UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

LUIZA ANDREA CORREIA TONCHIS

REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS

LUIZA ANDREA CORREIA TONCHIS

REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Ribeiro.

Tonchis, Luiza Andrea Correia

Repartição das receitas tributárias e a inviabilidade econômica dos Municípios / Luiza Andrea Correia Tonchis - Marília: UNIMAR, 2018.

213f.

Dissertação (Mestrado em Direito - Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2018.

Orientação: Prof. Dra. Maria de Fátima Ribeiro

1. Direito Tributário 2 Município 3. Repartição 4. Tributo I. Tonchis, Luiza Andrea Correia.

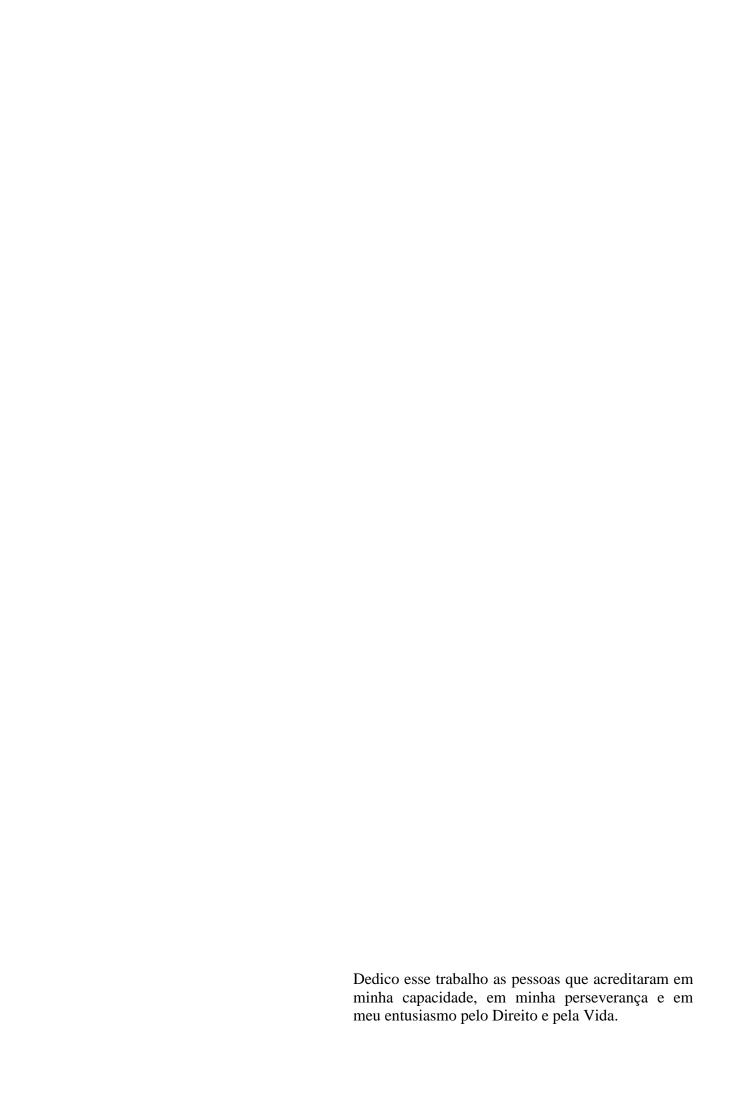
CDD - 341.39

LUIZA ANDREA CORREIA TONCHIS

REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPÍOS

Disserta	ıção apresenta	da ao	Programa	de	Mestrado	em	Direito	da	Unive	ersidade	de	Marília,
área de	concentração	Empi	eendiment	os	Econômico	os, l	Desenvo	lvin	nento	e Mud	ança	Social,
sob orie	ntação da Prof	.a Dr.a	Maria de Fá	itim	a Ribeiro.							

Aprovado pela Banca Examinadora em:/
 Prof.(a) Dr.(a)
Orientador (a)
Prof.(a) Dr.(a)
Prof.(a) Dr.(a)



Agradeço a colaboração de todos aqueles que acreditaram em meus objetivos e me incentivaram na conquista desse momento maravilhoso de minha vida.

Mas, senhores, os que madrugam no ler, convém madrugarem também no pensar. Vulgar é o ler, raro o refletir. O saber não está na ciência alheia, que se absorve, mas principalmente, nas ideias próprias, que se geram dos conhecimentos absorvidos, mediante a transmutação, por que passam, no espírito que os assimila. Um sabedor não é armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas.

Rui Barbosa

REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS

Resumo: A presente dissertação tem por objetivo analisar a repartição constitucional das receitas tributárias entre os entes federados, levando-se em conta que o modelo federativo brasileiro qualifica, inusitadamente, o Município como um ente federal autônomo. Com essa formação, a Constituição Federal de 1988 adotou um novo paradigma político de Federação, abandonando o modelo dual que sobrevivia desde 1889 e inspirado na Constituição norteamericana de 1787. Desde então, o Município que passou a existir implicitamente com a Constituição Federal de 1937 e explicitamente a partir da Constituição Federal de 1946, adquiriu status de agente político em igualdade de condições com União e Estados-membros, podendo, por opção do constituinte, elaborar sua própria Constituição (Lei Orgânica) para cuidar autonomamente dos interesses locais. E como guardião desses desejos circunscritos, o Município se propõe em atendê-los com a certeza de poder reduzir as desigualdades socioeconômicas presentes nesse imenso território como medida eficaz para realçar a dignidade humana sempre desrespeitada pela soberania federal que, distante da realidade interiorana, sempre açoitou as garantias fundamentais da pessoa humana desde o descobrimento pelos portugueses. Com esse desvelo, o Município passa a ser a primeira porta a receber o indivíduo para ouvi-lo e em seu favor entregar a força estatal atendendo o bem comum, pois é para isso que serve o Estado. No entanto, as ferramentas constitucionais dispostas para o Município exercitar suas autonomias não foram suficientes pela nítida ausência de equilíbrio das receitas tributárias, o que o enfraqueceu economicamente, levando muitos deles a existir figurativamente e, carentes de recursos, foram impedidos de cumprir com seu principal objetivo: o de conduzir ao apogeu o seu residente. E em respeito aos mártires dessa nação, que se doaram em favor de seus pares sem serem ouvidos pela crueldade do Poder Soberano, temos que encontrar uma solução dentro do atual modelo de Estado Federal para equilibrar financeiramente o ente municipal e ele, reconhecendo em cada indivíduo sua dignidade, prestar-lhe o respeito necessário e exigido contemporaneamente pelo direito internacional. Em conclusão, verificamos o desequilíbrio na repartição constitucional das receitas tributárias que implica na insuficiência financeira dos Municípios e os impedem de exercitar a plenitude de suas autonomias como entes federados que são, sobrestando, por conta disso, a promoção do desenvolvimento nacional e, especialmente, da dignidade da pessoa humana quando tolhe o patrocínio de políticas voltadas para a evolução do equilíbrio financeiro municipal. O método utilizado foi o dedutivo com levantamento bibliográfico da doutrina jurídica especializada, levando-se em conta a legislação aplicável, tratando-se de dissertação elaborada para o Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR, na Área de Concentração em Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, na Linha de Pesquisa Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais.

Palavras-chave: Município. Repartição. Tributo.

BREAKDOWN OF THE TAX REVENUE AND THE NON-VIABILITY ECONOMIC OF THE MUNICIPALITIES

Abstract: The present dissertation aims to analyze the breakdown of the constitutional of the tax revenue between the federal entities, taking into account that the model brazilian federal qualifies, uniquely, the Municipality as an entity of the federal stand-alone. With this training, the Federal Constitution of 1988 adopted a new paradigm of political Federation, leaving the dual model that survived since 1889 and inspired by the u.s. Constitution of 1787. Since then, the Municipality which now exists implicitly with the Federal Constitution of 1937 and explicitly from the Federal Constitution of 1946, I acquired the status of politician on equal terms with the Union and the member States and can, by choice of the constituent assembly, to draw up its own Constitution (Organic Law) to take care autonomously of local interests. And, as the guardian of these desires circumscribed, the Municipality proposes to serve them with the sure to be able to reduce the socioeconomic inequalities present in this immense territory, as an effective measure to enhance the human dignity always disrespected by the sovereignty of the federal that, far from the reality hinterland, always on them the fundamental guarantees of the human person since the discovery by the Portuguese. With this attention, the City happens to be the first port to receive the individual to listen to you, and in your favor to deliver the force state serving the common good, because this is what serves the State. However, the tools of constitutional arranged for the Municipality to exercise their autonomies were not enough for the clear lack of balance of the tax revenue, which weakened economically, leading many of them to exist, figuratively and, lacking resources, were unable to fulfill their main objective: to lead to peak your resident, because the City is the home of all of us. And in respect to the martyrs of this nation, that if you have donated in favor of their peers without being heard by the cruelty of the Sovereign Power, we have to find a solution within the current model of the Federal State to balance financially the loved hall and he, recognizing in each individual of their dignity, to pay him the respect needed and required at the same time by international law. In conclusion, we see the imbalance in the allocation of the constitutional of the tax revenue that implies in the financial insufficiency of the Municipalities and prevent them from exercising the fullness of their autonomy as political entities that are, sobrestando, on this account, the promotion of national development and, especially, of the dignity of the human person when it restricts the sponsorship of policies for the evolution of the financial balance of the municipal. The method used was deductive with a bibliographical survey of legal doctrine expert, taking into account the applicable legislation, in the case of a dissertation prepared for the Master's degree Programme in Law of UNIMAR, in the Area of Concentration in Economic Ventures, Development and Social Change, in the same Line of Research, Corporate Relations, Development and Social Demands.

Key-words: Municipality. Breakdown. Tribute.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRASF Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

CCJC Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CF/46 Constituição Federal de 1946

CF/67 Constituição Federal de 1967

CF/88 Constituição Federal de 1988

CF/91 Constituição Federal de 1891

CIDE Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CN Congresso Nacional

CNM Confederação Nacional de Municípios

COFINS Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CRC Conselho Constitucional de Contabilidade

CREA Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CRM Conselho Regional de Medicina

CSLL Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTN Código Tributário Nacional

DRM Desvinculação das Receitas dos Municípios

DRU Desvinculação das Receitas da União

EC Emenda Constitucional

FNE Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPE Fundo de Participação dos Estados

FPM Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS Imposto sobre Bens e Serviços

ICM Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IGF Imposto sobre Grandes Fortunas

IOF Imposto sobre Operações Financeiras

IPI Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira

IPTU Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR Imposto de Renda

IRRF Imposto de Renda Retido na Fonte

IS Imposto Seletivo

ISS Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Qualquer Bens ou

Direitos

ITR Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IVA Imposto Sobre Valor Agregado

LC Lei Complementar

LCRF Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal

LDO Lei de Diretrizes Orçamentarias

LOA Lei de Orçamento Anual

LRF Lei de Responsabilidade Fiscal

OF Orçamento Fiscal

OI Orçamento de Investimento

OSS Orçamento da Seguridade Social

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PASEP Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC Proposta de Emenda à Constituição

PIB Produto Interno Bruto

PIS Programa de Integração Social

PL Projeto de Lei

PLOA Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA Plano Plurianual

RE Recurso Extraordinário

RFB Receita Federal do Brasil

RJ Rio de Janeiro

SC Santa Catarina

SE Sergipe

SELIC Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

STF Supremo Tribunal Federal

SUDENE Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS Sistema Único de Saúde

TIPI Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados

TJ Tribunal de Justiça

TRF Tribunal Regional Federal

UFPR Universidade Federal do Paraná

VTNt Valor da Terra Nua Tributável

SUMÁRIO

	13
1 EVOLUÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	16
1.1 ESTADO SOBERANO: DOS PRIVILÉGIOS A DECADÊNCIA	16
1.1.1 O Brasil: do período colonial ao período imperial (de 1500 a 1889)	
1.1.2 Nódoa do Soberano	
1.2 ESTADO FEDERAL	
1.2.1 Origem Moderna	
1.2.2 Raízes Históricas	
1.2.3 Conceito e Evolução	41
1.2.4 Cenário Brasileiro	
1.2.4.1 Influência Portuguesa em Declínio	45
1.2.4.2 O Legado de Tavares Bastos	
1.2.4.3 Federação e Federalismo	
1.2.4.4 A Evolução do Munícipio e o seu Reconhecimento pela Constituição de 1988	
1.2.5 O Federalismo Fiscal Brasileiro	
1.2.5.1 O Federalismo como Cláusula Pétrea	
1.2.5.2 A Nova Configuração do Sistema Tributário	
1.2.5.3 O Princípio do Federalismo Fiscal no Brasil	
1.2.5.4 A Posição do Município no Federalismo Fiscal Brasileiro	
1.2.5.5 Federalismo Cooperativo	83
2 ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS REC	'EITAS
TRIBUTÁRIAS	88
2.1 A IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA	88
2.2 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA	
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios	91
	91 91
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios	91 91 92
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios	91 91 92 94
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios	91 91 92 94 97
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios	9192949797
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar.	919294979797
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar.	919294979797
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	919194979798102105
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS	919294979798102105
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	9191929797979798102105112
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar. 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal. 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar. 2.3.4 A Supremacia Federal. 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 2.6.1 Nascimento e Evolução.	919194979798105105113
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 2.6.1 Nascimento e Evolução 2.6.2 Conceito e Balizamento Constitucional	919194979798102105113113
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar. 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal. 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar. 2.3.4 A Supremacia Federal. 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 2.6.1 Nascimento e Evolução.	919194979798102105113113
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 2.6.1 Nascimento e Evolução 2.6.2 Conceito e Balizamento Constitucional 2.6.3 Classificação Doutrinária	9191949798105105113113
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios. 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio. 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar. 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO. 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal. 2.3.2 Competência Municipal. 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar. 2.3.4 A Supremacia Federal. 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS. 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. 2.6.1 Nascimento e Evolução. 2.6.2 Conceito e Balizamento Constitucional. 2.6.3 Classificação Doutrinária. 3 PANORAMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DE 1988.	919194979798102105113113116
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 2.6.1 Nascimento e Evolução 2.6.2 Conceito e Balizamento Constitucional 2.6.3 Classificação Doutrinária 3 PANORAMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DE 1988 3.1 FIGURINO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO	919192979798105109113115116
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 2.6.1 Nascimento e Evolução 2.6.2 Conceito e Balizamento Constitucional 2.6.3 Classificação Doutrinária 3 PANORAMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DE 1988 3.1 FIGURINO ANTERIOR À CONSTITUÇÃO 3.2 HORIZONTE CONSTITUCIONAL	91919297979798102105113115116123123
2.2.1 Um Perfil Clássico e de Privilégios 2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio 2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar 2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO 2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal 2.3.2 Competência Municipal 2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar 2.3.4 A Supremacia Federal 2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA 2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS 2.6 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 2.6.1 Nascimento e Evolução 2.6.2 Conceito e Balizamento Constitucional 2.6.3 Classificação Doutrinária 3 PANORAMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DE 1988 3.1 FIGURINO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO	919192979798105109113115116123123

3.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	143
3.4.3 Lei Orçamentária Anual	146
3.5 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA SEGURANÇA FISCAL	151
3.6 DESONERAÇÃO FEDERAL: UM FATOR CRUCIAL PARA O DESEQUILÍ	ÍBRIO
MUNICIPAL	155
3.7 RECURSO AO PODER JUDICIÁRIO PARA A GARANTIA DO EQUILÍ	ÍBRIO
FINANCEIRO MUNICIPAL	158
3.8 OS ENSAIOS REFORMISTAS E SEUS FRACASSOS	168
3.9 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM SUA REALIDADE	178
3.10 REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO: UM DESAFIO NACIONAL	
3.11 VIABILIDADES FINANCEIRAS PARA O MUNICÍPIO: CRÍTICA	S E
ALTERNATIVAS	
CONCLUSÃO	195
REFERÊNCIAS	200

INTRODUÇÃO

A riqueza do pensamento humano sempre foi capaz de formular teorias aptas a revolucionar toda uma estrutura gradualmente construída, seja para o bem ou para mal.

Esses registros avolumam a história da humanidade quase sempre manchada pela intolerância de lideres que buscaram coroar suas regências valendo-se do sacrifício do inimigo que nada mais é do que a massa humana desvalida de qualquer amparo estatal e, naturalmente, eleita impura.

Felizmente, sempre retumbou latentes os obreiros de majestosas técnicas que lastrearam pelos continentes prestigiando honrosamente o ser humano.

Com o Brasil não foi diferente. Desde o seu descobrimento se registra a força impiedosa do Estado Soberano retirando do seio laborioso dessa terra o seu ouro para saciar o ego de uma minoria facciosa. Em contrapartida, sempre brilhou o espírito daqueles que tombaram combatendo o injusto.

Nesse trilhar, vingou a travesseia do Estado Soberano para o Estado Federal que aqui aportou depois de sua estrutura ideológica sair vitoriosa em solo norte-americano, ao reverenciar uma teoria descentralizadora do poder estatal.

Em decorrência, o Brasil conheceu a República, afastando a Monarquia. Entretanto, não pode apagar as nódoas do período precedente que imprimiu tanto sofrimento e dor a maioria dos habitantes dessa terra e que tiveram seus direitos inatos muitas vezes suprimidos simplesmente por existirem.

Os resquícios desse período inglório resistiram por décadas contaminando o homem do século XX, que ainda humilhou vagarosamente o seu semelhante por onde andou.

Só lentamente esse traço foi sendo removido da cultura nacional, permitindo que a voz da razão, finalmente, pudesse ser ouvida e inscrita em pergaminho legítimo, assegurando ao indivíduo seus direitos congênitos.

Estava eleita a Constituição cidadã de 1988. E com ela vários direitos e garantias são reconhecidos fundamentais, sem contar que o Munícipio, até então dependente de autonomia plena, é alçado à categoria de Ente Federal, se igualando a União e aos Estados-membros.

Bradava, naquele momento, os mártires dessa terra que tanto lutaram por terem suas vozes atendidas, pois nada mais desejavam do que ver reconhecidos os valores e o respeito à pessoa humana, indistintamente.

O Município, desde então, lastreia-se por todo o território levando a força do Estado onde nunca se fizera presente e transmitindo os princípios e os valores inseparáveis do Homem, passando a guiar suas ações onde quer que esteja.

Revestido desse propósito, a Constituição Federal configura sua estrutura, atribui-lhe competências, impinge seus deveres e o municia de parcela do poder constitucional que entende suficiente para atender aos interesses locais.

Entretanto, o Município, apesar de sua qualificação constitucional de agente político, foi discriminado financeiramente, o que alijou sua capacidade legiferante de cumprir seus planos e metas tão imprescindíveis ao bem estar do cidadão.

Já no plano da arrecadação e da repartição das receitas, o Município foi agraciado com apenas três dos doze tributos previstos, ficando concentrada nas mãos da União a maior parcela tributária.

E para evitar seu perecimento antes mesmo de ter atingindo sua maioridade, o legislador autorizou as transferências intergovernamentais aos Municípios pelos entes federados de maior calibre, o que também não suavizou todas suas necessidades básicas.

A imensa maioria dos Municípios continuou registrando um desequilíbrio financeiro frente ao modelo de partilha das receitas tributárias, e com suas receitas enfraquecidas passaram a frequentar, cada vez mais, os alcáceres da União e dos Estados em busca de espórtulas como se subalternos fossem.

Por conta dessa imperfeição constitucional do Sistema Financeiro Nacional, um maior número de Municípios deixou de atender pontualmente os seus desígnios, e outros tantos ainda foram declarados insolventes, pondo em xeque o dever institucional de atendimento dos interesses locais.

Seguramente, há uma supremacia federal da competência tributária que deixa o Município praticamente inerte, a mercê de impostos que pouco oferece e também da benevolência de Estados e União com suas transferências de receitas.

Por derradeiro, o modelo tributário federal de 1988 manteve, em linhas gerais, o arcabouço tributário do período ditatorial. No seu desenrolar, e para garantir a eficiência do sistema, foram instituídas leis de responsabilização dos gestores públicos e outras de balizamento orçamentário que visam à eficácia das diretrizes governamentais.

No entanto, os Municípios ficaram atrelados a esse emaranhado normativo que só lentamente foi sendo absorvido pelos gestores municipais e na medida em que promoviam as adequações constitucionais e legais correlatas, o que demandou significativo tempo, especialmente em razão das diferenciações culturais e demográficas desse imenso território.

Noutro norte, a crise econômica internacional também contribuiu para o suplício municipal, pois foi o ente federado que mais experimentou o seu reflexo com a escassez orçamentária.

E, para agravar ainda mais o cenário, a União passou a aplicar sua política desonerativa, relutando em repassar ao FPM os percentuais constitucionais brutos, considerando apenas o valor arrecadado e, portanto, livre da desoneração, o que impactou financeiramente vários Municípios que se valeram do recurso judicial para reverter à medida unilateral.

No entanto, foi em vão toda pretensão municipal quando a Suprema Corte reconheceu legítima a ação desonerativa federal.

Com isso, o Fundo de Participação dos Municípios encolheu dilatando o *déficit* municipal, comprometendo o seu orçamento e postergando o acolhimento dos interesses locais.

Em decorrência, houve prejuízos severos aos habitantes dos Municípios ao serem privados de inúmeros direitos assistenciais já consagrados e, largados muitas vezes a própria sorte, foram se distanciando gradualmente do mais generoso e nobre dos princípios constitucionais: o da dignidade da pessoa humana.

