do exercício regular do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995).
- V - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995).

Parágrafo único. O Estado poderá instituir contribuição cobrada de seus servidores para custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.977, de 28 de dezembro de 2005, a partir de 1º de abril de 2006).

Os Municípios são os entes federados titulares da competência tributária para instituir os impostos denominados IPTU, ITBI e ISS, conforme consta no artigo 156, I, II e III da CF:

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).

Sendo assim, percebe-se a flagrante usurpação da competência tributária dos Municípios por parte do Estado de Pernambuco, quando da instituição dos impostos municipais, uma vez que, tal competência é dada pela Constituição Federal àqueles entes federativos e não a este. Segundo Carrazza (2008, p. 507):

As normas constitucionais que discriminam as competências tributárias encerram duplo comando: 1) habilitam a pessoa política contemplada – e somente ela – a criar, querendo, um dado tributo; e 2) proíbem as demais de virem a instituí-lo.

Efetivamente, a outorga de competência tributária importa, a contrario sensu, interdição, que resguarda a eficácia de sua singularidade. Ao mesmo tempo em que afirma a competência de uma pessoa política, nega a das demais. É cláusula vedatória implícita, de endereço erga omnes, salvo, é claro, o próprio destinatário da prerrogativa.

Em consequência, a norma constitucional que trata da competência tributária confere à pessoa política contemplada a virtualidade de criar certo e determinado tributo. Ao fazê-lo, recusa, concomitantemente, esta possibilidade às demais pessoas políticas nela não indicadas.

Esta extração da competência tributária, notadamente estranha aos ditames constitucionais, é contrária à ordem pública, portanto, inadmissível no ordenamento jurídico brasileiro. A delimitação expressa da competência tributária na Constituição Federal marca uma fronteira muito clara e precisa, onde não permite que um ente federativo ultrapasse o seu limite, invadindo o espaço de outro ente, sendo inadmissível a criação, por parte do Estado de Pernambuco, de tributos que não são afetos à sua esfera de competência, mas às dos Municípios. Conforme Carrazza (2008, p. 508):

Merce também registrado que a competência tributária – como todas as competências constitucionais – é de ordem pública. Assim, a pessoa política não pode nem usurpar competência tributária alheia, nem aquiescer que sua própria competência tributária venha a ser utilizada por outra pessoa política. Lembramos que, em linguagem constitucional, “competência é sinônimo de direito próprio, exclusivo, essencial” (Aureliano Leal).

Não cria tributo quem quer, mas quem pode, de acordo com a Constituição.

Como ensina Francisco Campos, “a competência exclusiva é, em direito constitucional, incondicional e absoluta, não cabendo à autoridade a que é atribuída consentir na sua usurpação, ou no seu exercício por outra autoridade”.

Não há dúvidas que, nem a Constituição de Pernambuco e nem a Lei Estadual nº 10.403/1989 poderiam dispor sobre competências tributárias municipais, tampouco outorgar ao Distrito Estadual o rol de competências atribuídas aos Municípios pela Constituição Federal.

Foi escolha do Estado de Pernambuco não agregar o Arquipélago de Fernando de Noronha a nenhum Município e, enquanto não for transformado em Município, conforme indicação no art. 96, § 3º da Constituição do Estado de Pernambuco, permanecendo sob a forma de Distrito Estadual, com natureza de autarquia territorial, caberia ao Estado, tão somente, exercitar a sua competência tributária definida na Carta Magna. Não existindo Município, também não existem impostos municipais, salvo os de competência cumulativa da União e do Distrito Federal, devidamente previstos no art. 147, da Constituição Federal.

O Estado de Pernambuco não possui poder tributário, assim como nenhum outro ente federativo, mas, apenas competência tributária, e esta está totalmente disposta na Carta Magna. Logo, não poderia o constituinte pernambucano agir sem observância dos limites constantes na Constituição Federal e legislar sobre impostos alheios a sua competência tributária.

Quando a Constituição Federal reincorporou o Arquipélago de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, não atribuiu a este a competência para legislar sobre os impostos municipais.

