FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS — CAPITAIS

— O Estado da Guanabara e o Distrito Federal devem ser incluídos no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal para os efeitos do art. 26 da Constituição federal de 1967.

— Interpretação dos arts. 19, § 5º ns. 26 e 28 da Constituição federal de 1967.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

PROCESSO Nº 1.942

Relator: Ministro Amaral Freire:

O Tribunal, à vista do critério já adotado pela Administração federal, na distribuição do Fundo Rodoviário Nacional, deliberou incluir o Estado da Guanabara e o Distrito Federal, como Municípios-Capitais, entre os beneficiários do Fundo de Participação dos Municípios. Deliberou, outrossim, determinar a remessa imediata ao Banco do Brasil, S. A. da nova tabela dos coeficientes individuais de participação dos Municípios das Capitais, a ser observada no segundo semestre do corrente exercício, voltando os autos à comissão competente dêste Tribunal, para sugerir as providências cabíveis, no tocante à indenização ao Distrito Federal dos recursos a que tem direito como Município-Capital e referente ao primeiro semestre, uma vez que nesse período o egrégio da Guanabara já foi contemplado (Processo nº 1.942).

O representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Afonso Henriques de Guimaraens, emitiu parecer, que segue em anexo à presente ata, dela fazendo parte integrante, tendo aditado oralmente algumas considerações a respeito do tema em debate. Disse que o exame detido dos preceitos constitucionais sôbre a matéria o levaram à convicção, expressa em seu parecer, de que os mesmos não amparavam outra solução. E os subsídios trazidos aos debates pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator vinham demonstrar, contudo, que já a Guanabara havia sido contemplada anteriormente em outro Fundo, como Estado e como Município. Manifestava-se, assim, mais uma vez, para salientar o óbice de natureza legal que lhe impedira chegar a outra conclusão que não aquela que fundamentava o seu parecer: A seu ver, tendo em vista a orientação adotada anteriormente pela União quanto à distribuição da receita de outro Fundo ao Distrito Federal, aos Estados e Municípios, deveria alcançar-se uma construção legal que não descurasse a realidade da organizçaão administrativa nacional. Ratificava também o seu pensamento no sentido de que qualquer tratamento a ser dado ao Estado da Guanabara deveria ser estendido igualmente, ao Distrito Federal, pela peculiaridade da organização administrativa e territorial de ambos.

*

PARECER

Ao nos manifestarmos sôbre a matéria a respeito da qual o egrégio Tribunal solicita o pronunciamento desta Procuradoria, examinaremos, de per si, cada item constante da referida decisão de fls.

I — O art. 19 da Constituição federal estabelece:

"Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar:

.....

§ 5º Competem ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em Municípios, cumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e Municípios (...)"

Já o art. 26 dispõe:

"Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 22, ns. IV e V, oitenta por cento constituem receita da União e o restante distribuir-se-á, à razão de dez por cento, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dez por cento, ao Fundo de Participação dos Municípios."

E o art. 28 trata da distribuição da receita de impostos, pela União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ora, ao cogitar da arrecadação, a Carta Magna permitiu que ela fôsse feita *cumulativamente* no Distrito Federal e nos Estados não divididos em Municípios, provendo-os assim da faculdade legal sem a qual se veriam tolhidos a executar a parte referente à cobrança dos impostos da competência dos Municípios. Mas isto sòmente quanto à arrecadação. Ao tratar da distribuição de receita da União, o legislador criou um Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e outro dos Municípios, sem aludir contudo à possibilidade de se acumularem os dois, como no caso da arrecadação. E o que òbviamente pretendeu, a nosso ver, foi munir os Estados que estivessem na situação ali discriminada (não divididos em Municípios) dos elementos com que proceder à tributação privativa dos Municípios (art. 25 e incisos, da Constituição).

Em conseqüência, parece-nos que cabe à Guanabara a participação, como Estado, no Fundo destinado aos Estados. Quanto à arrecadação de tributos, está aquela unidade da Federação — cujas peculiaridades de formação territorial e administrativa fazem-na diferir das demais — abrangida pelo citado § 5º do art. 19 que lhe permite regular e arrecadar tributos reservados aos Municípios.

II — Outro não é o raciocínio com relação ao Distrito Federal. Como capital do País tem êle também as suas peculiaridades, devendo proceder à arrecadação dos tributos da mesma forma que o Estado da Guanabara. Para os efeitos previstos no art. 26 da Carta Magna, está claramente definida a sua situação: beneficiar-se-á êle da cota que lhe cabe nos impostos levados à conta do Fundo de Participação dos Estados e do *Distrito Federal*.

III — O conceito de Município-único como sendo Município-Capital deve ser formulado tendo em vista a sua adequação à realidade. Para adquirir base e sustentação de natureza legal, cabe ao Município-Capital, assim entendido, enquadrar-se nas exigências impostas pela Carta Magna para a criação de Municípios: autonomia municipal (pela eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereador): decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, organização dos serviços públicos locais, bem como outras constantes, tôdas elas, dos arts. 15 e 16 da Constituição.

Uma coisa porém é o Município-Capital de um Estado e a Capital de um Estado sem municípios. No caso particular do Estado da Guanabara, que mais interessa ao presente processo, para conceituá-lo como Município-único há que, antes de mais nada, examinar se a sua organização jurídica ou administrativa corresponde aos aludidos requisitos constitucionais. Parece-nos claro que não. Também o mesmo

ocorre com o Distrito Federal. Tanto ambos — o Estado da Guanabara e o Distrito Federal — não podem ser tidos como Município-único que o legislador houve por bem conferir-lhes a competência de que cura o § 5º do art. 19, ou seja, permitiu-lhes arrecadar cumulativamente os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios. Com efeito, ambos possuem características próprias, singulares, nada assegurando, a nosso ver, para os efeitos da percepção das cotas de tributos distribuídas pela União, que possam vir a se beneficiar da participação nos dois Fundos, o que sòmente seria possível, segundo nosso entendimento, se o legislador expressamente o tivesse permitido.

Concluindo: em decorrência dos preceitos legais indicados, afigura-se-nos que o Estado da Guanabara e o Distrito Federal devem ser incluídos no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, para os efeitos previstos no art. 26 da Constituição.

Este o nosso parecer, s. m. j.

Procuradoria, 19 de julho de 1967. — *Afonso Henriques de Guimarães* — Procurador, em exercício.