Diante desse iminente perigo, surgem as seguintes questões: O Estado Soberano contaminou o atual constituinte com seu desejo imoderado de tributar e, da mesma forma que o soberano, deixou de assistir o Homem? O Estado Federal é a solução para equilibrar financeiramente as contas do Município, hoje qualificado como ente federal autônomo? A repartição constitucional das receitas tributárias é justa com os Municípios, de modo a permitir-lhes que atenda aos interesses locais garantindo, por conseguinte, a prevalência da dignidade da pessoa humana? As desonerações federais afetam a sobrevivência dos Municípios? Os repasses constitucionais ao FPM prevalecem sobre os interesses da União de conceder isenções fiscais? Há um limite constitucional para União e Estados conceder incentivos fiscais, de modo a não prejudicar a vida financeira do Município? É preciso reformular o Federalismo Fiscal? O federalismo cooperativo pode contribuir para o aumento da autonomia financeira municipal?

Para o desenvolvimento do presente estudo, será utilizado o método dedutivo com levantamento bibliográfico da doutrina jurídica, abarcando obras especializadas sobre o tema, considerando a legislação aplicável.

1 EVOLUÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

1.1 ESTADO SOBERANO: DOS PRIVILÉGIOS À DECADÊNCIA

1.1.1 O Brasil: do período colonial ao período imperial (de 1500 a 1889)

Retratando a alegoria dos descobridores portugueses dessa devoluta terra à coroa portuguesa, não imaginavam os nobres daquela corte o quão valioso eram os registros de Caminha.

Suas primeiras escrituras certamente não espelharam a fortaleza que a virgem floresta escondia, até porque o ilustre mensageiro português não era um retratista.

Nesse ponto, verga a necessidade de entender a sede europeia pelas expedições marítimas em torno do globo, que se intensificaram nos séculos XIV e XV.

Para entender essa expansão da navegação, recorremos a lição de Boris Fausto:

Devemos começar pelas transformações ocorridas na Europa Ocidental, a partir de uma data situada em torno de 1150. Foi nessa época que a Europa, nascida das ruínas do Império Romano e da presença dos chamados povos bárbaros, começou pouco a pouco a se modificar, pela expansão da agricultura e do comércio.¹

Após esse período, essa parte da Europa se reconstrói principalmente através do crescimento da agricultura e também pelo estímulo à atividade comercial. Essa expansão, que a princípio trouxe fartura, também gerou a discórdia entre nações com a deflagração de batalhas que mudaram a geografia dos territórios.

O clima de guerra contagiou as principais potências europeias da época (França, Itália, Inglaterra e Espanha), havendo declínio populacional e escassez de alimentos e esses e outros fatores, aliados a epidemia da peste negra, impuseram outra crise que desorganizou a regência do Estado que já havia conquistado certo nível de organização política centralizadora.

Em decorrência desses conflitos internos travados principalmente entre camponeses e fidalgos:

A única saída para tirar a Europa Ocidental da crise seria expandir novamente a base geográfica e de população a ser explorada. Mas isso não quer dizer que fatalmente, em meio à crise, um pequeno país do sudoeste da Europa deveria lançar-se no que viria a ser uma grande aventura marítima.²

² Op. cit., p. 21.

-

¹ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 19.

Portugal foi o pioneiro nessa empreitada marítima e os fatores que o impulsionaram não foi apenas o de aventura expansionista como sempre incentivou a Escola de Sagres. Contribuiu para esse deslinde também o fato de Portugal ser um país autônomo, ter experiência das práticas comerciais à distância, ter posição geográfica privilegiada, não ter sofrido desgastes financeiros em guerras, como fizeram Itália, França, Inglaterra e Espanha e, principalmente, por ser a expansão de interesse de todas as classes, grupos sociais e instituições que integravam a sociedade portuguesa do século XV.

Associado a esses fatores, Portugal dominava as técnicas de navegação especialmente com a construção e emprego da caravela, uma embarcação veloz e determinante para alcançar as terras mais longínquas.

Decididos pela expansão, os portugueses se lançam nos mares com suas caravelas atraídos, essencialmente, pelo ouro e pelas especiarias que eram os bens mais cobiçados nos séculos XV e XVI por toda Europa.

Com esse apetite, e talvez por acaso, no dia 21 de abril de 1500, Pedro Alvarez Cabral aporta no litoral baiano e encontra índios e uma floresta imensa ainda inexplorada.

Nesse dia, foi dada a largada para a exploração portuguesa em um território ainda sem nome, mas quando os descobridores ganharam o verde das matas, logo se formou o Brasil Colônia, depois substituído pelo Brasil Império, até desaguar na República de Deodoro e Floriano.

A aventurança do Brasil Colônia resiste desde o seu descobrimento até 1815, quando o Estado do Brasil conquista a dignidade de "Reino", integrando o "Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves".

No período colonial é possível delimitar cinco épocas políticas de dominação soberana:³

- a) Da descoberta e primeiras expedições (1500 a 1532).
- b) Das Capitanias hereditárias (1532 a 1548)
- c) Dos Governos Gerais (1548 a 1763)
- d) Dos Vice-Reis (1763 a 1808)
- e) Da Corte Portuguesa (1808 a 1815)

Ainda no período colonial, a primeira vítima do projeto expansionista português foi o pau-brasil, tornando-se a primeira atividade econômica aqui desenvolvida e com o emprego de mão de obra predominantemente indígena.

_

³ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 107/109/111/114/115.

Por ser predatória a atividade, a espécie desapareceu ainda na primeira metade do século XVI, e não teve forças para promover uma efetiva ocupação do território.

Veio o segundo ciclo econômico, o da cana de açúcar, que alavancou os senhores de engenho, principalmente do nordeste brasileiro, que se valiam basicamente da mão de obra escrava, o que proporcionou a criação de vilas e povoados pelo interior do país entre os séculos XVI e XVII.

Com o fracasso dos canaviais, o ciclo do ouro ganha dimensões internacionais, se postando como a principal atividade econômica do período Colonial, tendo alcançado o seu auge no século XVIII e, com isso, vilas e povoados se alastraram de vez pelo interior do Brasil, principalmente da região de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, onde estavam encravadas as grandes reservas do metal.

E nesse romper, a civilização foi regendo a floresta, os metais e a agricultura, à luz do ordenamento português editado do outro lado do atlântico, tanto que a primeira vítima do poder tributário regente foi o pau-brasil e como bem observa Bernardo Ribeiro de Moraes:

É nesse período da descoberta e das primeiras expedições que encontramos a indústria extrativa pioneira e com esta, o primeiro ônus fiscal aqui exigido. Trata-se do primeiro tributo brasileiro: o quinto do pau-brasil. [...] Eis o marco inicial da tributação no Brasil, na espécie tributária adequada à época e às condições do momento.⁴

Mas nem tudo nessa época foi glorioso, pois o Brasil Colônia sofre com a deflagração de movimentos nativistas e de libertação por toda parte, com destaque para a Guerra dos Palmares e a Conjuração Mineira.

Nesse enfoque, e conforme leciona Afonso Arinos de Melo Franco:

O pensamento mais avançado do Brasil, no final do século XVIII, era republicano, tendendo, consequentemente, para um governo de fundo burguês-popular, anti-aristocrático e favorável ao livre jogo das forças capitalistas. Poderemos encontrar esses traços nitidamente marcados na Inconfidência Mineira, ocorrida entre 1788 e 1789. [...] O Tiradentes, principal articulador político da mesma, procura pôr-se a par dos ensinamentos da Constituição americana [sic].⁵

A Inconfidência Mineira foi, sem dúvida, o maior movimento de tentativa de libertação colonial já ocorrido no Brasil. Vila Rica, na Capitânia de Minas Gerais, foi o palco da mobilização abortada pelo governo em 1789.

⁴ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 108/109.

⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. Volume II. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 14.

Essa interrupção impediu a consumação dos objetivos traçados pela liderança do movimento: a libertação do povo brasileiro da opressão portuguesa.

Delatados os conspiradores, o governo colonial exerceu sua soberania determinando o enforcamento de seu maior expoente, repetindo o feito hostil da coroa portuguesa de 1694, quando exterminou o Quilombo dos Palmares encravado na Serra da Barriga, na Capitânia de Pernambuco, que lutava pelo fim da escravidão, tendo o seu maior líder capturado e decapitado no ano seguinte.

Em 1815, o Brasil Colônia – que sobrevivia desde 1500 – é superado pelo Reino Unido de Portugal.

No entanto, seu período de vida foi curto e mesmo assim teve que arcar com os compromissos assumidos pela família real portuguesa que havia se instalado no Brasil em 1808, depois de fugir das tropas francesas comandadas por Napoleão Bonaparte que pretendiam ocupar Portugal.

Com essa medida da alteza portuguesa, o Brasil tornou-se a sede da monarquia real até 1815, ou seja, a de capital do Reino.

Entretanto, o luxo da realeza nesse período custou caro aos cofres públicos que herdou todos os devaneios da família real, e conforme salienta Bernardo Ribeiro de Moraes, "[...] Em verdade, nesse período [1808 a 1815], em matéria fiscal, o que dominavam era o empirismo e as necessidades da Coroa Portuguesa".⁶

A tributação foi o mecanismo encontrado para saldar toda a pompa da nobreza e, para piorar, em dezembro de 1815, o Estado do Brasil é elevado à condição de Reino do Brasil, fazendo parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Esse período de reinado, denominado de período de transição, abrange os governos soberanos de D. João VI e D. Pedro:

- a) Do Governo de D. João VI (1815 a 1821)
- b) Do Governo de D. Pedro (1821 a 1822)

O ciclo de Reino Unido de Portugal foi marcado por inúmeras revoltas que, de norte a sul, exigiam a separação do Brasil de Portugal, e um dos motivos foi a insatisfação com a carga tributária real entendida como abusiva, modelo esse que foi assim descrito por Amaro Cavalcanti:

-

⁶ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 117.

Conjuncto de peças diversas, umas desconnexas, outras mal apparelhadas, algumas imprestaveis mesmo, a alludida organisação nunca chegou a ser um todo, capaz de resultados uniformes, convergentes. [...] Foi esta mesma organisação, sabidamente carecedora de methodo ou systema, que subsistiu no seguinte governo do Sr. D. Pedro de Alcântara, quer como príncipe regente, a datar ele 26 de abril de 1821 a 7 de setembro de 1822, quer depois, como imperador do Brazil, a partir da ultima data até 7 de abril de 1831; feitas, muito embora, algumas modificações, que, na circunstancias, estavam muito longe de bastar, para a regularidade e bom andamento das finanças publicas [sic].⁷

Por sua vez, Alberto Deodato, compartilhando do mesmo pensamento, afirma que:

No Brasil tivemos três regimes políticos: a Colônia, o Império e a República. Na Colônia, o imposto era cobrado pela Metrópole. Os impostos se destinavam ao Clero, à Magistratura e ao Fisco português. Destes impostos pouco ficava para o Brasil, [...] Os três grandes impostos do Brasil-Colônia foram: o quinto – que era a quinta parte da produção do ouro que devia ir para a Metrópole – derramas e fintas; os direitos régios – que eram o imposto de importação; e os dízimos reais, a décima parte – que eram o imposto sobre os produtos da terra e sobre o trabalho do lavrador. [...] Desse imposto, que representava a quinta parte do ouro produzido, não era aplicado um cêntimo no Brasil. Tudo ia para a Metrópole. Tobias Monteiro conta muito bem que **foram esses quintos, dízimos e direitos régios que produziram as revoltas no Brasil** [grifo nosso]. A luta dos Emboabas e a Inconfidência levaram seus protestos à Metrópole [sic].⁸

Com essa aparelhagem desorientada, encerrou-se o ciclo de Reino Unido a Portugal. Contudo, ele deixou para trás uma enorme crise financeira e um território sem lei, pois a legislação portuguesa ainda continuou a reger um Brasil já independente de Portugal.

O ano de 1822 inaugura o Período Imperial brasileiro, o qual pode ser dividido em três épocas distintas:

- a) Primeiro Império (1822 a 1831)
- b) A Regência (1831 a 1840)
- c) Segundo Império (1840 a 1899)

Entretanto, antes de instalado o Primeiro Império, D. João VI e toda Corte se retiraram para Lisboa e D. Pedro é nomeado Príncipe Regente do Brasil no ano de 1821.

Homem de confiança de D. João VI, o Príncipe se vê acuado diante da proposta vinda de Portugal de devolver ao Reino do Brasil a sua condição anterior, ou seja, a de Brasil Colônia.

-

⁷ CAVALCANTI. Amaro. *Elementos de Finanças (Estudo Theorico-Prático)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896, p. 443.

⁸ DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 132.

Com isso, o Brasil daria um passo atrás, o que movimentou os brasileiros a abandonar o Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves.

Em 07 de setembro 1822, é decretado o fim do domínio português no território brasileiro e D. Pedro é proclamado Imperador do Brasil em 12 de outubro do mesmo ano, assumindo o nome de Pedro I.

Com essa emancipação política, o Brasil sofre retaliações do Reino de Portugal, que insistia em não reconhecer a autonomia brasileira e ainda nutria o desejo de lhe impor a condição de Colônia de Portugal.

Nesse período a condição financeira do país era dramática, além do que toda legislação de Portugal vigia no Brasil provisoriamente e a insegurança se instalou nas províncias e com ela sentimentos de ambição e mando.

Descartado o período Colonial e já independente, rapidamente é aclamada a primeira Constituição do Brasil e em seu artigo primeiro o território recebe a denominação de "Império do Brasil", formando uma nação livre e independente, porém estruturou uma monarquia constitucional hereditária e representativa, em que o imperador imperava e governava num absoluto centralismo político e financeiro unitário, com quatro poderes políticos.

Formalmente tudo parecia em ordem com a instituição de quatro poderes e reconhecidos os direitos civis e políticos invioláveis. Porém, nada mencionou sobre a discriminação de rendas, pois o poder continuou nas mãos do Poder Moderador⁹ que era controlado pelo Imperador, não havendo qualquer separação de competência tributária entre o poder central, as províncias e os Municípios (ou vilas), sendo preservado o mesmo modelo do período Colonial e, de desigual, somente a singeleza de alterar a nomenclatura dos tributos.

Com isso, o modelo tributário continuou ineficiente e inseguro, e conforme aduz Bernardo Ribeiro de Moraes, "[...] os tributos continuavam a ser lançados e arrecadados sem

⁹ O Poder Moderador foi recepcionado pioneiramente pela Constituição do Império de 1824, por influência do pensador francês Henri Benjamin Constant de Rebecque, que em sua dicção original era intitulado Poder Real, instituto inspirado nas escrituras de outro francês – Clermont Tannerre. O pensamento de Constant surgiu após os excessos provocados com a Revolução Francesa, o que se encaixou com a realidade brasileira do início do século XIX em que a presença da família real no Brasil impediu movimentos emancipatórios e a adoção de novos princípios constitucionais, à época, seguia o modelo de Estado construído pela Monarquia lusitana. O Poder Moderador, ou Real, seria um Poder neutro – acima dos demais - enquanto os outros seriam Poderes ativos. Constant afirmava que apenas limitando a soberania popular se poderia impedir o desrespeito aos direitos fundamentais, no que somente o Poder Moderador teria essa capacidade, ao exercer seu poder sobre os demais poderes, impedindo um choque ente eles e, consequentemente, assegurando a estabilidade do Estado e dos direitos e garantias dos cidadãos.

método, uniformidade ou racionalidade. Continuava a existência de uma infinidade de tributos idênticos embora com denominações diferentes". ¹⁰

Isso contrariou o sentimento geral, causando revoltas, pois se imaginava que com a despedida da corte portuguesa do país, em 1821, iriam florescer novas perspectivas, já que as despesas imperiais tomavam boa parte da arrecadação, sonegando aos brasileiros as condições mínimas de sobrevivência e estimulando a desigualdade social e econômica.

Aos brasileiros restou acreditar no Império, uma vez que o Brasil havia se divorciado de Portugal e a batuta de onde sairia os comandos que passariam a reger o Estado Brasileiro estava em mãos de D. Pedro I e não mais nas de D. João VI.

Doloroso engano. O Imperador, muito embora tivesse nas mãos o poder de reger as mudanças como era o desejo dos Inconfidentes de Vila Rica do final do século XVIII, tomou outra postura após a declaração de Independência, deixando o povo ainda mais revoltado quando:

Garantiu que 'defenderia com sua espada a Constituição que a Assembleia fizesse, se **fosse digna dele'** [grifo do autor]. [...] Dessa afirmação nasceu uma descrença na soberania da Assembleia, alastrando-se entre os constituintes uma revolta, ao mesmo tempo que se revoltaram contra a vontade do Imperador. A fala de D. Pedro I ecoou assim: Façam a Constituição a minha moda, para que não a tenha de fazer eu. Estabeleceu-se o conflito, os debates tornaram-se violentos.¹¹

Nesse período, alguns movimentos tomam conta do cenário político brasileiro, um deles foi a Constituição da Mandioca, ¹² denominação dada ao primeiro projeto de Constituição do Brasil, mas que não foi adiante em razão da dissolução da Assembleia Constituinte por D. Pedro I, em 1823.

Já no ano seguinte, o Imperador outorga a primeira Constituição brasileira, o que gerou grande insatisfação popular e perda de apoio e de sustentação política, e seu governo entra em declínio.

Ponto culminante dessa trajetória foi o conflito urbano conhecido como "Noite das Garrafadas" 13, ocorrido em 13 de março de 1831, na cidade do Rio de Janeiro.

1

¹⁰ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 121.

¹¹ RAMOS, Carlos Roberto. *Origem, conceito, tipos de Constituição, Poder Constituinte e história das Constituições brasileira*. Revista de Informação Legislativa, v. 24, n. 93, jan./mar. 1987, p. 79. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181723/000426993.pdf?sequence=3. Acesso em: 25 nov. 2017.

¹² Pelo projeto, o voto seria indireto censitário, e apenas os proprietários de terras com renda mínima comprovada de 150 alqueires de farinha de mandioca tinha direito de voto.

¹³ Enfrentamento entre brasileiros contrários ao imperador e portugueses favoráveis a ele, expondo a insatisfação popular do momento que culminou com a abdicação de D. Pedro I em 7 de abril de 1831.

E o peso do inconformismo regional se generalizou, alimentando a rebeldia que desaguou em movimentos de revolta, cuja principal característica é a substituição do poder¹⁴ e, no caso, a revolução política, que na definição de Lourival Vilanova é "[...] a que implanta novas formas de organização de poder e novas estruturas à sociedade na qual se exerce o poder"¹⁵.

Todo esse quadro levou o Imperador a abdicar de seu trono em 07 de abril de 1831 e já em 1832, o regime tributário brasileiro é alterado na tentativa de alcançar a descentralização fiscal, ou seja, é a primeira medida tomada pelo governo regente buscando a descentralização de rendas com as Províncias, o que foi insuficiente.

Nesse embalo, o país amargava uma crise financeira profunda, e reinava o absurdo tributário, e conforme assertivas de Amaro Cavalcanti, no final de 1831 e início de 1832 a renda pública ordinária e extraordinária do Império contava com 151 fontes de receitas. ¹⁶

E concluí o mestre Amaro Cavalcanti:

Quando em 1822 foi aqui fundado o Império, este, além de um domínio territorial immenso, que, por inexplorado, quasi nenhuma renda produzia. – achou-se egualmente na posse de numerosas contribuições que então passaram a formar as fontes de receita do novo Estado. Consistiam ellas, na sua maioria, em direitos, taxas, impostos, e pequenos rendimentos de proprios nacionaes, etc. Taes contribuições tinham sido creadas, e eram lançadas e arrecadadas sem methodo, ordem, uniformidade ou systema, nas diversas provincias, desde os mais remotos tempos da Colonia. [...] Não é nosso intuito fazer aqui a analyse das contribuições, que acima foram enumeradas ; a simples leitura de tão longa nomenclatura bastará para convencer dos defeitos sem numero, que as mesmas encerram. Apenas, não deixaremos de observar, que muitas das verbas ahi indicadas não são, de maneira alguma, fontes de receita ; algumas dellas não passam, com effeito, de simples saldos, restos de contas, movimentos de fundos, etc., etc.[sic].¹⁷

Assombrado, o Império ordena a edição de Ato Adicional, depois convertido na Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que disciplinou a matéria fiscal, outorgando às Assembleias Legislativas sua competência, na tentativa de descentralizar o poder, concedendo as províncias certo grau de autonomia política ainda centralizada na pessoa do imperador.

-

¹⁴ SOUZA, Moacyr Benedicto de. *O ideal federalista nas revoluções brasileiras*. Revista de Informação Legislativa, v. 23, n. 90, 1986, p. 36. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181717/000426684.pdf?sequence=3>. Acesso em: 25 nov. 2017

¹⁵ VILANOVA, Lourival. *Teoria Jurídica da Revolução*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 52, janeiro de 1981, p. 59. Disponível em: https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2015/05/vilanova-teoriajurc3addica-da-revoluc3a7c3a3o-rev-bras-estudos-politicos-v-52.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

¹⁶ CAVALCANTI. Amaro. *Elementos de Finanças (Estudo Theorico-Prático)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896, p. 84.

¹⁷ Op. cit., p. 84-91.