Assim, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, tem-se por inconstitucional o dispositivo da Lei Ordinária nº 10.403/1989, do Estado de Pernambuco, que institui os impostos municipais no Distrito Estadual de Fernando de Noronha. A confirmação da inconstitucionalidade se dá mediante uma conexão lógica de dispositivos constitucionais, legais e conceitos doutrinários referentes à competência tributária, descritos ao longo deste trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou uma análise dos dispositivos da Lei Ordinária nº 10.403/1989, de iniciativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, que institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, quanto à constitucionalidade dos impostos municipais. O resultado é de importante contribuição para o meio acadêmico, pois, busca nos ramos dos Direitos Tributário, Constitucional e Administrativo, respostas para este fato grave de usurpação de competência tributária.

Na primeira parte do trabalho, foi contextualizada a estrutura normativa dos Territórios Federais, não apenas pelo fato do Arquipélago ter permanecido nesta estrutura jurídica de 1942 até 1988, mas, também, para proporcionar uma excelente compreensão dos art. 18 e 33 da Constituição Federal. Em seguida, voltou-se para o estudo da competência tributária. Por fim, realizou-se uma análise dos dispositivos da lei instituidora dos impostos objetos do trabalho.

Conforme uma ligação lógica de dispositivos constitucionais, legais e conceitos doutrinários referentes à competência tributária, a interpretação a que se chega é que a instituição dos impostos municipais (imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS, imposto sobre a transmissão "inter vivos" de bens imóveis e de direitos a eles relativos – ITBI e imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU) em Fernando de Noronha é inconstitucional.

O objetivo inicial do trabalho foi alcançado, pois, comprehende-se que não existe autorização para que o Estado de Pernambuco institua outros impostos, senão os que lhe são expressamente indicados pelo art. 155, da Constituição Federal de 1988. Assim, o Estado de Pernambuco não tem competência tributária para instituição de impostos de competência dos Municípios no seu Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Sendo, portanto, tais impostos inconstitucionais, merecem ser excluídos do sistema jurídico.

Este tema é bastante importante e merece ser abordando em estudos mais amplos e aprofundados, inclusive, com possíveis pesquisas de campo junto ao Governo de Pernambuco, com levantamento dos montantes recolhidos anualmente com ISS, ITBI e IPTU, em Fernando de Noronha. Portanto, espera-se, também, que esta monografia possa despertar em outros acadêmicos o interesse em continuar o

processo de pesquisa, contribuindo, assim, com complementos ao presente trabalho e o desenvolvimento do conhecimento jurídico.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência*. 16ª ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

BALEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª edição. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Forense, 05/2018.

BORBA, Claudio. *Direito Tributário*. 27ª edição. Método, 04/2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Redação Dada Pela Emenda Constitucional Nº 1, De 17.10.1969*. Brasília, 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Vide Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969*. Brasília, 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Leis Constitucionais*. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 4.102, de 9 de fevereiro de 1942. *Cria o Território Federal de Fernando de Noronha*. Rio de Janeiro. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4102-9-fevereiro-1942-414714-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: de nov. 2018.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*. Brasília, 1966. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 27 nov. 2018.

CANOTILHO, J. Gomes. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1ª edição. Saraiva, 10/2013.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 21ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FREITAS, Aimberê. *Políticas públicas e administrativas de territórios federais do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 31ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª Edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balester Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1997.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco. *Alepe Legis*, Recife, 1989. Disponível em:

<[http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url](http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=)>. Acesso em: 27 de nov. 2018.

_____. Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providencias. *Alepe Legis*, Recife, 1989. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTOATUALIZADO>> Acesso em: 27 de nov. 2018.

PIETRO, DI, Maria Zanella. *Direito Administrativo*. 31ª edição. Forense, 2018.

PIZOLIO, Reinaldo. *Competência Tributária e Conceitos Constitucionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 03/04/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF, *Jusbrasil*, v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/742581/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-486-df>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507 AM, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 14/02/1996, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-08-2003 PP-00085 EMENT VOL-02118-01 PP-00001. *Jusbrasil*, 2003. Disponível

em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14702543/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-507-am>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Medida Cautelar na Ação Originária: AO-MC 97 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 26/09/1991, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-04-1993 PP-05611 EMENT VOL-01698-01 PP-00100. *Jusbrasil*, 1992. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/751602/medida-cautelar-na-acao-originaria-ao-mc-97-df?ref=serp>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

UHDRE, Dayana de Carvalho. *Competência Tributária: incidência e limites de novas hipóteses de responsabilidade tributária*. Curitiba: Juruá, 2017.