Com o esmero devido, Bernardo Ribeiro de Moraes, assim se reportou a essa fase imperial:

Os movimentos políticos motivaram um documento jurídico de relevância: o Ato Adicional de 1834. [...] A partir de então, a matéria fiscal deixou de ser tratada através de leis orçamentárias, para ser apreciada pelas Assembleias Legislativas. De se ressaltar que o Ato Adicional não fez uma repartição dos tributos, limitando-se apenas a estabelecer que as províncias e municípios não prejudicassem, nas exigências fiscais, as imposições gerais. [...] O Ato Adicional deu mais um passo em relação à tendência descentralizadora de rendas tributárias [...] caracterizando-o como o **primeiro esboço de ensaio de discriminação de rendas no Brasil** [grifo nosso]. 18

Do mesmo sentimento participa Rubens Gomes de Souza, ao discorrer sobre o Sistema Tributário Federal brasileiro durante conferência no Ministério da Fazenda, em 1961:

E dando testemunho de compreender a verdade de que a autonomia política só existe quando apoiada na autonomia financeira, do mesmo passo se reconheceu às Províncias o direito de terem fontes tributárias próprias. Assim, o Ato adicional foi o primeiro ensaio que se fêz no Brasil do que hoje chamamos de 'discriminação de rendas'. Ensaio primário, pois limitava-se a dizer que as Províncias poderiam livremente instituir quaisquer impostos não reservados à Coroa [sic]. ¹⁹

Igualmente, são de relevo as assertivas de Alberto Deodato ao registrar essa fase imperial:

A Constituição de 1824 dividiu as receitas entre a União e as Câmaras Municipais. O ato Adicional de 12 de agosto de 1834 concedeu autonomia tributária às Províncias; a Lei nº 99, de janeiro de 1835, dispôs sobre as receitas do Império e deixou às Províncias as outras fontes fiscais. Uma confusão absoluta entre o que arrecadava a Província e o que arrecadava o Governo Central. A citada Lei nº 99/35 declarou [...] provinciais os impostos de décima urbana, os de legados e heranças, os dízimos, a terça parte dos ofícios, os bens de governo, etc. **Todos esses impostos não valiam coisa nenhuma** [grifo nosso]. De maneira que a Província tinha que lutar quase sempre com a falta de receita. O resultado foi que as Províncias aumentaram e cobraram impostos inconstitucionais.²⁰

¹⁸ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 122/123.

¹⁹ SOUSA, Rubens Gomes de. *O Sistema Tributário Federal*. Conferência pronunciada em 1961, no Ministério da Fazenda em Brasília, p. 2. Disponível em: <<u>file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/24824-45614-1-PB.pdf</u>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

²⁰ DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 132/133.

Termina o período de regência com um sistema tributário desgovernado e propenso a "[...] usurpações recíprocas de competência. O contribuinte, consequentemente, ficava sobrecarregado com incidências cumulativas e absurdas".²¹

E a postura regente dessa época movimentou o território todo, dando início a revoltas regionais que coube ao Governo Provisório e depois ao sucessor de Pedro I, resolver. Dentre esses acontecimentos estão a Guerra dos Farrapos e a Sabinada.

Nessa época, os tributos municipais competiam às Províncias suas outorgas, tanto que poderiam ser em maior ou menor número a depender do governo de cada Província e, em meio a essa vulnerabilidade tributária, remavam os Munícipios.

De repente, tudo rejuvenesce. O Brasil, que se encontrava à deriva desde a abdicação de D. Pedro I, novamente têm um Imperador. Um Imperador nato e não mais um lusitano como Pedro I, o que se fazia acreditar que o Brasil, já independente, sairia da crise e em Pedro II se depositou essa esperança.

Retratando esse inusitado momento, Liberato de Castro Carreira escreveu:

1840 - Cessou neste anno o periodo do governo regencial, entrando o Sr. D. Pedro II, por acto legislativo, que o declarou maior, na effectividade de suas funcções magestaticas, sem alteração alguma na organisação politica ou administrativa do paiz. As forças productivas do paiz preparadas para grandes commettimentos, só esperavam do patriotismo e illustração daquelles, que tinham o dever de zelar pelo bem-estar e progresso da nação, toda a coadjuvação e criterio nos meios de promover o engrandecimento da pátria [sic].²²

Esses momentos de gáudio não se confirmaram. O período regencial de D. Pedro II iria enfrentar seguidas resistências que enfraqueceriam seu governo, culminando com sua deposição em 1889.

No entanto, nos primeiros anos do segundo Império foram emitidos vários regulamentos alterando o sistema tributário numa labuta para levantar o país. E do outro lado do Atlântico, de seu "exílio", e movido de esperanças por sua terra, Gonçalves Dias retrata esse momento em versos: "[...] Minha terra tem palmeiras, Onde canta o sabiá; As aves, que aqui gorjeiam, Não gorjeiam com lá".²³

Infelizmente, o jovem poeta e pesquisador da língua indígena não sobreviveu para, novamente, retratar os rumos da Monarquia no Brasil, vencida após séculos de dominação.

_

²¹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 126.

²² CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e Orçamentária do Império do Brazil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889, p. 227.

²³ DIAS, Gonçalves. *Primeiros Cantos*. Poesia. "Nossos Clássicos". São Paulo: Agir, 1969, p. 2.

Alguns dos fatores que levaram à sua decadência foi o grandioso dispêndio com a Guerra do Paraguai e a revolta dos senhores de terras com a assinatura da Lei Áurea, que muito perderam e aderiram à causa republicana.

Boris Fausto, assim escreveu sobre a crise do segundo Império:

A partir da década de 1870, começaram a surgir uma série de sintomas de crise do Segundo Reinado. Dentre eles, o início do movimento republicano e os atritos do governo imperial com o Exército e a Igreja. Além disso, o encaminhamento do problema da escravidão provocou desgastes nas relações entre o Estado e suas bases sociais e apoio. Esses fatores não tiveram um peso igual na queda do regime monárquico, explicável também por um conjunto de razões de fundo onde estão presentes as transformações socioeconômicas que deram origem a novos grupos sociais e à receptividade às ideias de reforma.²⁴

Desacreditado, o Imperador Pedro II não resiste e é alvo de um Golpe de Estado em 1889, o qual já vinha sendo burilado pela corrente opositora republicana.

E esse Brasil da segunda metade do século XIX, que havia alcançado números invejáveis nas exportações de café, cacau, algodão e borracha, além de ter a economia alavancada com a implementação do setor industrial, não ofereceu o suporte necessário para enrijecer as bases da Monarquia e o consequente predomínio do Império de Pedro II que o permitisse eleger seu sucessor.

Nesse tempo, ainda que houvesse uma melhoria significativa do sistema tributário com a restrição do número de impostos, o Imperador não permitiu a discriminação de rendas. Logo, o Município continuou produzindo e abrigando as forças de produção, mas não recebendo equitativamente por sua contribuição, já que nem mesmo foi reconhecido oficialmente como esfera de poder pela Constituição de 1824.

Assim, D. Pedro II, é deposto de sua regência sem construir um Sistema Tributário Nacional, e conforme leciona Amaro Cavalcanti, se verá que o:

Estudo e a discussão das rendas públicas, e nestas, a matéria dos impostos, fizeram à preocupação constante dos seus legisladores e homens de governo; mas verá também, que apesar de tantos trabalhos e esforços, — o Império chegou a seu termo, sem ter podido fundar um sistema tributário [grifo nosso] — que, ao menos, satisfizesse a esses dois fins: 1) uma distribuição e arrecadação conscientemente baseadas nas condições econômicas do País; 2) uma divisão razoável das contribuições públicas, entre a receita geral do Império e a receita particular das províncias.²⁵

²⁵ CAVALCANTI. Amaro. *Elementos de Finanças (Estudo Theorico-Prático)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896, p. 232.

²⁴ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 217.

Com a deposição de Pedro II, os acordes regenciais desse território assumem uma nova era, não mais a de Estado Soberano, unitário e centralizador, onde os repugnantes predicados que transitavam pelos comandos ditados pela Monarquia, como extração, privilégio, luxúria, barbárie, entre outros, foram afastados pelo cenário político quando a nova Constituição adotou a República Federativa como forma de governo da nação brasileira, sob o regime representativo, pregando a união federal para formar os Estados Unidos do Brasil.

1.1.2 Nódoa do Soberano

Quanto desdouro amargou os desafeiçoados da coroa portuguesa por esse Brasil desde 1500?

Impossível aferir, pois quantos deles tombaram de boca cerrada nos sertões levando as marcas do flagelo e outros tantos que acreditaram no plácito do soberano dissolvido ao longo de séculos de dominação extrema.

Restou o grito de poucos revoltosos que transformados em mártires repousam em saudação eterna, transparecendo que todo feito do poder estatal inexistia para os habitantes desse Brasil.

De fato, tudo parecia abstrato. De concreto, somente as "vilas e povoados" que assistindo a "fome" voraz dos descobridores e a domesticação dos nativos, foram abrigando seus conterrâneos e naturalmente cresceram, formando o Município, depois outro, e outros, ocupando os rincões impondo sua dinâmica.

Mansamente o direito brasileiro foi se formando tendo, de um lado, a resistência da coroa portuguesa e de seus mandatários e, de outro, a fortaleza celeste dos nativos inconformados com a postura do sectarismo vigente.

E mesmo possuídos desse sentimento, uma enormidade de despojados construtores dessa brilhante pátria entabularam as sementes da prosperidade, porém nem todas encontraram solo fértil para germinar.

Mas o que defendiam esses humanistas brutalmente ceifados do direito de assistirem a puberdade de sua progênie?

Obviamente que não um dia ou dois de ócio nacional (um em homenagem ao defensor da liberdade de todas as raças – Zumbi dos Palmares – e outro ao único inconfidente executado por sua reconhecida falta de devoção à "derrama" – Tiradentes).

Ilógico imaginar, portanto, que esses imortais se prestariam satisfeitos com esse recuo estatal póstumo, já que não há prêmio que se sobreponha à barbárie humana e ao arrepio do

direito posto já em curso, pois conforme aduz Vitor Antônio Duarte Faveiro, o "[...] Direito Fiscal, como instituição, surgiu nos séculos XVII e XVIII, como meio de defesa dos direitos do homem e do cidadão contra o arbítrio ou o abuso dos detentores do poder político". ²⁶

Entretanto e muito embora já houvesse regulação fiscal, a severidade estatal sempre se fez presente por trás das imponentes casimiras e cartolas (hoje em desuso) dos senhores barões que, de ganância a prumo, sempre exorbitaram do beneplácito legal regido a seu gosto e a revelia da razão, contrapondo com o entendimento de Estado que tem por finalidade melhorar as condições de vida do homem, e não o contrário.

Nesse aspecto, Jacques Maritain assevera que o:

Estado é unicamente a parte do corpo político que se refere especialmente à manutenção da lei, ao fomento do bem comum e da ordem pública e à administração dos negócios públicos. [...] Não é um homem ou um grupo de homens; é um conjunto de instituições combinadas em uma máquina altamente aperfeiçoada. Tal obra de arte foi construída pelo homem e servese dos cérebros e das energias humanas e nada é sem o homem.²⁷

Mas não foi com esse perfil de Estado que se construiu o Brasil monárquico e a diferença para o hoje talvez esteja no traje aprazível dos estadistas que, assim como aqueles, muitos nunca foram de participar da lida diária das zonas produtoras, mas fizeram fortunas sem praticar verdadeiramente as teorias dos revoltosos que faziam do pouco muito, pois que outras opções lhes restavam para sobreviver.

Contemporaneamente o Homem estaria mais próximo de ter garantido seus direitos fundamentais se o Estado soberano não tivesse ofertado suas costas aos insurrectos e decido seus futuros sem ouvi-los, dispondo soberanamente de suas vidas como se delas fosse o detentor.

Nesse sentido e de maneira brilhante, o filósofo francês Michel Foucault teceu as seguintes considerações sobre o poder jurídico de autoridade soberana que o Estado exerceu ao longo da história de dispor do direito de vida e morte da pessoa humana:

Talvez se devesse relacionar essa figura jurídica a um tipo histórico de sociedade em que o poder se exercia essencialmente como instância de confisco, mecanismo de subtração, direito de se apropriar de uma parte das riquezas: extorsão de produtos, de bens, de serviços, de trabalho e de sangue imposta aos súditos. O poder era, antes de tudo, nesse tipo de sociedade,

²⁶ FAVEIRO, apud, MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.

²⁷ MARITAIN, Jacques. *O Homem e o Estado*. Tradução de Alceu Amoroso Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1956, p. 22

direito de apreensão das coisas, do tempo, dos corpos e, finalmente, da vida; culminava com o privilégio de se apoderar da vida para suprimi-la.²⁸

Desse suposto poder jurídico se valeu o Estado brasileiro desde a sua descoberta até a recente construção de uma Constituição cidadã que felicitou, ao menos formalmente, os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, além dos direitos e garantias fundamentais e outras ordens, repudiando boa parte da ordem anterior, mas acompanhando a tendência contemporânea.

Nesse sentido, ilustra Pinto Ferreira:

As constituições do mundo atual têm um conteúdo social mais amplo, procurando corrigir as injustiças tradicionais da exploração do homem. Procuram, assim, complementar as liberdades políticas pelas liberdades econômicas, embora nem sempre a prática das constituições realize a pureza dos princípios nelas estabelecidos e consignados [grifo nosso].²⁹

Mas a essa altura, que resposta dar aos mártires dessa terra estremecida pela rigidez estatal que foi capaz de arrancar de seu descanso perpétuo o líder religioso do arraial de Canudos e a submeter à exposição pública o que sobrou do rei do cangaço.

Decerto o Estado caiu em júbilo com essas proezas que a ignorância rasa tratou de velar pela ausência estampada de respeito do poder constituído com a vida humana. Vida humana que, nas sociedades pré-modernas e modernas, conforme leciona Castor M. M. Bartolomé Ruiz:

Era concebida sem importância estratégica para conferir potência ao poder do governante. [...] Os diversos modelos modernos de Estado assim como os vários modelos totalitários compartilham o princípio de que o poder das instituições modernas depende do controle da vida humana. [...] Os totalitarismos modernos se auto definem pela anulação, em maior ou menor medida, das barreiras do direito, ou pela simples retirada, a fim de possibilitar um maior controle, ou um controle total, da vida humana. O nazismo levou essa lógica ao extremo; as variadas ditaduras militares se utilizaram dessa lógica para governar sob regimes de exceção em que a vida humana está exposta como mera vida natural. ³⁰

Se outra fosse a política cultivada nesse imenso território, as derrotas não teriam abraçado a história com tamanha crueldade, pois vilas e povoados teriam, desde outrora,

²⁸ FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: A Vontade de Saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13. ed. . Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988, p. 128.

²⁹ FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. ampl. e atualizada. 1º Volume. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 44.

³⁰ DORNELLES, João Ricardo Wanderley. GRAZIANO SOBRINHO, Sérgio Francisco Carlos (Organizadores). *Estado, Política e Direito – Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. Volume 2. Criciúma: Unesc, 2011, p. 30-33.

reconhecidas suas autonomias com o destaque de ser a "casa" do Homem e não a de simples abrigo e a viverem do adjutório alheio.

Fato é que, desde a formação das Capitânias pelo Governo Geral houve a preocupação Regente de cuidar da administração municipal, e como bem ilustra Cesar Trípoli:

Os moradores das vilas tinham, em relação à metrópole, na legislação e em tudo, os fóros de naturais, e distinguiam-se três classes: – os fidalgos – os peões – e – os gentios. [...] O desenvolvimento das diversas coletividades coloniais exigia naturalmente o completamento e aperfeiçoamento das instituições locais. A organização municipal, pois, andava assumindo figura concreta pela forma da sua constituição e do seu funcionamento [sic].³¹

Como estampado, o soberano do período colonial encartou as mais cruéis desigualdades entre os seres humanos, diferenças essas que juntas não só engrossaram o sentimento de revolta da massa excluída, como também engordou o tesouro da minoria protegida por sua própria criação, já que o sistema tributário era precário e propício a fraudes.

Desse modo, realmente não se sustenta a filosofia antiga grega que acreditava que as desigualdades humanas eram inatas, imposta pela natureza, portanto.

Felizmente, essa teoria não resistiu e hoje é aceita a posição de que as desigualdades foram socialmente construídas ao longo de um processo histórico marcado pelas diferenciações entre os seres humanos.

Nesse sentido, o celebre pensador da era moderna, o suíço Jean-Jacques Rousseau, assim distinguiu a desigualdade entre os homens:

Concebo na espécie humana duas espécies de desigualdade. Uma, que chamo de natural ou física, por que é estabelecida pela natureza e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma. A outra, que pode ser chamada de desigualdade moral ou política porque depende de uma espécie de convenção e que é estabelecida ou pelo menos autorizada pelo consentimento dos homens. Esta consiste nos diferentes privilégios de que gozam alguns em prejuízo dos outros, como ser mais ricos, mais honrados, mais poderosos do que os outros ou mesmo fazer-se obedecer por eles.³²

A esse retrato clássico que relaciona as desigualdades sociais à má distribuição de renda e dos bens materiais, se juntam, contemporaneamente, fatores imateriais e extras econômicos para a avaliação das distorções sociais.

³¹ TRÍPOLI, César. *História do Direito Brasileiro*. Ensaio. Volume I – Época Colonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1936, p. 206-221.

³² ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem da Desigualdade*. Tradução de Maria Lacerda de Moura. eBooksBrasil.com. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

Com a aplicação desse corretivo atual, é possível compreender que as verdadeiras faces das desigualdades entre os seres humanos não se revelam apenas no aspecto econômico, estando presentes, seguramente, nas incompatibilidades raciais, étnicas, sexuais, religiosas, comportamentais, regionais, de nacionalidade, dentre outras, e são as responsáveis por estimular a rivalidade humana.

Essa concorrência é desleal, injusta e desumana, por aceitar covardemente a sobreposição de um ser racional sobre outro, impedindo o progresso da autoridade humana livre de qualquer aferição degradante.

Lamentavelmente, o direito brasileiro lançado pelo soberano colonizador e imperial não inibiu essa marcha. Ao contrário, patrocinou a segregação deslustrando a pujança desse território que naturalmente fornecia a matéria-prima necessária para uma vida fausta.

O pau-brasil, a cana de açúcar, o ouro, o café, o algodão, a borracha, entre outras, foram às riquezas que o espírito expansionista português levou dessa terra adorada a quem restou à dor da revolta e a beleza da dignidade pronta a incrementar um novo modelo de Estado.

E ele veio através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, e conforme ilustra Carlos Roberto Ramos:

Morria a Monarquia, nascia a República aos 15 de novembro de 1889. [...] Desde logo o Governo Provisório [...] baixou o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que continha a forma de Governo da Nação Brasileira: República Federativa (art. 1º), transformava as Províncias em Estados, e a reunião deles em Federação constituiria os Estados Unidos do Brasil (art. 2º). Subordinou ao Governo Provisório a Nação Brasileira [...] Em 24 de fevereiro de 1891, a Assembleia Nacional Constituinte decreta e promulga a Constituição republicana. Sua fonte primeira foi a Constituição americana de 1787. Foi dela, por exemplo, o Sistema Presidencialista. Nasce com a República o verdadeiro Estado liberal. A separação dos Poderes, já destituído o Poder Moderador, ressurge com o verdadeiro significado sonhado por MONTESQUIEU: a independência do poder, como pressuposto da 'limitação da autoridade'[grifo nosso]. Evita-se, com isso, que a autoridade concentrasse em suas mãos o poder de elaborar normas, executá-las, sendo ao mesmo tempo juiz de si mesma.³³

³³ RAMOS, Carlos Roberto. *Origem, conceito, tipos de Constituição, Poder Constituinte e história das Constituições brasileira*. Revista de Informação Legislativa, v. 24, n. 93, jan./mar. 1987, p. 82. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181723/000426993.pdf?sequence=3>. Acesso em: 25 nov. 2017.

Nascia formalmente outro Estado, o Estado Federal inspirado, como salienta José Nilo Peçanha, no federalismo clássico ou dualista norte-americano que se difundiu por toda América no século XIX.³⁴

Contudo, o constituinte de 1891, apesar de transformar o Estado em Província e acompanhando a Lei Suprema anterior, não categorizou o Município como ente federado autônomo, condição formal que traria dignidade ao habitante local e higidez a divisão de poderes e funções.

Nesse sentido, José Joaquim Gomes Canotilho, sustenta que "[...] uma das formas de manifestação da separação de poderes e funções é a que se reconduz aos princípios do federalismo, da autonomia regional e da autonomia local. [...] A autonomia local e regional é, pois, uma expressão importante do princípio de separação dos poderes". 35

Mesmo sem assinalar a presença do Município como agente político, o constituinte de 1891 prescreveu sua existência e outorgou aos Estados-membros a competência para organizá-los, além de traçar uma repartição constitucional de receitas tributárias como é assinalado por Bernardo Ribeiro de Moraes:

Através de um sistema de discriminação rígida de rendas tributárias, a Constituição da República firmou a competência da União (art. 7.º) e dos Estados (art. 9.º) [...] abandonando o sistema adotado no Império, em que se classificava a receita pública em geral e provincial, com estipulação apenas dos tributos que pertenciam à receita geral.³⁶

Com essa formulação de Estado Federal, a nódoa do soberano foi estancada e impedida de manchar o tecido humano.

E ainda que o Brasil república tivesse que ultrapassar (como de fato ultrapassou) tantas outras intempéries até o dia em que foi eleita uma Constituição cidadã, não se pode olvidar que:

A tributação foi a causa direta ou indireta de grandes revoluções ou grandes transformações sociais, como a Revolução Francesa, a Independência das Colônias Americanas e, entre nós, a Inconfidência Mineira, o mais genuíno e idealista dos movimentos de afirmação da nacionalidade [...] Disso resulta que, atualmente, o fenômeno tributário encontra-se jurisdicizado, isto é, o tributo passou a constituir-se em uma categoria jurídica disciplinada pelo

³⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 692.

-

³⁴ CASTRO, José Nilo de. *Considerações sobre o Federalismo*. Revista de informação legislativa. Brasília, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181588/000415514.pdf?sequence=3. Acesso em: 03 nov. 2017.

³⁶ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 129-131.

Direito. Só pode ser exigido através de uma relação jurídica entre o Estado e o súdito-contribuinte, a qual, resulta exclusivamente da lei.³⁷

Expirado o Estado Soberano em 1889, manifestado na pessoa do Monarca, conclui-se que não se construiu, durante a dinastia Real, um sistema eficiente e muito menos equilibrado de Repartição de Receitas Tributárias no Brasil.

Ao contrário, registrou-se a presença de um desequilíbrio fiscal exagerado e centralizado nas mãos do governo central que, "benevolente", relegou minguados tributos as Províncias, pois nessa época os Municípios nem mesmo foram reconhecidos como pessoas políticas, numa demonstração paradoxal de soberania que, segundo Giorgio Agamben, está assim enunciada: "[...] o soberano está, ao mesmo tempo, dentro e fora do ordenamento jurídico" 38

Os Municípios sobreviveram, por séculos, graças à ação da força interior de seus membros e de algumas poucas moedas distribuídas pela autoridade provincial (a quem foi reservada a sua regulação) e, muito embora o poder soberano conhecesse de sua importância, talvez nada tenha feito por ser a municipalidade constituída basicamente de "peões" e "gentios", aos quais não eram previstos a concessão de quaisquer regalias, mas que existiam e eram reservadas aos "fidalgos" e nobres da corte.

Certo é que em nenhum momento do período Monárquico se respeitou a vontade e os direitos do povo brasileiro que, debaixo de vara, suportou a dor da desventura Real. Povo esse que não se acovardou e mudou a trajetória política desse território criando um novo Estado, o Estado Federal.

1.2 ESTADO FEDERAL

1.2.1 Origem Moderna

O princípio político-constitucional de Estado Federal adotado pelo Brasil foi inspirado no sistema federativo norte-americano do final do século XVIII.

É a Constituição Federal norte-americana de 1787 a guardiã desse preclaro acontecimento: a Federação.

Lenio Luiz Streck, ao comentar a origem do princípio, sustenta que:

³⁷ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 337.

³⁸ AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua*. Tradução de Henrique Burigo – 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 23.

Sob a perspectiva história, como união de Estados, a Federação é um fenômeno moderno que só aparece no século XVIII, em particular desde a experiência norte-americana que, a partir de 1787, transforma a Confederação em Federação, dando origem ao Estado Federal.³⁹

Trata-se de um instituto formulado pela sapiência de três doutrinadores estadunidenses que apresentaram inovações às formas de estado até então consagradas. James Madison, Alexander Hamilton e John Jay revolucionaram o mundo atual com seus conceitos de filosofia política e de princípios de governo. Nos anos de 1787 e 1788 escreveram e publicaram artigos que deram origem a uma das mais rematadas teorias de Estado Federal.⁴⁰

Suas escrituras sustentaram a ratificação da Constituição Federal Americana dois anos após sua promulgação, em 1789, com a anuência dos Estados Federados convencidos pelas factuais teses reveladoras de um novo regramento constitucional.

Usando o codinome de "*Publius*", ⁴¹ os expertos escreveram e publicaram "Os Artigos Federalistas". A criação foi comparada a "Republica" de Platão e a "Política" de Aristóteles, obras memoráveis por sua combinação de franqueza, balanço e proporcionalmente cobertas de bom senso.

Os lendários escritos disseminaram uma moderna concepção de federalismo, e como ensina Alexander Hamilton:

Estava reservado à América resolver esta importante questão: Se os homens são capazes de se dar a si mesmos hum bom governo por própria reflexão e escolha, ou se a Providencia os condenou a receberam eternamente a sua constituição política, da força ou do acaso; e se assim he, chegou com a crise em que nos achamos o momento da decisão do problema. Verdadeira desgraça seria para todo o gênero humano se a escolha que fizéssemos não fosse boa [sic].⁴²

Apesar de ter incendiado a criação de novos ideais federalistas à época, não foram esses artigos os primeiros a semear embates em torno da problemática. Muito antes do século XVIII surgiram as primeiras discussões sobre a origem do federalismo moderno desenvolvido no período da independência dos Estados Unidos da América e consolidado com a Constituição após a Convenção da Filadélfia de 1787, e conforme observa Sahid Maluf:

_

³⁹ STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luís Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 159.

⁴⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário da Política*. 11. ed. Brasília: ed.UnB. 1998, p. 480.

⁴¹ WEFFORT, Francisco C. Organizador. Os Clássicos da Política. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 245.

⁴² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Rio de Janeiro, 1840 p. 1/2.

A forma federativa moderna não se estruturou sobre bases teóricas. Ela é produto de uma experiência bem sucedida – a experiência norte-americana. As federações ensaiadas na Antiguidade, todas elas, foram instáveis e efêmeras. Extinguiram antes que pudessem comprovar resultados positivo em função dos problemas que as inspiraram. Apenas a Suíça manteve-se até agora, conservando, em linhas gerais, os princípios básicos da antiga Confederação Helvética, de natureza federativa, o que se explica pela sua geografia e pela presença constante de um inimigo temível à sua ilharga. Os exemplos históricos foram experiências de descentralização política, que é característica primacial do sistema federativo. As simples descentralização administrativa consistente na autonomia de circunscrições locais (províncias, comunas, conselhos, municípios, cantões, departamentos ou distritos), como ocorria na Grécia antiga e ocorre na Espanha atual, é sistema municipalista, e não federativo. ⁴³

Com o romper da Idade Média e o alvorecer da Idade Moderna, o federalismo granjeia sustentação efusiva com sua consagração definitiva pela Constituição norte-americana, permeado por um movimento histórico em que os Estados confederados perderam suas soberanias que foram entregues a uma nova instituição, a União.⁴⁴

Dalmo de Abreu Dallari, ao discorrer da impossibilidade de ter existido Federação na Antiguidade e na Idade Média, assim preleciona:

Na realidade, conforme se verá, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes. [...] O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. 45

Atualmente, vigora o entendimento pacífico de que a Constituição norte-americana de 1787 é o berço do Estado Federal, afastando-se a mais singela concepção de que tenha existido autonomamente em tempos remotos, já que os registros encontrados sinalizam para alianças entre povos antigos e que visavam à concretização de objetivos pontuais e adstritos a determinada época.

Sendo assim, os Estados Unidos da América é a pátria do federalismo moderno.

E a maior contribuição para esse momento veio da intensa experiência trilhada pela nação norte-americana, mormente as compreendidas no período que se estendeu entre a declaração da independência (1776) e a promulgação da Constituição (1787), que marca, decisivamente, o nascimento do federalismo atual.

⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 847.

⁴³ MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 166.

⁴⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 252.

Na lição de Gilberto Bercovici o "[...] Estado Federal foi criado em 1787, com a sua adoção pelos Estados Unidos, recém-independentes da Inglaterra [...] foram definidas com cuidado as atribuições da União e deixou-se o resto (a competência residual) para os Estados".46

Essa conquista foi resultante da revolta de um povo acostumado a desfrutar de ampla liberdade no período colonial inglês. Unidos, o povo norte-americano reagiu às imposições deliberadamente autoritárias da coroa inglesa ao impingir uma carga tributária exorbitante.

A Filadélfia foi o palco do majestoso manifesto. Entre os anos 1774 e 1775 ocorreram dois importantes congressos que sucederam "A Guerra dos Sete Anos" e as deliberações ali tomadas convergiram para a declaração de guerra à Inglaterra.

Um ano depois de aceso o estopim da batalha, as treze colônias inglesas se declaram independentes politicamente da Inglaterra formalizando o Estado norte-americano, o qual se consolidou como uma união contratual, sob a forma de Confederação de Estados.

E conforme ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida:

A necessidade de garantir a emancipação recém-conquistada levou à ratificação, em 1781, de um tratado celebrado em 1776 e conhecido como "Artigos de Confederação", pelo qual se uniram os trezes Estados surgidos com a proclamação da independência de colônias inglesas na América. 47

Assim, o que nasceu com a missão de fortalecer os Estados livres frente à monarquia inglesa, rapidamente deitou-se diante da fragilidade do governo central face aos confederados que conservaram a soberania, a liberdade e a independência.

No desenrolar dos dias, a forma de estado recém-implantada provocou desordens e instabilidades nas relações entre as colônias, pondo em declínio o infante tratado que precisou ser revisado.48

Antes de ver operada a completa ruina, auspiciosos cidadãos norte-americanos reagem e apresentam remédios para eliminar o mal iminente e a frágil Confederação é substituída pela Federação, que resgata o brio patriótico por uma nação livre.

Estava implantada a primeira forma federativa de Estado estribada em uma Constituição (1787), ainda pendente de confirmação que adveio depois de dois anos de árduos debates.

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.

⁴⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.6.
⁴⁸ Op. cit., p. 6.

Nesse período, foram fundamentais para a consolidação do novo regramento os cintilantes estudos de filosofia política dos expoentes James Madison, Alexander Hamilton e John Jay.

Os eminentes escritores, que publicavam seus ideais federalistas acobertados pelo codinome "*Publius*" em periódicos nova-iorquinos, foram decisivos apresentando aos compatriotas um modelo capaz de substituir o vigente, corrigindo suas falhas e apto para instituir um governo robusto e seguro para a nação norte-americana.

Em sua fulgurante exposição, insculpida no Capítulo XV – Dos Defeitos da Confederação Atual – Alexander Hamilton verbera:

Aqui vai o vicio radical da confederação existente. Ainda que este vicio não influa em todos os poderes delegados á União, influe com tudo naquelles de que depende a efficacia de todos os outros. Excluídos da autoridade de reparti-los, os Estados-Unidos tem poder illimitado para pedir socorros de gente e de dinheiro; mas para pedi-los em massa, sem se poderem procuralos por meio de regulamentos extensivos a todos os indivíduos habitantes da America. O resultado disto he que, ainda que theoricamente as suas decisões sobre estes objetos sejão leis constitucionalmente obrigatória para todos os membros da União, na realidade não passão de meras recomendações que os Estados podem observar ou illudir como quiserem. [...] Entre nós as formas da nossa confederação actual exigem o concurso de 13 vontades soberanas para determinar a execução de todas as resoluções importantes que emanão da União. As consequências fáceis erão de prever: as resoluções da União não forão executadas; e os erros dos Estados tem-os conduzido a passos largos até ao extremo a que hoje os vemos reduzidos. Todas as rodas da machila nacional estão paradas: a immobilidade da morte se estende por toda a parte. Nem he possível que o Congresso sustente as formas da administração em quanto os Estados não substituírem alguma cousa de real ao phantasma actual, chamado governo federativo [sic]. 49

As publicações de "*Publius*" cumpriram seus objetivos. A Constituição foi confirmada e com ela a forma federativa de Estado, já que o experimento anterior havia revelado:

Em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da confederação. Para proceder à revisão dos Artigos de Confederação, corrigindo as falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados, através de representantes, reuniram-se em Convenção na Cidade de Filadélfia, em maio de 1787, ausente apenas o pequeno Estado de Rhode Island. Desde logo, porém, revelaram-se duas posições substancialmente diversas, entre os membros da Convenção. De um lado estavam os que pretendiam, tão só, a revisão das cláusulas do Tratado e, de outro, uma corrente que pretendia ir muito além, propondo a aprovação de uma

-

⁴⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Rio de Janeiro: 1840, p. 122-127/128.

Constituição comum a todos os Estados, com a consequente formação de um governo ao qual todos se submetessem. Em outras palavras, propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal.⁵⁰

O legado desses precursores não só confirmou a Constituição Americana de 1787, como foi mensageiro de outros institutos, como o presidencialismo, o republicanismo e a democracia representativa, descortinados no decorrer dos tempos e acolhidos por várias nações, inclusive o Brasil.

1.2.2 Raízes Históricas

O papel elementar desempenhado por "*Publius*" em 1788 foi decisivo para a ratificação, no ano seguinte, da Constituição norte-americana proclamada um ano antes, em 1787, derrotando os "Artigos da Confederação" que vigoravam desde 1781 com grande influência política, já que seus partidários se opunham, incisivamente, na aprovação de um novo regramento constitucional para o país.

Com o vigor de um bárbaro, os anfitriões do Federalismo demonstraram que a Confederação conheceu o fracasso pela própria ineficiência do instituto, que o distanciava dos propósitos de construção de "governos populares" aspirados em teorias contemporâneas que renunciavam modelos da antiguidade.⁵¹

Mesmo assim, a resistência exercida aos ideais federalistas estava presente no espírito de muitos norte-americanos sedentos a uma oblação pelos princípios Confederalistas enraizados pelas concepções de filosofia política apregoada por Montesquieu, que se filiava a uma tradição iniciada por Maquiavel – que desaguou em Rousseau – e que apontava para uma incompatibilidade entre governos populares (federalistas) e os tempos modernos. ⁵²

Contudo, não é de hoje que a Grécia, "[...] berço da filosofia e da política, do teatro e da poesia, [...] as cidades gregas se uniram em uma **confederação** [grifo nosso] contra os persas,"⁵³ remontando à antiguidade os mandamentos com o espirito "federalista".

No mesmo sentido é a exposição de Celso Ribeiro Bastos, anotando que "[...] Em termos históricos, a confederação é bem mais antiga que a federação. A própria antiguidade

⁵⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 256.

⁵¹ WEFFORT, Francisco C. Organizador. Os Clássicos da Política. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 247.

⁵² Op. cit., p. 246.

⁵³ CICCO, Claudio de. *História do Pensamento Jurídico e da Filosofia do Direito*. 3. ed. ref. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14-23.

clássica a conheceu. Na Grécia, sobretudo, foram frequentes as ligas formadas debaixo da supremacia de uma dada cidade em torno da qual se agrupavam diversas outras". 54

Apesar disso, alguns estudiosos assinalam a "Confederação Helvética" - que despontou em 1291, ainda na idade média – como o primeiro modelo de aliança Federativa entre Estados, até que o ano de 1787 marca o nascimento do Estado Federal moderno, muito embora a Constituição norte-americana, em nenhum momento, mencione o termo "federalismo", concebendo, apenas, uma divisão dos poderes governamentais entre o governo nacional e os Estados.⁵⁵

No início do século XVI, preocupado com as formas de se conduzir o Estado e de se manter no poder, Nicolau Maquiavel traça distinções entre o governo que se renova por meio das eleições (república) e outro que se eterniza (monarquia), sagrando-se como o fundador da ciência política moderna.⁵⁶

Em sua obra "O Príncipe", Maquiavel adverte que "[...] os Estados que surgem rapidamente, como todas as demais coisas da natureza que nascem e crescem depressa, não podem ter raízes e estruturação perfeitas". 57

Anos mais tarde, em 1748, Montesquieu, defensor da monarquia parlamentarista, publica sua celebre obra "O Espirito das Leis" - com conceitos de formas de governo e exercícios da autoridade política que se transformou numa construção básica da ciência política internacional – onde assevera, com primor, que:

> É no governo republicano que se precisa de todo o poder da educação. O temor dos governos despóticos nasce espontaneamente entre as ameaças e os castigos: a honra das monarquias é favorecida pelas paixões e as favorece, por sua vez; mas a virtude política é uma renúncia a si mesmo, que é sempre algo muito difícil. Podemos definir essa virtude: o amor às leis e à pátria [grifo nosso].⁵⁸

Pouco depois, em 1762, o filósofo iluminista suíço Rousseau publica sua principal obra, "Do Contrato Social", apregoando que a sociedade funciona como um pacto social, em que os indivíduos, organizados em sociedade, concedem alguns direitos ao Estado em troca de proteção e organização, e:

MAQUIAVEL, Nicolau. 0 Príncipe. P. Disponível em: https://www.passeidireto.com/arquivo/3536207/o-principe-maquiavel>. Acesso em: 18 jan. 2017.

NONTESQUIEU, Barão de - Charles Louis de Secondat. *O Espirito das Leis*. Tradução Cristina Maruchco.

⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. atual. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 478.

⁵⁵ CALVI, apud CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal*. 1. ed. Barueri – SP: Manole, 2004, p. 5. Disponível . Acesso em 19 jan. 2017.

⁵⁶ MULUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 25. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 177.

São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 46.

Como a natureza dá a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, dá o pacto social ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como eu disse, o nome de soberania. [...] Eu chamo, pois, república, todo Estado regido por leis, independente da forma de administração que possa ter; porque somente o interesse público governa, e a coisa pública algo representa. Todo governo legítimo é republicano. ⁵⁹

Afora esses pensadores, I. J. Lacerda comenta em sua obra "O Federalismo em Portugal" que:

O primeiro teórico do Federalismo foi um jurista alemão de nome Jhoannes Althusius ou Althaus [...] que, influenciado pelo calvinismo – sistema Teológico do Cristiano Protestante – descreveu o Federalismo como uma forma de organização política baseada num escalonamento e divisão do Poder a aplicar na sociedade, vindo de baixo para cima. Deste modo, para Athuis [sic] o Poder e a autoridade no Estado, conceitos básicos numa comunidade, processam-se a partir da base para a cúpula. Os elos de ligação que num Estado mantêm a coesão são as comunidades e não o cidadão em si. Um país soberano é uma associação de aldeias, cidades, concelhos e distritos. "Todos" eles são considerados maiores ou menores "Estados" ou, aplicando uma percepção política, um país soberano é uma União desses Estados. No entanto, são os cidadãos que, cooperando entre si, têm que garantir a homogeneidade e garantir a organização desse todo. 60

O mesmo I. J. Lacerda ainda sustenta que os primeiros impulsionadores e defensores da teoria do Federalismo na Europa dos séculos XVIII e XIX foram:

Montesquieu que defendeu a divisão de poderes com mútuo controlo [sic]; Kant no seu livro "A paz Perpétua"; Rousseau que classificou o Estado como consenso entre os indivíduos autônomos; Tocqueville que relatou as vantagens de unir grandes e pequenos Estados e Proudhon que considerou o cidadão anarca como a célula mais pequena do Federalismo por o indivíduo ter a absoluta liberdade de resolver por si próprio os seu problemas sem obedecer a nenhuma norma política, embora respeitando a vontade social ou o princípio do "Senso Comum" [sic]. 61

As concepções federalistas da antiguidade e da idade média caminharam até surgir na história do pensamento político universal – no decorrer dos debates para a promulgação da Constituição norte-americana de 1787 – propostas apresentadas pelos autores de "O Federalista" que sustentaram as bases de outros sistemas federais até então inéditos. 62

-

⁵⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>, p. 42-43/54. Acesso em: 18 jan. 2017.

⁶⁰ LACERDA. I. J. *O Federalismo em Portugal – Uma Reforma Democrática*. 2. ed. Revista e atualizada. Printed in Germany: 2013, p. 25/26.

⁶¹ Op. cit., p. 26/27.

⁶² Idem, p. 27.

Muito embora os autores de "O Federalista" tenham explicitado a teoria política que ratificou o texto constitucional norte-americano de 1787, Fernando Papaterra Limongi salienta que "*Publius*" ainda enfrentou o desafio teórico de:

Desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares e, tampouco, estes dependiam exclusivamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios. Estes postulados são literalmente invertidos. Aumentar o território e o número de interesses é benéfico à sorte desta forma de governo. Pela primeira vez, a teorização sobre os governos populares deixava de se mirar nos exemplos da Antigüidade, iniciando-se, assim, sua teorização eminentemente moderna. 63

Estavam vencidas as raízes medievais e também as dos filósofos da época, temerosos com a incompatibilidade entre governos populares e os tempos modernos⁶⁴, emergindo um federalismo racional e prevalecendo:

O critério jurídico-formal no estabelecimento da estrutura federal, delimitando-se as esferas de atuação dos Estados-Membros e da União. 'Essa delimitação, chamada de repartição de competências, é o ponto central do federalismo, pressuposto da autonomia dos entes federados' [grifo nosso]. 65

Desde então, o modelo federalista norte-americano atravessou fronteiras, e foi copiado por outros Estados que vieram a implantar em suas Constituições o instituto defendido por "Publius".

1.2.3 Conceito e Evolução

Federação é um vocábulo originário do latim "foedus", que significa associação, aliança ou pacto. O termo traz a ideia de união permanente de dois ou mais Estados em um só, formando o Estado Federal.

Portanto, Federação pode ser conceituada como a união de Estados para a formação de um Estado único, onde as unidades federativas (ou Estados Federados ou Estados-Membros) conservam sua autonomia interna, mas sujeitas à autoridade central – a União ou Estado Federal – materializada por uma Constituição que mantém a soberania. 66

⁶³ WEFFORT, Francisco C. Organizador. Os Clássicos da Política. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 247.

⁶⁴ Op. Cit. p. 246.

⁶⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 13/14.

⁶⁶ CASTRO, José Nilo. *Considerações sobre o Federalismo*. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985, p. 46. Disponível em:

Seguindo a lição de Hans Kelsen:

No Estado federal não apenas a competência legislativa é dividida entre a federação e os Estados componentes, mas também a competência judiciária e administrativa. Além dos tribunais federais, existem também os tribunais dos Estados componentes; além dos órgãos administrativos da federação, existem os dos Estados componentes [...] A frente da administração federal, existe um governo federal investido de poder executivo que pode ser empregado não apenas na forma de execução de sanções contra indivíduos, mas também — como a chamada execução federal — contra os Estados componentes como tais, sempre que eles, ou seja, os seus órgãos, violarem a constituição da federação, que é — como foi assinalado —, ao mesmo tempo, a constituição do Estado federal inteiro.⁶⁷

Contemporaneamente, o atual modelo de Federação busca sanear a distribuição de competências internas, cuidando da proteção do Estado e de sua construção sob essa nova ótica, ou seja, da união de Estados organizados em um poder central – a União – e de suas várias esferas políticas – os Estados-membros – com atribuições fixadas pela Constituição Federal.

Ao comentar esse tema, o federalista português Sebastião de Magalhães Lima disciplina que:

A federação, longe de ser uma idéa antiquada, como pretendem muitos, é, pelo contrário, uma idéa do nosso tempo, em perfeita harmonia com as aspirações dos povos modernos. Montesquieu que não pertenceu certamente nem á Antiguidade nem á Edade-Média, considerava-a como o unico systema capaz de evitar os inconvenientes das grandes e pequenas nacionalidades [sic]. ⁶⁸

O modelo defendido por "*Publius*" foi configurado com autonomia política, administrativa e legislativa, permitindo a repartição de responsabilidades governamentais.

Essa divisão de responsabilidades não retira a soberania do poder central e ao mesmo tempo assegura um maior grau de descentralização do poder, garantindo ao ente federado autonomia própria.

Muito embora os Estados, ao aderirem à forma federativa, percam por completo sua soberania permanecem inabaladas suas autonomias políticas, apesar de limitada. E o agrupamento de diferentes Estados forma uma só nação, mantendo íntegros os interesses comuns, e, nas considerações de André Ramos Tavares:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181588/000415514.pdf?sequence=3. Acesso em: 05 mar. 2017.

⁶⁷ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 456.

⁶⁸ LIMA, Sebastião de Magalhães. *O Federalismo*. LISBOA: SECÇÃO EDITORIAL DA COMPANHIA NACIONAL EDITORA, 2008, p. 4.

No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal (sejam estados, distritos, regiões, províncias, cantões, ou municípios) encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais. ⁶⁹

Por outro viés, não se pode cogitar de uma soberania limitada ou parcial dos Estados, que foi rompida, por completo, com seus ingressos na Federação.

Importante destacar que em uma Federação está presente o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, estando afastada qualquer pretensão de um ente federado de se separar do poder central, o que garante a unidade nacional e a descentralização político-administrativa.

Para Alexandre de Moraes, [...] a adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade.⁷⁰

O modelo de Estado Federal é, sem dúvida, um acontecimento moderno, tendo suas bases na Constituição norte-americana do final do século XVIII, depois da Declaração de Independência das treze colônias britânicas da América, em 1776, ficando estabelecido que cada Estado era livre, independente e soberano e conforme preleciona Kant "[...] o direito internacional deveria ser fundado tendo como base uma Federação de Estados livres".⁷¹

Assim, o que houve anteriormente, foram uniões provisórias e restringidas a determinados objetivos, sem abranger propósitos da totalidade de seus membros e, em decorrência, pode-se extrair a afirmativa de que o Estado Federal moderno nasceu com a Constituição dos Estados Unidos de 1787.

Contudo, ponto culminante para a evolução do Estado Federal norte-americano foi a Convenção de Filadélfia, de 1787, responsável por promover a substituição do modelo de Confederação – instituído pela Declaração de Independência de 1776 – pela Federação.

Com a decadência da Confederação – por ter se demonstrado frágil – a Federação foi impulsionada pela Declaração de Independência, atravessando fronteiras, exportando um

⁶⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p.821.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, p. 293.

⁷¹ KANT, apud, LACERDA. I. J. *O Federalismo em Portugal – Uma Reforma Democrática*. 2. ed. Revista e atualizada. Printed in Germany: 2013, p. 101.

modelo em que o ente perdia sua soberania e independência, devendo todos curvarem-se a um único governo, comum a todos os Estados.

Novamente os ideais traçados por Montesquieu afloraram no constituinte norteamericano. Para compor o novo modelo de governo, o constituinte, à época, aderiu ao princípio da separação dos poderes, levando junto o sistema de freios e contrapesos entre os poderes de Estado, passando a rejeitar posicionamentos que admitissem que um ente fosse mais ou menos importante que outro.

Estava implantado o Estado Federal norte-americano que evoluía com essa nova roupagem.

Surgia um novo modelo estatal, soberano, e implicando na perda da condição de Estado pelos entes federados.

A Constituição passa a sediar toda base jurídica do Estado Federal, prescrevendo os regramentos a serem adotados pelos Estados, e um deles é o que impede a desistência do pacto federativo pelo ente, ainda que a proibição não esteja prevista expressamente no texto constitucional, além de garantir a distribuição de competências e a inexistência de hierarquia entre eles.

Hodiernamente, tem prevalecido constitucionalmente a atribuição de competências concorrentes, que nada mais é do que a concessão de encargos a União e aos entes federados para cuidar das mesmas matérias, com preferência, nesses casos, da União.

Outro ponto recentemente discutido com a evolução do federalismo é a atribuição de renda própria a cada esfera de competência, sob pena da autonomia política, atualmente partilhada entre União e os entes federados, se tornar inviável ao exercício do poder político.

Progressivamente, o Estado Federal tornou-se uma forma de Estado capaz de obstar – senão de impedir – a concentração de poder em um só órgão, barrando a constituição de governos totalitários, o que seria indesejado. Por outro lado, o federalismo contribuiu para uma participação mais ativa do poder político nas searas regionais e local, promovendo a integração e a solidariedade, já que são entes detentores de parcela de autonomia política.

Por revestir-se dessas condições, creditou-se ao Estado Federal o *status* de ser o mais adequado para a defesa das liberdades que qualquer outro modelo já adotado, passando a considerá-lo a expressão mais adiantada de descentralização política já vista.

Nas palavras do Visconde de Ouguella:

O federalismo é a evolução social, é a tradição historica, é a lei do progresso, é a acção incessante da civilisação, é a monarchia de Carlos V, transformada n'uma Republica poderosa e indestructivel, dividida em Estados

confederados; é, emfim, a alliança dos povos, elevando-se á altura da missão que teem a cumprir na vida europeia [sic].⁷²

Sebastião de Magalhães Lima define o federalismo em sua obra como [...] o systema de governo que consiste em reunir differentes Estados n'uma só nação, conservando a cada um d'elles a sua autonomia, sobretudo no que diz respeito aos interesses comuns [sic].⁷³

A forma federativa de Estado tem convencido uma enormidade de estados unitários a adotarem uma organização federativa (composta) por ser, indubitavelmente, mais democrática, popular e habilitada a assegurar uma maior aproximação entre governantes e governados em qualquer parte dos continentes.

1.2.4 Cenário Brasileiro

1.2.4.1 Influência Portuguesa em Declínio

O Direito brasileiro sofreu forte influxo do Direito Português, através das ordenações portuguesas, desde a época do descobrimento. As Ordenações Filipinas foi o Código Legislativo Português que vigorou por mais tempo no Brasil, algumas delas até a promulgação do Código Civil de 1916.

A força das ordenações foi utilizada na colônia brasileira pelo governo lusitano como forma de institucionalizar o processo expansionista sobre as terras recém-descobertas.

Da mesma forma, as raízes do federalismo brasileiro remontam o período das Capitânias Hereditárias, período em que surgiram centros de interesses regionalizados que logo se expandiram, galgando a condição de províncias do império, porém a "aspiração federalista" passa a ser perceptível desde a constituinte de 1823, e, a partir de então, se desenvolve intensamente até formar a federação republicana.⁷⁴

Continuamente, as instituições criadas no período colonial lutaram bravamente por mais autonomia, representada por grandes disputas travadas em solo brasileiro em reação aos imperativos da coroa portuguesa.

Desde então, são registradas no território brasileiro revoltas regionais, de caráter nativista. E a primeira delas foi a "Aclamação de Amador Bueno", em 1641, e o palco da

OUGUELLA, Visconde, apud, LIMA, Sebastião de Magalhães. O Federalista. LISBOA: SECÇÃO EDITORIAL DA COMPANHIA NACIONAL EDITORA, 2008, p. 5.

⁷³ Op. cit., p. 5.

⁷⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. Volume II. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p.116.

revolta foi a Vila de São Vicente, sucedida pela "Revolta da Cachaça", no Rio de Janeiro, de 1660, desaguando na "Guerra dos Emboabas", de 1707 (Minas Gerais).

Todos esses movimentos ocorreram ao tempo em que vigia as Ordenações Filipinas, que era a base do direito brasileiro no período colonial e imperial, ⁷⁵ e visavam conquistar mais autonomia frente ao Poder Central.

Nesse período, conforme leciona Nelson Nery Costa:

O munícipio, durante o período colonial no Brasil, teve por base as Ordenações reinóis, sendo constituído de um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacéus, um escrivão, um juiz-de-fora vitalício e dois juízes comuns, indicados pelos vereadores, por sua vez, eleitos pelos homens-bons.⁷⁶

A aprovação da Constituição do Império, de 1824, e também o Código Criminal de 1830, fortificaram os ideais liberais já defendidos em solo brasileiro por grandes filósofos.

No limiar do século XX, é editado o Código Civil, sendo adotada uma nova ordem sistemática, e com isto:

Superando o longo processo de colonização portuguesa, o direito brasileiro evolui, e criou características próprias, consolidou-se a singularidade de uma cultura jurídica que reproduziu historicamente as condições contraditórias da retórica formalista liberal e do conservadorismo de práticas burocrático-patrimonialistas. A dinâmica dessa junção resultou nos horizontes ideológicos de uma tradição legal marcada por um perfil liberal conservador.⁷⁷

Contudo, a história brasileira em busca da autonomia expansionista muda seu curso insuflada não apenas pelos ideais iluministas, mas, principalmente, pela declaração de independência dos Estados Unidos da América do final do século XVIII.

A conferência realizada na Filadélfia, em 1787, encerra de vez o "Congresso Continental" – que implantou a Confederação como forma de Estado em 1781 – considerado pelos federalistas norte-americanos como:

A ausência de capacidade do governo federal de fazer cumprir as leis por ele aprovadas. Dessa forma, propunha-se o fortalecimento do governo federal, de modo que esse pudesse atuar em cada estado, relacionando-se diretamente com os cidadãos. O federalismo surgia como alternativa para a

⁷⁵ MACIEL, José Fábio Rodrigues. *História do Direito*. Jornal Carta Forense. São Paulo – SP. Disponível em: http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484. Acesso em: 22 jan. 2017.

COSTA, Nelson Nery. Direito Municipal Brasileiro. 7. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p.61.
 GUERRERO, Ramiro Anzit. O Federalismo na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos, Análise dos Aspectos Históricos e Conceituais. Revista Jurídica Cognitio Juris. João Pessoa-PB, ano II, número 5, agosto de 2012, p. 100. Disponível em: http://www.cognitiojuris.com/artigos/05/05.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

confederação, ao fortalecer o governo federal. No Brasil o caminho foi inverso. Em 1824, após fechar a Assembleia Constituinte que deveria elaborar a Constituição da nova nação, o governo de d. Pedro I logrou impor uma Constituição que consagrava um regime centralizado. Para muitos federalistas, a partir de então a única saída que restava seria a substituição da monarquia pela república.⁷⁸

Movidos pelos ideais da revolução francesa e pelas publicações dos excelsos "*Publius*", o Brasil império é assombrado por um levante que contagia em pouco tempo o seu território.

Nascem movimentos emancipatórios por toda parte, desde a Inconfidência Mineira, passando pela Conjuração Carioca até a "Revolução Pernambucana".

Mas foi ao tempo da Conjuração Inconfidente que aportaram no Brasil os primeiros raios do federalismo norte-americano. Sobre esse episódio, assim escreveu Moacyr Benedicto de Souza:

O próprio TIRADENTES trazia sempre consigo um exemplar do estatuto constitucional americano, com trechos traduzidos por um amigo, e que JOSÉ JOAQUIM DA MAIA E BARBALHO, estudante de medicina, traduzindo o espírito que animava a mocidade inconformada, escreverá a THOMAS JEFFERSON, em missão diplomática em Paris, consultando-o sobre a possibilidade de os norte-americanos auxiliarem os mineiros no caso de tentarem igual movimento libertador. Dessa carta, datada de 21 de outubro de 1786, sobretudo um trecho passou aos registros históricos: 'Eu sou brasileiro e vós sabeis que minha desgraçada pátria geme sob uma terrível escravidão, que se torna cada dia mais insuportável desde a vossa gloriosa independência, porque os bárbaros portugueses nada poupam para nos fazer mais infelizes, receosos de que o vosso exemplo seja imitado'.⁷⁹

Apesar de todo o esforço do jovem estudante brasileiro e da receptividade que lhe dera o futuro Presidente dos Estados Unidos da América – Thomas Jefferson – a conspiração mineira foi delatada e seus lideres presos e Tiradentes condenado a pena capital, dando por encerrado o sonho libertador que só vinte anos mais tarde aconteceria e pelas mãos do Príncipe D. Pedro.

Em 7 de setembro de 1822, Dom Pedro decreta a independência, porém adota uma monarquia parlamentarista que não agrada e logo é combatida por grandes pensadores, instalando-se um movimento de golpe de Estado e em 15 de novembro de 1889, a revolução já se encontrava instalada e "[...] a dissolução do Império se achava decretada por todos os

⁷⁸ DOIHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil.* 1. ed. 1 reimpressão. São Paulo: Globo, 2005, p. 16.

⁷⁹ SOUZA, Moacyr Benedicto de. *O ideal federalista nas revoluções brasileiras*. Revista de Informação Legislativa, v. 23, n. 90, 1986, p. 37/38. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181717/000426684.pdf?sequence=3>. Acesso em: 25 nov. 2017.

sucessos antecedentes; a inexequibilidade do Terceiro Reinado se manifestava fora de toda a dúvida, até mesmo para os otimistas".⁸⁰

Foi por terra toda autoridade portuguesa e com ela a monarquia, emergindo em território brasileiro a República Federativa, e seguindo os ensinamentos de Afonso Arinos de Melo Franco:

No Brasil o federalismo foi, até hoje, imposto de um lado pelas circunstâncias materiais — o imenso território, a escassez de gente, a precariedade dos transportes — e pelas dificuldades insuperáveis que estas circunstâncias de ordem material traziam ao poder central distante, e, de outro, pelo progresso do sentimento liberal, que via nas franquias regionais uma trincheira defensiva contra os pruridos da tirania. Nosso federalismo é, assim, dos mais autênticos e dos mais puros. E a geração de 1891 não fez mais, na grande Carta política que elaborou, do que coroar harmoniosamente uma obra que a evolução histórica vinha naturalmente realizando. 81

Nesse clima fervoroso, instaura-se o Estado republicano e federal, por meio do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, chefiado pelo Marechal de Campo Manoel Deodoro da Fonseca, e como subchefe o eminente Rui Barbosa, um devoto do federalismo e autor da primeira lei constitucional republicana (o Decreto nº1/89).

1.2.4.2 O Legado de Tavares Bastos

Precursor do federalismo no Brasil, o alagoano Tavares Bastos não viveu o bastante para ver perpetuados seus ideais federalistas prestigiados pelo golpe de Estado de 1889.

Aos 36 anos seu vigor físico não resiste. Em contrapartida, sua sumidade o fez eterno. Seu rutilante legado intelectual foi construído na plenitude de sua juventude jurídica, ainda durante o Brasil Imperial.

Crítico severo do imperialismo e opositor da centralização administrativa, defendeu arduamente a descentralização política, asseverando que "[...] a fórma federativa de governo é um facto político do novo Continente quasi inteiro [sic]".⁸²

Seu pensamento liberal permitiu analisar a organização politico-administrativa do regime imperial formatado pela Lei de Intepretação do Ato Adicional, diagnosticando a

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil.* 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 205.

⁸¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou parlamentarismo*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 57/58.

⁸² BASTOS, Aureliano Candido Tavares. *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil.* Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. 13.

centralização como fonte de sua decadência, detalhando, com primor, uma proposta de descentralização de poder, assegurando que:

É estudando o interesse do nosso paiz, que perguntamos: Não será tempo de rever as leis e os decretos parasitas que amputaram a reforma de 1834, renovando a centralisação contra a qual se insurgiram as províncias? Será justo que nenhum kilometro de caminho de ferro se possa construir na mais remota parte do imperio, sem que o autorise, sem que o embarace, o demore ou o condemne o governo da capital. Será razoavel que o Pará, ha mais de 14 annos, solicite uma ponte para a alfandega; Pernambuco, desde 1835, a construcção do seu porto; e o Rio-Grande do Sul, desde a independencia, um abrigo na costa? Não se póde desconhecer a centralisação em paiz onde, cumpre dizel-o, ella está desta sorte ameaçando a paz publica [sic]. 83

Seu laborioso estudo lhe rendeu o reconhecimento de "o pai do federalismo brasileiro" e seu pioneirismo encantou vários expectadores brasileiros à época que aderiram seus ideais federalistas, e anos mais tarde acabaram incorporados à Constituição de 1891. O casamento civil e a plena liberdade de ensino foram dois dos institutos corajosamente defendidos por Tavares Bastos e incluídos nessa nova ordem constitucional.

O jovem entusiasta, que chegou a usar o pseudônimo de "Um Excêntrico", também fez severas críticas ao reconhecimento pelo Estado da religião católica como a única autorizada a praticar cultos a céu aberto. Suas investidas levaram o constituinte a reconsiderar a exclusividade concedida ao catolicismo, pondo fim a esse favoritismo.

Contudo, sua maior crítica girou em torno da centralização e da descentralização política e administrativa da regência, observando:

Quão oppostos aos tristes efeitos da centralização os magnificus resultados da federação! Uma quebranta, outra excita o espirito dos povos. Uma extingue o sentimento da responsabilidade nos individuos, e esmaga o poder sob a carga sob uma responsabilidade universal; a outra contém o governo no seu papel, e dos habitantes de um paiz faz cidadãos verdadeiros. Uma é incompativel com instituições livres; a outra só póde florescer com a liberdade. Uma tem por condição o funcciollalismo hierarchico e illimitado, exercito permanente do despotismo. Bastam á outra poucos agentes, e em caso algum os requer para negocios dos particulares e das localidades. Uma revolve os estados; a outra equilibra as forças sociaes, e, não reprimindo nenhuma, prossegue sem receio das súbitas reações. Uma é a expressão moderna do imperio pagão; a outra é o ideal do governo na sociedade creada pela doutrina da consciencia livre e da dignidade humana [grifo nosso] [sic].⁸⁴

No mesmo sentido é a lição de Visconde do Uruguai que:

⁸³ BASTOS, Aureliano Candido Tavares. *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil.* Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. 22.

⁸⁴ Op. cit., p. 37.

Ao fazer as suas recordações históricas sobre o Ato adicional, diz que nos anos de 1830 e 1831 progrediram no Império 'idéias de Federação'. E confessa, contudo, que não encontra nesse tempo 'idéias fixas e claras sobre um sistema federativo para o Brasil'. Por isso, o Manifesto Republicano, de 1870, vem dizer que 'antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo'. Por esse tempo, TAVARES BASTOS publicava 'A Província' para debater, como assunto imperioso, a federação e a descentralização [sic]. 85

Depois de mais de um século de sua morte, os ideais federalistas preconizados por Tavares Bastos continuam presentes nos dias atuais. Seu legado, que inicialmente foi incorporado pelo constituinte de 1891 com o rompimento da monarquia e implantação da república, ganhou ênfase no texto constitucional de 1988 quando, expressamente, reconheceu o Estado Federal e o Munícipio – inusitadamente – adquiriu a condição de ente federado, tema que ainda rende acaloradas discussões e o seu amadurecimento é salutar para o aprimoramento de sua sistemática.

1.2.4.3 Federação e Federalismo

O Estado Federal é uma aliança ou união de Estados autônomos que se unem formando a federação, que é soberana. Federação é, portanto, o nome dado a um Estado formado por diversas entidades territoriais autônomas compostas de governo próprio, denominados Estados Federados, que se unem para constituir a Federação, ou seja, o Estado Federal.

Na definição do Professor Eusébio de Queiroz Lima "[...] é um Estado formado pela união de vários Estados; é um Estado de Estados". 86

Por sua vez, o eminente jurista-filósofo e professor Pinto Ferreira formulou a seguinte definição:

O Estado Federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos Estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União. 87

⁸⁵ MOTTA FILHO, Candido. *As Transformações do Federalismo*. Aula de Encerramento de Curso Jurídico de 1951, p. 198. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66145/68755>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁸⁶ LIMA, Eusébio de Queiroz. *Teoria do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro Ltda., 1953, p. 178.

⁸⁷ FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional.* 3. ed. ampl. e atualizada. 1º Volume. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 80.

Certo é que essa nova ordem gravita no Estado republicano brasileiro, e como assevera Rubem Rodrigues Nogueira:

A teoria federativa clássica é estrondosamente refutada pelos fatos novos surgidos depois que ingressamos na idade do planejamento econômico e da racionalização científica das medidas de governo. É óbvio que todo federalismo importa em equilíbrio, coordenação, harmonia, consentimento, pluralismo, em suma, representa sempre uma formula desejada de compatibilidades [...] A verdade federativa no Brasil como possibilidade de renovação está hoje posta toda em âmbito regional, sendo as Regiões do ponto de vista tributário, financeiro, político, e econômico uma palpável realidade do período que atravessamos. §88

A Federação é, portanto, um instituto em que a forma de estado detém prerrogativas autônomas e reúne unidades que coabitam um mesmo território, descentralizando o poder e buscando garantir uma maior representatividade política de cada ente, além de propor a solução de conflitos entre diferentes níveis de governo, sem, contudo, corromper a autonomia financeira, administrativa ou política pertencentes a cada unidade federativa.

Essa nova ordem de Estado, conforme I. J. Lacerda:

Apareceu na história do pensamento político universal durante a discussão da Constituição americana de 1787 [...] não se pode hoje falar de Federalismo sem mencionar os Estados Unidos da América e as ideias defendidas no 'O Federalista' que estabeleceram a base para a criação de outros sistemas federais". 89

A teoria norte-americana estimulou outros pensadores a formular suas concepções e foi o que aconteceu com o filósofo político e econômico Pierre-Joseph Proudhon.

Em sua obra intitulada "Do Princípio Federativo", publicada na segunda metade do século XIX, esse anarquista francês reconheceu a Federação como um contrato político e definiu o federalismo como um contrato ou uma convenção, em virtude da qual um ou diferentes chefes de família, um ou diferentes municípios, um ou diferentes grupos de municípios ou de Estados, se obrigam reciprocamente e igualmente, uns para com os outros, por um ou muitos objetivos particulares, cujo encargo pertence exclusivamente ao poder central, formando um pacto federativo. 90

⁸⁹ LACERDA. I. J. *O Federalismo em Portugal – Uma Reforma Democrática*. 2. ed. Revista e atualizada. Printed in Germany: 2013, p. 27.

NOGUEIRA, Rubem Rodrigues. *O Federalismo e a revisão da forma de estado*. Revista de Informação Legislativa, janeiro a março de 1973, p. 39. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180558/000344845.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 mar.

⁹⁰ PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Tradução e Apresentação Francisco Trindade. São Paulo: Nu Sol: Imaginário, 2001, p. 90.

Na mesma época, outro europeu, o federalista português Sebastião de Magalhães Lima, também em defesa do Estado Federal, ponderou que "[...] em nosso juizo a idéa federalisia é a idéa republicana completada, alargada e aperfeiçoada. Somos federalistas, socialistas e livres pensadores, por isso mesmo que somos republicanos. A liberdade de consciencia é a base de todas as liberdades e a Republica consagra a *liberdade* [sic]". ⁹¹

No Brasil, a partir das reformas de 1830, houve intensas exposições apadrinhando a adoção do Estado Federal e sempre marcadas pela residência conservadora, e nas assertivas de Miriam Dolhnikoff, os:

Federalistas, desde o tempo da independência, enfrentaram a oposição de grupos que pugnavam por um Estado unitário centralizado. Entre eles, o grupo composto por homens, como José Bonifácio de Andrade e Silva, formados na tradição ilustrada pombalina, que defendia um projeto de reformas sociais e políticas de caráter civilizador. 92

No mesmo período, teve presença relevante em defesa dos ideais federalistas o liberal Manuel Alves Branco, que apresentou discussão defendendo que "[...] a introdução do elemento **federativo** [grifo nosso] pelas reformas liberais tinha que vir acompanhada de garantias para a preservação da unidade nacional". ⁹³

Já no final daquele mesmo século Rui Barbosa, defensor fervoroso da Federação, tem presença marcante na instauração do modelo federal brasileiro.

E o modelo adotado absorveu o exemplo norte-americano, porém pela ordem inversa, ou seja, por desagregação, onde o Estado unitário foi dividido em Estados-membros, desconsiderando a realidade do estado brasileiro. Tal performance desencadeou distorções regionais e o modelo aquiescido foi duramente criticado, pois já saía do campo de batalhas combalido pela efusiva resistência conservadora presente à época.

Congratulando o federalismo, escreveu Rui Barbosa às vésperas do golpe de 1889:

Nós mesmos, das lutas de 1885 para cá, insistimos a miúdo nessa apreciação, levando-a talvez além dos limites da justiça. Agora, porém, sucede estar o Sr. Saraiva na primeira fila, entre os da vanguarda. Daí uma de duas: ou a **federação** [grifo nosso], pela sua imprescindibilidade, pela sua urgência, pela sua influência regenerativa, já é, entre nós, uma reforma conservadora; e, nesse caso, e, nessa acepção, conservador somos nós também; ou tão vigorosa é a correnteza federalista, que os menos audazes liberais já preferem dirigi-la a contrastá-la; e, nesta hipótese, os que lhe resistem,

-

⁹¹ LIMA, Sebastião de Magalhães. *O Federalismo*. LISBOA: SECÇÃO EDITORIAL DA COMPANHIA NACIONAL EDITORA, 2008, p. 7.

⁹² DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil.* 1. ed. 1. reimpressão. São Paulo: Globo, 2005, p. 18.

⁹³ Op. cit., 128/129.

pertencerão antes ao grêmio da reação que ao da reforma [...] a federação é a palavra conciliadora. ⁹⁴

Desde então a forma federativa de Estado reina absoluta e o constituinte de 1988 foi além, e no dizer de Torquato Jardim:

A federação é pétrea, não pode sequer ser objeto de emenda pelo poder constituinte derivado (art. 60, § 4.°, I). É a expressão permanente da escolha constituinte originária (órgão representativo da soberania popular) para dar forma jurídica harmônica ao processo político e administrativo de solução comum das necessidades econômicas e das demandas sociais das coletividades parciais que deram origem ao todo federativo. 95

Contudo, Maria Helena Ferreira Câmara diferencia Estado Federal de "federalismo", anotando que "[...] o termo "federalismo" refere-se a realidades diferentes que abrange desde as uniões políticas mais rudimentares (uniões de Estados) até as mais evoluídas (Estado Federal)". ⁹⁶

A mesma autora considera que o "federalismo" é empírico e surge espontaneamente das necessidades sociais, baseando-se em textos pré-estabelecidos com a função de articulação, e preconiza que "[...] o campo do federalismo é amplo, havendo um federalismo interno (Estado Federal, organizações cooperativas, autonomia local), mas suas raízes se aprofundam no setor internacional (confederação)". 97

Giovani da Silva Corralo é outro que difere federalismo de Federação, anotando que a palavra "federalismo" surge pela primeira vez no século XVI e empregada politicamente a partir do século XVIII, gerando confusão conceitual até o século XIX, muito embora haja relatos de sua aplicação fática há mais de dois mil anos. ⁹⁸

O consagrado autor também acentua que:

Federalismo e Federação são termos distintos, porém, no decorrer da maior parte da história humana foram tratados como sinônimos. É partir do século XX que se compreende o **federalismo como um conjunto de princípios e ideias que buscam a unidade na diversidade** [grifo nosso], aplicando-se de

⁹⁴ BARBOSA, Rui. *Obras Seletas*. Volume 6 - O Programa Liberal, de 1889. Fundação Biblioteca Nacional: Departamento Nacional do Livro, p. 108/109.

⁹⁵ JARDIM, Torquato. *Organização do Estado Brasileiro*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v. 29, n 113 (jan./mar. 1992), 1992, p. 44. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175931. Acesso em: 27 jan. 2017.

GAMARA, Maria Helena Ferreira. O Conceito Moderno de Federação. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v. 18, n. 71 (jul./set. 1981), 1981, p. 27/28. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181297>. Acesso em: 27 jan. 2017.

Op. cit., p. 28.
 CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. Revista História e Tendências – v. 15, n. 1. Jan./jun, 2015. Passo Fundo, 2015, p. 129. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/5281-17403-2-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

diversas formas na realidade fática, na qual a federação é uma das possiblidades. 99

Por outra via, o que personaliza o Estado Federal é "[...] o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual". ¹⁰⁰

E essa Federação, na concepção de Celso Ribeiro Bastos, é:

A forma mais sofisticada de se organizar o poder dentro do Estado. Ela implica uma repartição delicada de competências entre o órgão do poder central, denominado 'União', e as expressões das organizações regionais, mais freqüentemente conhecidas por 'Estados-Membros', embora, por vezes, seja usado, por igual forma, o nome província e, até mesmo, cantão. Essa partilha de competências entre a União e os Estados é bastante rígida, visto que se apresenta esculpida na própria Constituição Federal, razão pela qual só por intermédio de emenda à Constituição pode ser alterada. ¹⁰¹

O Estado Federal revelou-se uma fórmula política complexa, exigindo uma diversidade de disposições políticas com regulação constitucional própria (federados) que compõem a estrutura jurídico-política superior (federação), e a quem se subordinam¹⁰², mostrando que o modelo federal aposta na repartição de competências entre os entes, sem, contudo, abolir a soberania da União que:

Do ponto de vista do Direito internacional, o Estado Federal aparece como um Estado simples. A soberania reside na União e não nos Estadosmembros, que não fazem parte da ordem jurídica internacional. Daí por que o direito de representação ativa e passiva, nacionalidade, o território, o direito de guerra e paz, etc. é matéria da competência da União. 103

José Afonso da Silva, expoente da assembleia constituinte de 1985, sustenta em sua memorável obra que "[...] a repartição regional de poderes constitui o cerne do conceito de Estado Federal". ¹⁰⁴

Nessa medida, o Estado Federal triunfa no cenário brasileiro depois de pelejar por quase cem anos por um reconhecimento vigoroso, como de fato veio a calhar e bem no

⁹⁹ CORRALO, Giovani da Silva. *O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo*. Revista História e Tendências – v. 15, n. 1. Jan./jun, 2015. Passo Fundo, 2015, p. 129. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/5281-17403-2-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017. p. 136.

¹⁰⁰ BRYCE apud MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.167.

¹⁰¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. atual. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 471.

CAMARA, Maria Helena Ferreira. *O Conceito Moderno de Federação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v. 18, n. 71 (jul./set. 1981), 1981, p. 27/28. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181297>. Acesso em: 28 jan. 2017, p. 29.

¹⁰³ AZAMBUJA, Darcy. *Introdução a Ciência Política*. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 142.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 101.

momento em que a nação brasileira, unida, suplicava uma mutação jamais conquistada e que brindou a ruptura ditatorial militar e atingiu o seu ápice como cláusula pétrea, resistente a qualquer investida abolicionista.

E na acepção do mestre Candido Motta Filho [...] há mais de um século que o Estado Federal provoca discussões. E ontem, como hoje, é ainda uma **iluminada esperança** [grifo nosso] dos homens livres.¹⁰⁵

Tanto é verdade que o arguto instituto inaugurou na Constituição de 1988 um sistema politico de três níveis com características intrínsecas jamais consagradas em qualquer outra parte do globo. Daí render-se homenagem ao feito histórico de 1889, pois conforme leciona Paulo Bonavides e Roberto Amaral "[...] O cotejo Império/República mostra o passo largo que se dera: ali, a forma monárquica, com os laços perpétuos de uma sucessão dinástica; aqui, a modalidade desconhecida de um poder supremo que se renovava periodicamente em sua titularidade". ¹⁰⁶

Nessa medida, eclode o Munícipio, o mais jovem ente federado a ser afiançado pela Lei Fundamental.

1.2.4.4 A Evolução do Município e seu Reconhecimento pela Constituição de 1988

O Município vem escrevendo sua história ao longo dos séculos e nesse particular sua dinâmica de atuação localizada guarda perfeita relação com os instintivos do Estado Federal acolhidos pelo constituinte brasileiro de 1891.

Desse modo, a Federação, ao impedir que os interesses locais se choquem com os interesses regionais e gerais, exige dos entes federados uma atuação regular e harmônica e, nesse retrato, o Município exerce um papel imprescindível por ser a "casa" do indivíduo e também seu maior defensor.

Sua biografia não é recente, tanto que o municipalismo, na doutrina de Ires Eliete Teixeira de Pinho Tavares, foi:

Conhecido a partir de Roma, durante a República, por volta do século I antes de Cristo. [...] A palavra é formada de munus ou munia, que significa muro, jurisdição cercada, ou ainda presente, encargo, ofício, mais o verbo capio,

MOTTA FILHO, Candido. *As Transformações do Federalismo*. Aula de encerramento do curso jurídico de 1951, p. 13. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66145/68755>. Acesso em: 07 fev. 2017.

¹⁰⁶ BONAVIDES, Roberto. AMARAL, Paulo. *Textos Políticos da História do Brasil.* 3. ed. Volume III. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002, p. 92.

cujo sentido é tomar. Munícipe é aquele que toma o encargo. Município é a jurisdição sobre a qual Roma tomou o encargo. 107

No entanto, Nelson Neri Costa leciona que o "[...] Município típico foi criado no Reino de Leão", ¹⁰⁸ (que vigorou de 910 a 1230) e, desde então, se preocupou em asilar o indivíduo.

Assim, seu florescimento remonta a dominação romana na Península Ibérica e nesse raiar alcançou o Reino de Portugal (1139 a 1910), por intermédio de quem ingressou no território brasileiro durante o período colonial (1500 a 1815), se expandindo pelo interior do país integrando as Províncias até ser efetivamente reconhecido como ente federado em 1988.

Nessa baliza, sua constituição milenar se encaixa nos fundamentos contemporâneos de Federação, ou seja, no exato ponto em que reparte a autuação estatal e concede aos interesses locais exordial reconhecimento.

Por consequência, dos interesses municipais também cuidam os Estados-membros e a União, tanto que o Município já apareceria, informalmente, na Constituição do Império.

No entanto, essa Lei Soberana manteve o Município engessado e despido de autonomia administrativa, financeira e política, contrastando com sua própria natureza jurídica que tem origem quando da formação primária dos agrupamentos humanos erguidos em defesa dos interesses comuns de seu povo.

Tendo que absorver todo esse descredito dispensado pela Lei Maior do Império, o Município ficou impedido de atender aos interesses locais como desejava os seus habitantes, ou seja, àqueles interesses relacionados ao cotidiano da vida municipal, concernentes diretamente aos reveses entre vizinhos e adjacências.

Entretanto, essa completude só foi assegurada ao Município pelo artigo 68, da Constituição Federal de 1891, que lhe outorgou constitucionalmente a condição de pessoa jurídica de direito público interno.

Com essa moldura, o Município aguardou o aporte da evolução para se aproximar de seu verdadeiro *status* – o de exercer a competência municipal na plenitude de sua autonomia constitucional como pessoa jurídica – o que veio a ser amenizado já na segunda década do século XX, com a edição do Código Civil de 1916, ao lhe assegurar igualdade de condições com as outras pessoas jurídicas (e naturais) para exercer todos os atos de natureza civil.

¹⁰⁷ TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. *O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional*. Revista de Direito Administrativo – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, volume 209, jul./set. 1997, p. 169. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2442>. Acesso em: 09 dez. 2017.

¹⁰⁸ COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 59.

Nessa direção, são as assertivas de Clovis Beviláqua, ao prescrever que o Munícipio foi habilitado pelo Código Civil a "[...] exercer os diversos actos da vida civil, próprios de taes entidades, adquirir direitos, crear obrigações e estar em juízo, como autores ou réos [sic]". ¹⁰⁹

Progressivamente o Município foi adquirindo expressão, tanto que sob a égide da Constituição de 1946 houve melhorias de suas finanças, e conforme exposição de Aliomar Baleeiro e Barbosa Lima Sobrinho:

No correr do tempo, a República sacrificou muito os Municípios, não só lhes restringindo a autonomia, cada vez mais ameaçada pelos Estados, senão também os desfavorecendo na discriminação das rendas públicas. [...] Para melhorar as finanças dos Municípios, deram-lhes todo o Imposto de Indústrias e Profissões. 110

Contudo, em 1965, o Município recebe duro golpe, tendo sua autonomia financeira reduzida pelas medidas ditatoriais impostas pelo Governo Militar através da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, que concentrou os impostos na competência tributária da União, criando um sistema tributário uno e nacional.¹¹¹

Mesmo cambaleando, o Município suportou mais duas décadas até que o fôlego definitivo sobreveio.

A Constituição Federal de 1988 foi o desfecho de auspiciosas batalhas ao selar o Município um ente federado autônomo. E estando reunidos todos seus elementos, é possível conceituá-lo como a "[...] organização política, pessoa jurídica de Direito Público interno, com base territorial determinada, por eleições diretas, de forma a haver um vínculo mais forte entre os eleitores e os seus dirigentes". 112

Nesse ponto, merece destaque o Princípio do Pacto Federativo, o qual aparece pela primeira vez no bojo da Lei Maior de 1891 depois de fatigante combate, sendo aquiescido sucessivamente pelas constituições republicanas até ser ordenado pela Constituição Federal de 1988 como um dos Princípios Materiais Estruturantes da Organização Política Brasileira.

O exórdio foi inserido em seu artigo primeiro com a finalidade de atender a unidade nacional e a descentralização.

-

¹⁰⁹ BEVILAQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Terceira Edição – Volume I. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1927, p. 204.

¹¹⁰ BALEEIRO, Aliomar. LIMA SOBRINHO, Barbosa. *1946*. 3. ed. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 13.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 154.

¹¹² COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 85.

Expressa o texto constitucional: A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel** [grifo nosso] dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.¹¹³

Assentido, o dispositivo constitucional ratifica que o Estado brasileiro adotou a "Federação" como forma de Estado, sendo completado pelo artigo 18 do mesmo diploma ao prever que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** [grifo nosso], todos autônomos e detentores da capacidade de: autogoverno (cada ente pode escolher seus próprios governantes) auto-organização (os entes possuem um ordenamento autônomo misto); autolegislação (cada esfera pode ter sua própria constituição ou lei orgânica e suas próprias casas legislativas) e autoadministração (cada ente federado pode adotar seu modelo de administração).

O Pacto Federativo de 1988 delimitou a competência de cada ente, mas preservou a soberania da Federação, e na lição de Celso Ribeiro Bastos "[...] o Estado Federal é soberano do ponto de vista do direito internacional ao passo que os diversos Estados Membros são autônomos do ponto de vista do direito interno".¹¹⁴

No mesmo sentido, é a preleção de Marcelo Novelino, ao considerar que "[...] A União, assim como os demais entes federativos, possui apenas autonomia, embora exerça, no plano internacional, as atribuições decorrentes da soberania do Estado brasileiro". 115

Explicitamente a Constituição Federal perpetua o nascimento dos municípios como membros da Federação, cravando no texto constitucional a expressão: "união indissolúvel".

O enunciado adverte que o princípio natural não previu o direito de secessão no ordenamento jurídico pátrio, sendo inadmissível a mais singela lucubração para separação de um Estado-membro, do Distrito Federal ou de Município, legitimando a Federação como forma de Estado, emergindo, a partir daí, três formas de atuação estatal: uma local, uma regional e outra federal.

Desde então, o poder estatal foi partilhado, e observando a lição de Uadi Lammêgo Bulos:

¹¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. atual. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 474.

¹¹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017. Atualizada até a EC. 96/2017. Disponível em:http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 06 out. 2017.

¹¹⁵ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed, JusPodivm, 2016, p. 551.

É a federação, portanto, uma genuína técnica de distribuição do poder, destinada a coordenar competências constitucionais das pessoas políticas de Direito Público Interno, que, no Brasil, equivalem à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF. arts. 1° e 18) [...] Assim, o Estado brasileiro organiza-se com base no modelo federativo, que não pode ser alvo de propostas de emendas constitucionais tendentes a aboli-lo (CF. art. 60, § 4°, I). 116

Expressamente a Lei Fundamental conferiu autonomia política, administrativa e financeira ao Município, ampliando sua competência material e legislativa consumando uma descentralização do exercício do Poder Estatal, e conforme José Afonso da Silva a atual Constituição modificou a configuração anterior de Estado Federal ao integrar o Munícipio no eixo federativo. 117

Por sua vez, a soberania continuou sendo uma exclusividade da República Federativa do Brasil em obediência ao regramento fundamental inspirado na Constituição norteamericana de 1787, exposta por José Joaquim Gomes Canotilho em sua obra como a "teoria americana da liberdade" por construir um modelo de constituição assentada:

Na ideia da limitação normativa do domínio político através de uma lei escrita. Essa 'limitação normativa' postulava, pois, a edição de uma 'bíblia política do estado' condensadora dos princípios fundamentais da comunidade política e dos direitos dos particulares. Neste sentido, a constituição não é um contrato entre governantes e governados mas um acordo celebrado pelo povo no seio do povo [grifo nosso] a fim de criar e constituir um 'governo' vinculado à lei fundamental [...] superior que torna nula (void) qualquer 'lei' de nível inferior. ¹¹⁸

Com a promulgação da nova Constituição, fundou-se no Brasil o Estado Democrático de Direito, ou seja, um país submisso às leis e aos princípios constitucionais, fundamentos esses que se encaixam nos ensinamentos do mestre Canotilho ao assentir que "[...] o conceito de 'lei proeminente' (constituição) justificará a elevação do poder judicial a verdadeiro defensor da constituição e guardião dos direitos e liberdades. Através da fiscalização da constitucionalidade [...]". ¹¹⁹

Assim, fica consubstanciado que o Estado brasileiro curva-se diante da Constituição, impedindo sujeições ao alvitre de um "soberano", evidenciando, por conseguinte, que o poder

¹¹⁹ Op. cit. p. 56.

¹¹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.923-925.

¹¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 646.

¹¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3. ed. – reimpressão. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 55/56.

emana do povo e que a Democracia foi o regime político adotado e a "[...] mera tentativa de secessão do Estado-Membro permitirá a **decretação de intervenção federal** [grifo nosso]". ¹²⁰

Essa conquista foi resultante de lutas que remontam o período colonial, na proporção em que as comunidades regionais localizadas nas capitanias hereditárias se expandiam alcançando o *status* de províncias. Desde aquela época, ocorreu uma incessante busca por autonomia dentro do então Estado Unitário Imperial, de modo que o desenvolvimento da Federação brasileira tem suas raízes fincadas nesse período sempre marcado por guerras, revoltas e movimentos que buscavam um modelo que melhor se adequasse a formação de um novo sistema de governo.

Com esse objetivo, não olvidaram baluartes do período colonial e imperial. Retrocedendo no tempo, "viajaram" até a França, palco do iluminismo, terra onde Napoleão teceu os primeiros fios de descentralização política e que serviram de fonte inspiradora para ilustres defensores de um novo modelo de Estado brasileiro.

Um deles, o imberbe e douto Tavares Bastos, ao comentar as aspirações das metrópoles europeias por um governo federal, assim se manifestou ao reconhecer a França um berço de tradições ilimitadas:

Resta, sem duvida, a França no campo adverso; e este só exemplo agorenta a alegria do espectaculo que tantos povos oferecem. Mas é a França acaso fiel aos seus primeiros amores, á tradição desse poder ilimitado de que são representantes históricos Richelieu e Napoleão [...] Decretos de Napoleão III já haviam descentralizado, em 1852 e 1861, o despacho de negócios locaes, commettendo aos delegados do governo imperial a faculdade de decidil-os [...] o essencial é reconhecer no **município** [grifo nosso] e no departamento autonomia legislativa e executiva quanto aos próprios negocios [sic]. 121

Sem dúvidas de que o florescimento do iluminismo realçando a valorização da razão e da liberdade ainda no início do século XVII, e depois a Constituição Norte-americana de 1787, foram os pontos cruciais para o surgimento de movimentos favoráveis a implantação de uma república federativa que prescrevesse uma repartição de poderes independentes e autônomos no território brasileiro do final do século XIX.

Muito antes desses movimentos, mas ainda no século XVII, o pensador inglês John Locke citado por Jean-Jacques Chevallier, escreveu a obra o "Ensaio Sobre o Governo Civil", retratado um novo pensamento político, onde defendeu que o "[...] poder legislativo e o poder

¹²⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, p. 295.

BASTOS, Aureliano Candido Tavares. *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil.* Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. 17.

executivo, em todas as monarquias moderadas em todos os governos ordenados, devem acharse em diferentes mãos." ¹²²

Anos depois, outro pensador europeu, o francês Montesquieu, influenciado pelos ideais de Locke, elabora o sistema de freios e contrapesos com a tripartição de poderes que foi colocado em prática, pela primeira vez, durante a Revolução Francesa. Essa divisão clássica se dá até hoje na maioria dos Estados e foi consolidada no artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e também prevista no artigo 2º da Constituição Federal brasileira de 1988.

Em sua obra o "O Espirito das Leis", o Barão de Montesquieu expôs a necessidade de se estabelecer uma divisão dos poderes estatais como forma de constituição do Estado moderno, assinalando que:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado. 123

A influência europeia avançou pelos sete mares a aportou no Brasil colonial, período em que o Município (vilas ou comunas) ficava subordinado aos Presidentes das Províncias e com a singela atribuição de cumpridores das ordens provinciais. Posteriormente e sob a majestade do Império, foi criado o cargo de prefeito, e conforme doutrina Miriam Doihnikoff:

Os prefeitos eram considerados pelos liberais uma medida necessária para a manutenção da ordem interna, um agente do executivo, sob as ordens do Presidente, com as funções de polícia [...] e mesmo Tavares Bastos, um defensor da autonomia municipal, defendia a iniciativa das Assembleias que, na década de 1830, haviam criado os prefeitos, identificando no cargo a virtude de 'fortalecer a autoridade provincial, dando-lhe agentes próprios seus nas localidades. Longe de enfraquecerem o poder, às províncias procuraram constituir uma polícia vigorosa [...] se votaram as províncias as leis dos prefeitos é que delas precisavam'. ¹²⁴

¹²³ MONTESQUIEU, Barão de - Charles Louis de Secondat. *O Espirito das Leis*. Tradução Cristina Maruchco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 167/168.

¹²² CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas – de Maquiavel a nossos dias*. Tradução Lydia Cristina. 8. ed./2 impr. Rio de Janeiro: Agir, 1999, p. 112.

DOIHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil.* 1. ed. 1 reimpressão. São Paulo: Globo, 2005, p. 121-123/124.

Ultrapassado esse período sombrio, o golpe de estado político-militar de 1889 instaura a república presidencialista, depondo a monarquia constitucional parlamentarista do império e o Decreto nº 1, de 15 de novembro do mesmo ano, decreta provisoriamente a forma de governo brasileiro – a República Federativa, depois confirmada pela Constituição de 1891.

A nova ordem adotou o modelo dualista clássico e o Município, sem autonomia, ficou carente de recursos para executar políticas públicas vitais ao bem estar da população e ao seu próprio desenvolvimento, passando a depender financeiramente das bases do novo regime ainda ancorado no "coronelismo" e na Política dos Governadores. 126

Entretanto, durante a "República Velha" o próprio Federalismo encontrou resistência diante da inquietação do poder central que abastecia de competência apenas a União Federal, pois o Congresso Nacional estava subordinado às suas ordens.

Mais tarde, durante o período ditatorial, o "Federalismo" ficou adstrito a um caráter meramente nominal, já que a própria Constituição teve sua eficiência mitigada pelo Golpe Militar de 1964, instituído pelo Ato Adicional nº 1, de 9 de abril.

Somente com o movimento constituinte de 1985 e com o abrolhar da Constituição Cidadã de 1988, é que o Município conquista autonomia plena e o Federalismo é confirmado como forma de Estado por se apresentar apto a atingir os objetivos traçados pela República brasileira.

O modelo tripartite adotado, além de conferir autonomia administrativa, política e financeira ao ente federado, também estipulou uma repartição de competência tributária privativa, o que é típico de um Estado Federal, e nas assertivas de Hugo de Brito Machado:

Organizado Juridicamente o Estado, com a elaboração de sua Constituição, o poder tributário, como o poder político em geral, fica delimitado e, tratandose de Confederações ou Federações, dividido entre os diversos níveis de governo. No Brasil, o poder tributário é partilhado entre a União, os Estadosmembros, o Distrito Federal e os Municípios. 127

É de se salientar que dentro do programa de República Federativa do Brasil, o Munícipio ocupa o mesmo plano jurídico hierárquico dos demais entes federados, devendo-lhe ser dispensado tratamento igualitário e ter preservada suas competências constitucionais, inclusive a tributária.

-

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html. Acesso em 10 jul. 2017.

publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em 10 jul.2017.

126 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 35.

^{35. &}lt;sup>127</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 28.

Comentando a igualdade jurídica entre União e Estados-membros, Roque Antônio Carrazza preconiza que:

De fato, **inexiste** [grifo nosso] hierarquia jurídica entre os entes federativos. Todos são pessoas jurídicas dotadas de capacidade política, enquanto atuam dentro de suas esferas de competência, constitucionalmente traçadas. Portanto, a harmonia deve presidir a conveniência dos entes federativos (pessoas políticas). Há, aliás, implícita na Constituição Brasileira a idéia de que desta conveniência harmoniosa resultará o bem de toda a Nação. 128

Muito embora os Estados Membros, Municípios e o Distrito Federal não sejam constituídos de personalidade jurídica internacional, a União, em contrapartida, somente poderá representar internacionalmente a República Federativa do Brasil graças à junção de todos os entes federados que se encontram em igualdade de condições.

Tanto é assim, que o Município conta com uma Lei Orgânica – uma espécie de Constituição local – e é este instrumento que distingue um integrante da Federação de qualquer outro dotado somente de autonomia administrativa e financeira, pois no formato brasileiro, na lição de Paulo de Barros Carvalho:

A menção do constituinte eleva os Municípios, parificando-os aos Estados-Membros e a União. Não são eles entes menores ou meras comunas subordinadas ao controle e a supervisão das unidades federadas ou mesmo da União. **São pessoas jurídicas de direito constitucional interno, dotadas de representação política própria, e que vão haurir competências privativas na mesma fonte em que o fazem as outras, isto é, na Lei Fundamental [grifo nosso]. É em função desse argumento que se afigura desarrazoado falar-se em níveis de governo para indicarmos as três pessoas constitucionais. Juridicamente, nenhuma se sobrepõe às demais, ainda que em termos políticos ou econômicos possamos reconhecer que a União foi beneficiada com um plexo de competências maior do que o dos Estados-Membros e do que o dos Municípios. 129**

Portanto, o processo de formação da Federação Brasileira, apesar de ter recebido influências da Constituição Norte-americana de 1787, de quem copiou boa parte de sua estrutura institucional, não guarda nenhuma semelhança quanto ao procedimento que a deflagrou, e no entendimento de Celso Furtado:

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca entre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de

¹²⁸ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 173.

¹²⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 205.

dissimetria nas relações entre regiões, de transferências unilaterais de recurso encobertas em políticas de preços administrados. [...] A pulsação centralismo-federalismo deve, portanto, ser situada na história tendo em conta esses dois traços fundamentais de nossa cultura, que são a consciência de unidade nacional e o irredutível da identidade regional. 130

Foi o determinismo das elites regionais do período imperial – que se sentiam desprezadas pela monarquia – o grande responsável por mover os ideais abolicionistas que levaram o governo central a transformar genuínas pretensões políticas em golpe de Estado, deflagrando, por sua vez, a República e com ela o Estado Federal.

Contudo, a Federação brasileira só conquista seu ápice com a Constituição Federal de 1988, revelando que o Estado Federal foi construído através de um longo e gradual processo histórico de desagregação que configurou uma repartição constitucional paritária de competências entre os diversos entes federados.

E assim reconhecido, o Município passou a ocupar o mesmo grau hierárquico dos demais membros que compõem o Estado Federal brasileiro.

1.2.5 O Federalismo Fiscal Brasileiro

1.2.5.1 O Federalismo como Cláusula Pétrea

Depois de sofrer instabilidades por quase um século desde que foi cunhada pela primeira vez na Carta Constitucional de 1891 – após a proclamação da República –, a forma federativa de Estado ganhou posição de destaque na Constituição Federal de 1988, sendo alçada a categoria de cláusula pétrea, *status* que lhe garante ocupar o núcleo da ordem constitucional brasileira.

Essa fórmula federativa de Estado, ou seja, o princípio do federalismo foi consagrado pelo Poder Constituinte originário no artigo 60 §4°, inciso I, da atual Constituição: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado.

O aludido dispositivo constitucional traz os preceitos da imutabilidade que funciona como um limitador ao órgão reformador ao ficar impedido de legislar sobre as matérias ali inseridas, e na doutrina de Michel Temer:

O art. 60, §4°, por sua vez, impede a apreciação de emenda tendente a abolir a **Federação** [grifo nosso], o voto direto, a separação de Poderes e os

. .

¹³⁰ FURTADO, Celso. *Essencial*. São Paulo: Penguin Classics. Companhia das letras, p. 181/182.

direitos e garantias individuais. Ou seja: tais matérias são vedadas ao legislador comum. Elevam-se à condição de imutáveis. Nesse ponto a Constituição é imodificável. Ou seja, ainda: nessas matérias o grau de rigidez é máximo, inadmitindo qualquer flexibilidade. 131

Trata-se, em verdade, de uma garantia que visa assegurar a integridade constitucional, impedindo que o poder reformador destrua ou até mesmo enfraqueça ou altere a identidade de matérias reconhecidamente imutáveis e que se devem manter estáticas.

Reconhecido constitucionalmente, o Estado Federal conferiu autonomia aos entes federados, inclusive demarcando entre as pessoas políticas o poder de tributar. Com isso, o principio federativo passou a exigir dos entes federados (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) uma convivência harmoniosa, uma vez que as esferas de menor grau tiveram suas competências ampliadas pela nova disciplina constitucional.

E como assevera Regis Fernandes de Oliveira:

No Brasil, deu-se tal relevo ao princípio federativo, que impõe o **vínculo indissolúvel entre União, Estados e Municípios** [grifo nosso], que foi consagrada como cláusula pétrea (§ 4°, inciso I, do art. 60), isto é, não pode ser objeto de deliberação qualquer proposta de emenda constitucional tendendo a abolir a federação. ¹³²

À vista dessa disciplina, o Município passa a ter reconhecida sua qualidade de agente político, alterando a fórmula clássica de Estado Federal até então adotada, que congratulava apenas duas identidades federadas: A União e os Estados.

Com o acréscimo do Município, a espinha dorsal da Federação foi remodelada, permitindo que um mesmo território fosse assistido, constitucionalmente, por três esferas de poder.

No entanto, Estados-membros e Municípios abdicaram da soberania que foi entregue à União, surgindo o Estado Federal que assegurou a autonomia e a competência de cada um dos entes federados, o que motivou uma descentralização política e administrativa do poder central e, com isso, um afastamento do modelo Confederado de Estados.

Nesse sentido, manifesta Sacha Calmon Navarro Coêlho:

Entre o Estado Federal e os Estados Confederados vai grande diferença. Nas confederações, os Estados partícipes são autônomos e soberanos. Na

¹³² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 109.

¹³¹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, p.70/71.

federação, os Estados-Membros estão subordinados a uma constituição que o domina, como à União. A soberania é da nação. 133

Assim sendo, a Constituição de 1988, contrariando a postura de centralização fiscal adotada pelo regime militar de 1964, também implantou uma descentralização fiscal já iniciada nos anos 80, redesenhando as regras de repartição de receitas tributárias e elegeu os Estados e os Municípios como os grandes beneficiários.

Em decorrência da medida constitucional, os Municípios passaram a exigir mais recursos, operando uma considerável descentralização fiscal, porém sem uma correspondente descentralização de encargos e de competências administrativas de cada esfera de poder.

Paulatinamente, a descentralização de recursos acabou enfraquecendo a Federação, estrangulando o orçamento federal que passou a ter gastos elevados, o que não demorou muito para que a autonomia fiscal dos entes federados sofressem restrições.

Duramente criticado, o sistema federativo sofreu gravosos embates principalmente por ter suas origens na unidade nacional já existente no momento da proclamação da República, e por conta disso, no dizer de Paulo Bonavides, o Estado Federal "[...] já nasceu enfermo e cresceu raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhe desfiguram a imagem; um federalismo açoitado de ameaças autocráticas e unitaristas geradora de injustiças e ressentimentos." 134

Para sanar esse mal, uma das medidas de ajustamento adotada pela União foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, editada com a finalidade de assegurar disciplina fiscal em todos os níveis do governo.

Paralelamente, o Governo Central, vendo-se pressionado para ajustar a economia e estabilizar a moeda, adotou medidas para ampliar suas receitas sem que fossem partilhadas com os demais entes, reduzindo, novamente, suas autonomias.

Nesse contexto, uma dessas medidas foi a criação provisória do Fundo Social de Emergência, o qual ordenou cortes nos repasses ao fundo de participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), depois substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU). ¹³⁵

Outra medida tomada com a finalidade de aumentar a arrecadação federal foi a instituição, em 1994, de um imposto provisório sobre a movimentação financeira (IPMF).

BONAVIDES, Paulo. Constituição Aberta. Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 342.

-

¹³³ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 15 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 57.

BRASIL. Senado Federal. *DRU*. Disponível em: <<u>https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru</u>>. Acesso em: 20 out. 2017.

Com o passar dos anos esse imposto foi transformado em contribuição provisória (CPMF), que vigorou até 2007. 136

Independentemente dessas disposições, a forma federativa de Estado, além de garantia constitucional, trouxe segurança jurídica para relações entre governantes e governados, e nas assertivas de Élcio D'Ângelo, "[...] Graças ao advento da Constituição Federal de 1988 é que o povo brasileiro pode ver realizado um sonho, qual seja, de competir em iguais condições, independentemente de indicações políticas, fato que vinha se arrastando há anos no Brasil". 137

Sem sombra de dúvidas que o Estado Federal trouxe autonomia às esferas de poder, um traço marcante do federalismo que no Brasil tem dignidade constitucional, e conforme preleciona Maria de Fátima Ribeiro, "[...] os entes federados possuem autonomia administrativa, política, organizativa, financeira bem como independência". ¹³⁸

Contudo, o constituinte de 1988 foi além, adotando um federalismo peculiar, de três níveis, integrado com uma descentralização vertical de competências entre União e Estadosmembros resultante de um processo de formação centrífugo.

Dessa configuração, é outorgada uma parcela maior de autonomia administrativa e política aos entes de menor nível – no caso o Município –, que também adotou um estilo cooperativo quando estabeleceu uma divisão não rígida de competências e também de equilíbrio entre eles.

1.2.5.2 A Nova Configuração do Sistema Tributário

Não é de hoje que o Brasil adota a divisão tríplice do poder. A Constituição do Império foi a primeira a proclamar a receita formulada por Montesquieu no século XVIII, também acolhida por vários Estados que mantiveram sua estrutura original, apesar da ocorrência de algumas alterações que não afetaram sua substância.

Contudo, os pioneiros na adoção da bula do insigne francês foram os Estados Unidos da América, e conforme preleciona Sahid Maluf:

A primeira Constituição escrita que adotou integramente a doutrina de Montesquieu foi a de Virgínia, em 1776, seguida pelas Constituições de

¹³⁶ BRASIL. Senado Federal. *CPMF*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cpmf>. Acesso em: 20 out. 2017.

¹³⁷ D' ANGELO, Élcio. *Direito Administrativo Municipal e Política Administrativa*. 2. ed. Leme - SP: Anhanguera, 2015, p. 169.

RIBEIRO, Maria de Fátima. *A política desonerativa da União e o impacto no orçamento dos entes subnacionais*. Artigo publicado no Livro de Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Ed. Juruá, 2016, p. 347 – 366.

Massachussetts, Maryland, New Hampshire e pela própria Constituição Federal de 1787 [...] Assim, o princípio de Montesquieu, ratificado e adaptado por Hamilton, Madison e Jay, foi a essência da doutrina exposta no Federalist, de contenção do poder pelo poder, que os norte-americanos chamaram sistema de freios e contrapesos. 139

A essência desse sistema aduz que o poder central é único e tripartido é o seu exercício entre os órgãos incumbidos de sua execução.

Nessa esteira, houve avanços em solo brasileiro prestigiando a doutrina de Montesquieu. A Constituição Federal de 1988 incorporou o Município como um ente derivado do poder central e constitucionalmente estruturado.

Ladeado pela União e pelos Estados-membros, o Município é legitimado pelo poder estatal adquirindo autonomia política e administrativa na circunscrição de seu território, conforme imperativo constitucional inserto nos artigos 29 e 30.

Contempla esse entendimento Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao afirmar que:

O Município, no Direito Constitucional em vigor, é entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida. A Constituição Federal provê o Município como entidade federativa (art. 1°), lhe confere competência (art. 30) e lhe discrimina rendas (art. 156) [grifo nosso]. Encerra-se, com isso, a polêmica doutrinaria sobre a natureza do Município, que alguns entendiam não ser entidade federativa por ter sido omitido no texto do art. 1º da EC nº 1/69.140

Sobeja patente que o Estado não é imutável. Ao contrário, é dinâmico, sofrendo variações frequentes, e de acordo com Darcy Azambuja.

> O Estado antigo, o Estado medieval, o Estado que se organizou sob a influência das idéias da Revolução Francesa, eram diferentes do Estado contemporâneo. Além disso, em todas as épocas o homem desejou modificar e quase sempre modificou o Estado em que vive [sic]. 141

Contudo, há o registro de posicionamentos avessos como o de José Afonso da Silva negando a existência do Município como entidade federada. O renomado autor, em defesa de sua tese, argumenta:

> E os Municípios transformaram-se mesmo em entidades federadas? A Constituição não diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural)

¹³⁹ MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 210/211.

¹⁴⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 98.

141 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. rev., atual. São Paulo: Globo, 2008, p. 22.

referindo-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios. 142

No mesmo sentido é o entendimento de José Nilo de Castro, ao conjecturar que a teoria do federalismo não consagrou o Município como ente federado, uma vez que sua composição exige somente a presença do Estado Federal e dos Estados Membros. 143

Naturalmente que o entendimento dominante considera o Munícipio um ente Federado, deixando de ser um mero desmembramento territorial do Estado-membro para assumir a posição de esfera de poder, formando o Estado Federal brasileiro.

Incisivamente, o Pacto Federativo delimitou sensivelmente a repartição de competências entre os entes, operando uma descentralização político-administrativa consolidada com a criação de uma terceira esfera de poder – o Município.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, a "[...] Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18)". 144

Mesmo que o Município não tenha representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e nem possua em sua estrutura um Poder Judiciário municipal, como também sua autonomia não tenha sido proclamada como cláusula pétrea e tampouco beneficiado pelo constituinte a propor emendas à Constituição Federal, isso tudo não desnatura sua condição de membro do poder central.

E o constituinte, detentor do poder, estabeleceu uma repartição de competências entre os entes levando em conta a predominância do interesse, cabendo aos Municípios às matérias de relevância local, sendo-lhes atribuída uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesses localizados e também de suplementar à legislação Federal e Estadual no que couber.

Salienta-se que a matéria de interesse local não é aquela que interessa essencialmente ao Município, mas aquela que predominantemente afeta essa esfera de poder, tendo, em decorrência, a impossibilidade de se excluir da pauta legislativa municipal um tema qualquer, pois recaindo um interesse localizado sobre ele, estará fixada automaticamente sua competência legislativa para apreciação da temática, o que significa frisar que será de

¹⁴² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 647.

¹⁴³ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 57/58.

¹⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: 2008, p. 44.

interesse local toda matéria que tenha um liame direto com as prementes necessidades da municipalidade. 145

Com isso, o constituinte também outorgou ao Município uma parcela da competência tributária, que não é absoluta, pois sofre limitações regulamentares, seja para atendimento de interesses dos sujeitos de direito, da coletividade, ou mesmo de interesse das pessoas jurídicas detentoras da competência tributária. 146

E seguindo a doutrina de Hugo de Brito Machado:

A instituição do tributo é sempre feita mediante lei, e sua arrecadação e fiscalização constituem atividade administrativa vinculada. A própria instituição do tributo há de ser feita nos termos estabelecidos na Constituição, na qual se encontram os princípios jurídicos fundamentais da tributação [...] O Poder Constituinte originário definiu os princípios básicos do sistema tributário, um dos quais consiste em que os tributos são somente os que nele estão previstos. E estabeleceu, ainda, os princípios aos quais se subordinam os tributos regularmente instituídos nos termos e limites do sistema. 147

E concluí o mesmo autor: "[...] Com a Constituição Federal de 1988 a situação dos Estados e Municípios restou um pouco melhorada, sobretudo no que diz respeito à distribuição do produto da arrecadação de impostos federais". 148

Composto de mesma qualificação dos entes federados, o Município ganha destaque no bojo constitucional de 1988, especialmente os excertos previstos nos artigos 29 e 30, que lhe asseguram uma autonomia inconteste, e na lição do ilustre Gilmar Ferreira Mendes:

A Constituição Federal de 1988 conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixar sua autonomia junto com a dos Estados e Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). Observe-se que o texto constitucional de 1988, na linha da tradição brasileira (CF de 1946, art. 7º, VII, *e*; CF de 1967/1969, art. 10, VII, *e*) manteve a autonomia municipal como princípio sensível (CF, art. 34, VII, *c*). 149

Desta feita, o conjunto de atribuições e competências da administração municipal é amplo no atendimento dos interesses locais. O lastro inclui desde a sua participação no processo legislativo, passando pela execução de leis e atos normativos, de prestação de

¹⁴⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, p. 336/337.

¹⁴⁶ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 278.

¹⁴⁷ Op. cit., p. 49-73.

¹⁴⁸ Idem. p. 275.

¹⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. CARNEIRO, Rafael Araripe (organizadores). *Gestão Pública e Direito Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 19.

serviços diretos ou indiretos, na expedição de atos administrativos, até a instituição e arrecadação de tributos.

Portanto, a liberdade municipal é garantia que se impõe pelo Diploma Máximo, e nas palavras de Roque Antônio Carrazza:

> O principio da autonomia municipal vem contido, basicamente, nos arts. 29 e 30 da Carta Magna. Tão expressivo é o princípio insculpido nestes artigos, que lei alguma, nenhum poder, nenhuma autoridade (inclusive judiciária), poderá, direta ou indiretamente, às claras ou sub-repticiamente, mediante ação ou omissão, derrogá-lo ou, de algum modo, amesquinhá-lo.150

Resta claro que nenhum outro ente federado pode controlar o cerne das ações municipais e nem exercitá-los, de modo que cada um deles deve render-se ao Diploma Fundamental e, da mesma forma, respeitá-lo. Havendo descumprimento, e como medida excepcional de saneamento da inquietação verificada, caberá a decretação de intervenção estatal nos moldes do artigo 34, inciso VI, da CF/88, 151 ou pela via judicial, no caso de ilegalidade.

Muito embora, a princípio, a atual Constituição Federal não tenha instituído tributo algum, mas sim delegado competências às pessoas políticas para criá-los, 152 tratou ela de entalhar um título específico cuidando da matéria.

Sob a ordem "Da Tributação e do Orçamento" o constituinte regulou o sistema tributário nacional nos artigos 145 a 169 e distribuiu as competências político-administrativas de cada esfera de poder, disponibilizando mecanismos para o cumprimento de suas finalidades, e estabelecendo:

> Quais os impostos da União (arts. 153-154), os pertencentes aos Estados e Distrito Federal (art. 155) e dos Municípios [grifo nosso] (art. 156) [...]. Sendo possível ocorrer desequilíbrio na arrecadação, em virtude de fatores socioeconômicos alterarem os ingressos e receitas, a Constituição estabelece forma de repartição das receitas tributárias (arts. 157 – 162). Assim sendo, em tese, cada unidade federada possui a disponibilidade de recursos próprios, cabendo-lhe exercer sua atividade tributária e, de outro lado, efetua uma racional transferência de recursos, das unidades maiores para as menores, a fim de propiciar a todos os meios necessários para cumprimento de suas atribuições constitucionais. 153

¹⁵⁰ CARRAZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 192/193/194.

151 Op. cit., p.189.

¹⁵² COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 15 ed. ver. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 61.

¹⁵³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.113.

Nesse enfoque, Vittorio Cassone, ¹⁵⁴ ao comentar o atual Sistema Tributário Nacional, enfatiza que essa matéria foi bem estruturada em capítulo próprio da CF/88 (inclusive com subdivisões), além de considerar que:

Sistema Tributário Nacional é o conjunto de princípios constitucionais que rege o poder de tributar, as limitações deste poder e a repartição das correspondentes receitas (fundamento: arts. 145 a 162 da CF/88).

Normas Gerais em matéria de legislação tributária é o conjunto de regras infraconstitucionais que tem por fim definir os tributos; os elementos característicos dos fatos geradores dos impostos bem como os demais componentes da obrigação, crédito e administração tributários (fundamento: art. 146, conjugado com o art. 24, §§ 1º a 4º, da CF/88).

Norma de imposição tributária é a lei de natureza ordinária (norma em sentido estrito) que trata da instituição ou modificação do tributo, e de suas relações (fundamento: art. 150/I, conjugado com os arts. 145, 147, 148, 149, 153, 154, 155 e 156 da CF/88).

Decreto é a norma geral expedida pelo chefe do Poder Executivo para fiel execução das leis (fundamento: art. 84/IV da CF;88).

Em vista de tais definições, temos a seguinte classificação hierárquica:

- * princípios (Constituição);
- * regras (Código tributário nacional);
- * normas (lei ordinária);
- * decretos (executórios).

Como se observa, é esse o modelo que rege toda atividade tributária no Brasil, não só estipulando a competência tributária de cada ente, como prevendo uma equilibrada repartição de receitas, de modo a permitir que cada esfera política possa cumprir suas atribuições constitucionais.

Todavia, para se chegar a esse padrão fundamental muito se duelou desde o descobrimento do Brasil, inclusive com derrames expressivos de seiva humana em terra adorada, anotando que o arquétipo de 1891 era imperfeito e não arremeteu o país de fugaz crise que culminou com a Revolução de 1930, ocasião em que o Governo Provisório passou a acumular, autoritariamente, as funções de Poder Executivo e Legislativo, dissolvendo, inclusive, as Câmaras Municipais.

Mesmo assim, e conforme leciona Rubens Gomes de Sousa:

A Constituição republicana representa o primeiro esforço sério para resolverse real e não apenas formalmente, o problema da repartição das receitas

¹⁵⁴ CASSONE, Vittorio. *Sistema Tributário Nacional na Nova Constituição*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1990, p. 17/18.

tributárias. [...] A corrente federalista advogava um poder central forte [...] A corrente autonomista pleiteava para os Estados a maior quota de poderes. [...] A Constituição de 1891 logrou harmonizar essas duas tendências opostas regulando a discriminação das rendas por um critério nominalístico. [...] Entretanto, é certo que, em 1891, a precisão visada não era jurídica mas política. Tratava-se de definir o que cabia à União e o que cabia aos Estados, principalmente para, restringindo os campos delimitados, criar uma "terra de ninguém" accessível a todos. Êste aspecto negativo da nossa primeira discriminação de rendas tornava ainda mais conspícua a total omissão dos municípios. As êstes caberia apenas o que os seus respectivos Estado lhes quisessem dar. [...] A emergência da idéia municipalista no plano tributário constitucional data de 1934 [sic]. ¹⁵⁵

Nessa toada é o entendimento de Bernardo Ribeiro de Moraes, ao asseverar que a Constituição de 1891 "[...] foi omissa quanto aos tributos dos Municípios, deixando que os Estados estabelecessem o critério da tributação local (municipal)". 156

No entanto, é incontestável que a Constituição de 1934, do auge de sua rigidez, alterou a organização tributária brasileira, discriminando os impostos da União e também os que competiam aos Estados e Municípios, discriminação só alterada pela CF/46, ¹⁵⁷ ao restabelecer o regime democrático, no que a municipalidade sofreu prejuízos com a nova partilha, só ocorrida com a promulgação da Emenda Constitucional nº 5, de 21de novembro de 1961, quando implantou uma nova discriminação de renda federal. ¹⁵⁸

Entretanto, o cenário muda drasticamente em 1964, diante da grave instabilidade econômica, financeira e política que o país atravessa, provocando desordens dos comandos políticos com registro de abusos do poder administrativo.

Novamente o Município vê reduzidas suas autonomias, pois "[...] a Emenda Constitucional nº 18, promulgada a 1º de dezembro de 1965, prescreve uma nova discriminação de rendas, com técnica inteiramente nova". 159

Nesse embate, são oportunas considerações de Maria Coeli Simões Pires:

No período de 1964 a 1970, num cenário marcado pela queda de João Goulart; pelo golpe militar, com a ascensão das Forças Armadas, a distribuição do poder nas mãos de militares, tecnocratas e burguesia industrial; pela ditadura das armas, sob as bandeiras da moralização, do

¹⁵⁵ SOUSA, Rubens Gomes. *O Sistema Tributário Federal*. Conferência pronunciada em 1961, no Ministério da Fazenda em Brasília, p. 3. Disponível em: <<u>file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/24824-45614-1-PB%20(1).pdf</u>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

¹⁵⁶ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 130.

¹⁵⁷ DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 133.

¹⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. *Emenda Constitucional nº 5, de 1961 – Institui novas discriminações de renda em favor dos Municípios brasileiros.* Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-5-21-novembro-1961-363625-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 nov. 2017.

¹⁵⁹ Op. cit., p. 137.

desenvolvimentismo, do combate à inflação e da segurança nacional, a autonomia municipal apenas se manteve nominalmente. 160

Passado mais de vinte anos do Golpe Militar de 64, que irrompeu através do Ato Institucional nº 18, de 1965, o modelo tributário de 1891 e suas subsequentes e pontuais alterações, os ideais brasileiros rejuvenescem conseguindo afastar o sistema tributário uno e nacional então adotado, com a eleição de um novo modelo tributário, e no dizer e Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares:

O Brasil retomou, na caminhada histórica, a trilha da descentralização político-administrativa que caracterizou seus primeiros passos, enquanto Colônia. Depois de alguns percalços em que o constitucionalismo, por natureza democrático, sofreu as consequências da força centrípeta de governos fortes em situações difíceis, a Constituição de 1988, reconhecidamente tida pelos doutrinadores como "municipalista", reconhece, no Município, sua característica vivificadora.

Contemporaneamente, a Constituição Federal de 1988 é a única a consagrar – por decisão política do constituinte – o Município como um ente federado, recepcionando sua autonomia político-administrativa, implantando um inovador federalismo de três níveis em nenhum outro lugar do globo celebrizado.

Talvez essa configuração tenha aguçado a imaginação do constituinte brasileiro de 88 por acreditar que o Município era (como de fato é) a chave que permitiria aproximar a sociedade da administração, concedendo ao poder estatal a oportunidade real de alcançar o bem comum, como outrora desejavam os imortais dessa pátria.

1.2.5.3 O Princípio do Federalismo Fiscal no Brasil

O Princípio do Federalismo Fiscal é uma decorrência natural do acolhimento do Estado Federal pela atual Constituição brasileira, responsável por legitimar individualmente cada ente federado a gozar de autonomia, inclusive a fiscal.

Em decorrência desse reconhecimento, a própria Lei Máxima cuidou de instituir a competência tributária, revelada através de uma repartição constitucional entre as esferas de poder, e conforme disciplina Kiyoshi Harada, o:

¹⁶⁰ PIRES, Maria Coeli Simões. *Autonomia municipal no Estado brasileiro*. Revista de informação legislativa: v. 36, n. 142 (abr./jun. 1999), p. 148. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496874>. Acesso em: 05 dez. 2017.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. *O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional*. Revista de Direito Administrativo – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, volume 209, jul./set. 1997, p. 186. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2442>. Acesso em: 09 dez. 2017.

Sistema pressupõe um conjunto de elementos, organizados de forma harmônica, formando um todo uniforme, por meio de princípios que presidem o agrupamento desses elementos. Assim, denomina-se Sistema Tributário Nacional o conjunto de normas constitucionais de natureza tributária, inserido no sistema jurídico global, formado por um conjunto unitário e ordenado de normas subordinadas aos princípios fundamentais, reciprocamente harmônicos, que organiza os elementos constitutivos do Estado, que outra coisa não é senão a própria Constituição Federal. 162

Considerado como um subprincípio do Federalismo, o Federalismo Fiscal impõe uma repartição de competências tributárias entre os entes federados, cabendo a cada um deles agir nos limites estabelecidos pela Constituição que prevê, ainda, regras para uma distribuição das receitas tributárias. Com isso, pode se afirmar que as receitas dos entes federativos são formadas em parte por sua própria arrecadação e em parte por transferências obrigatórias de entes federados de maior nível, e de acordo com Roque Antônio Carrazza:

Normalmente, a pessoa política fica com o produto da arrecadação de seus tributos, com o quê obtém os meios econômicos necessários à realização dos objetivos que a Carta Magna e as leis lhe assinalam. Frequentes vezes, porém, a Constituição determina que uma pessoa política deve partilhar do produto da arrecadação de determinados tributos de outra. 163

Sendo assim, a adoção do federalismo como forma de organização do Estado implica, automaticamente, em uma repartição de poder entre as várias instâncias governamentais.

O Estado Federal, por sua vez, pressupõe uma descentralização em seus aspectos políticos, administrativo e fiscal, sendo essa sua principal marca, e seguindo a disciplina de Michel Temer:

Descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outra, passando elas a ser próprias do novo centro. Se se fala em descentralização administrativa quer-se significar a existência de novos centros administrativos independentes de outros. Se a referência é a descentralização política, os novos centros terão capacidade política. 164

É justamente a descentralização que configura o Estado Federal e o Federalismo Fiscal é a forma como as várias esferas governamentais se organizam diante das atribuições

¹⁶³ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 798.

.

¹⁶² HARADA, Kiyoshi. *Direito Tributário Municipal*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 83.

¹⁶⁴ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 59/60.

conferidas pela Constituição, encarregada de promover a todos uma melhoria da qualidade da educação básica pública.¹⁶⁵

E na acepção do mestre Victor Nunes Leal:

Só há federação juridicamente desenvolvida ou aperfeiçoada, quando as divisões de competências entre as várias áreas de governo da federação – a União, de um lado, os Estado de outro, e, no Brasil, também os **municípios** [grifo nosso] – têm a sua delimitação traçada no próprio texto da Constituição. 166

Nesse sentido, e por sua natureza, o Federalismo Fiscal traduz-se numa técnica que se coloca em posição de garantir o mais perfeito atendimento ao bem comum. E nessa medida, é um instrumento de ordenação das finanças públicas contribuindo para a concretização do federalismo político, sendo seu ponto central a partilha de encargos entre os entes federados e a atribuição de tributos suficientes para custeá-los.

E desse mecanismo eficiente de organização das finanças públicas se valeu o governo militar que tomou o poder 1964 para impor sua força ditatorial.

Portanto, o federalismo fiscal atualmente em vigor no Brasil têm suas raízes plantadas no governo militar, ou seja, foi a CF/67 que introduziu uma nova fórmula constitucional-tributária realçando a sistemática então vigente.

E conforme leciona Fernando Rezende:

O federalismo fiscal em vigor ainda repousa no modelo posto em prática pela reforma tributária de 1967, quando as condições sob as quais operava a economia brasileira eram completamente diferentes daquelas encontradas hoje em dia. Esse modelo foi parcialmente desfigurado em 1988 e submetido a sucessivos remendos desde então, sem que os seus fundamentos tivessem sido reformulados. ¹⁶⁷

Ressalta-se que o nosso Estado federal surgiu a partir de um Estado unitário, criado pela Constituição de 1824, por meio de um processo de formação inverso ao do modelo clássico norte-americano.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1891 inaugura o Estado Federal brasileiro estabelecendo as competências dos entes federados e ainda introduziu mudanças significativas no ordenamento jurídico. Esse constituinte elaborou um modelo federal altamente

¹⁶⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. CARNEIRO, Rafael Araripe (organizadores). *Gestão Pública e Direito Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 358.

¹⁶⁶ LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e Outros Problemas*. 1. ed. 2 v. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p.168.

REZENDE, Fernando Antônio. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil - Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 25.

descentralizado, porém artificial, pois não houve uma União de Estados soberanos, mas sim uma divisão de Estados para se criar uma União postiça e por esse motivo o constituinte recuou no grau de descentralização nas Constituições seguintes.

Seguindo no tempo, a Constituição Federal de 1934 preservou a autonomia municipal nos assuntos de seu interesse e garantiu a instituição de tributos, discriminando as competências dos entes. Esse modelo foi mantido pela Constituição de 1946, já que a de 1937 extinguiu a federação, muito embora mantivesse as competências legislativas enumeradas, remanescentes e concorrentes, porém com uma nítida tendência centralizadora.

Anos mais tarde, em plena ditadura militar, foi promulgada a Constituição de 1967 e logo em seguida a EC 1/69. Tanto uma como outra preservou a autonomia legislativa do Município, a não ser quanto à elegibilidade de prefeitos logo amenizada pelo governo militar.

No entanto, ambas elegeram um rol de impostos municipais e também conferiu à "[...] lei complementar federal o estabelecimento de normas gerais de direito tributário e a regulamentação das limitações constitucionais ao poder de tributar". ¹⁶⁸

Esses textos constitucionais prestigiaram a formação de um governo autoritário que negou o federalismo, mantendo formalmente apenas o nome de Estado Federal, pois na prática o que se viu foi um Estado Unitário ditatorial.

Com esse revestimento constitucional, restou confirmada a tendência centralizadora da federação brasileira só rompida anos mais tarde com a instauração do processo democrático de elaboração e posterior promulgação da Constituição Federal de 1988.

O novo regramento permitiu a correção das deficiências do ideal federativo, especialmente por reconhecer a legitimidade dos Municípios em defesa dos interesses locais, e no dizer de José Alfredo de Oliveira Baracho:

O Estado membro defere ao Município não só a legitimidade de sua existência, mas deve evitar interferir em sua atividade peculiar, para que este ente permaneça suficientemente autônomo, naquilo que envolve fins próprios, distintos daqueles que são específicos ao Estado. 169

Nesse horizonte, a federação brasileira conta com um moderno sistema de competências tributárias, porém ainda carente de certos atributos que facilite o alcance do verdadeiro ideal democrático pretendido por todos e, consequentemente, se torne um sistema equilibrado nos moldes planejado pelo legislador ao delimitar a competência legislativa da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

¹⁶⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 95.

¹⁶⁸ MEIRELLES, Ely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 43.

Muito embora seja da essência do regime federativo a divisão de competências entre as esferas de poder, não há um limite mínimo ou máximo de competências a ser mensurado para a caracterização do Estado Federal.

1.2.5.4 A Posição do Município no Federalismo Fiscal Brasileiro

Esquecido pela Constituição do Império – que reconheceu as Províncias como partes integrantes do território nacional – o Município só apareceria na Constituição de 1891, e mesmo assim sem figurar como partícipe do Estado Federal.

Anota-se que anteriormente a Constituição do Império, o vocábulo "Município" não era empregado pelo legislador, mas sim os termos "vila" ou "cidade", e acompanhando a doutrina de Ataliba Nogueira e Dalmo de Abreu Dallari, Michel Temer assim se pronuncia:

Os Municípios surgiram pelo avizinhamento, ou seja, pessoas que iam se tornando vizinhas, construindo casas umas próximas das outras, no geral em volta de uma capela, portanto um pequeno templo erigido em função da grande religiosidade do povo português [...]. Mas, evidentemente, essas pessoas que se tornavam próximas não poderiam, insisto, invocar Ordenações do Reino para reger sua conduta naquela pequena vila, naquela pequena cidade. Por isso, editavam normas e administravam de acordo com as necessidades locais. Eis a razão pela qual se diz que a realidade **autonômica municipal** [grifo nosso], que veio a surgir legalmente muito tempo depois, é anterior à existência do próprio Estado. 170

Nessa esteira, o Município sempre desempenhou papel determinante para o florescimento das liberdades municipais, não só com o engajamento de ideais que se integravam na formação de uma nação livre e independente, como também assegurando aos munícipes condições de exercitarem seus direitos e garantias constitucionais por estarem situados dentro de uma unidade política.

Nesse sentido, José Pedro Galvão de Souza preleciona em sua magistral obra que:

Na formação do Brasil o município teve papel preponderante. Com a fundação de São Vicente, por Martim Afonso de Souza, surgia a *cellula mater* da nacionalidade. Aos municípios brasileiros se aplicaram os mesmos princípios jurídicos que desde tempos imemoriais disciplinavam os *concelhos* portugueses, e na vida local das vilas se concentravam as atividades do novo Estado. 171

¹⁷¹ SOUZA, José Pedro Galvão. *Iniciação à Teoria do Estado*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, p.78.

¹⁷⁰ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 11/12.

Muito embora a importância do Município seja reconhecida para o processo de instituição do Estado Federal brasileiro, não foram poucas as turbulências enfrentadas até seu apogeu como ente federado, e nas considerações de Luís Roberto Barroso:

Da independência até hoje, tivemos oito Cartas Constitucionais: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988, em um melancólico estigma de instabilidade e de falta de continuidade das instituições. A Constituição de 1988 representa o ponto culminante dessa trajetória, catalisando o esforço de inúmeras gerações de brasileiros contra o autoritarismo, a exclusão social e o patrimonialismo, estigmas da formação nacional. Nem tudo são flores, mas há muitas razões para celebrá-la. 172

Se nem tudo foi glória, a vicissitude que vigorou por mais de século e meio não impediu o Município de participar da Federação como ente de terceiro nível de competência, gozando de autonomia constitucional semelhante a dos Estados Membros¹⁷³, compondo um modelo federalista de colaboração, e na lição de Lenio Luiz Streck e José Luís Bolzan de Morais:

O Brasil adotou este modelo com a Proclamação da República, mas sua implementação somente se dá com a Constituição de 1891. Com a Constituição de 37, volta o modelo unitário, somente ressurgindo a federação com a Constituição de 1946. Após 64, o princípio federativo mais enfraquecido e com a Carta Constitucional de 05/10/88 permaneceu o modelo centralizador sendo que a partilha de competência tornou mais evanescente o modelo federalista.¹⁷⁴

A partir da redemocratização de 1946, incontáveis batalhas foram desencadeadas em solo brasileiro para a construção de um Estado liberal. Contudo, o Município acabou figurando como mero coadjuvante no processo político que cobiçava um governo descentralizador, pretensões anos mais tarde fulminada pelo Golpe Militar de 1964 e pela Constituição de 1967 que concebeu um federalismo meramente nominal. ¹⁷⁵

As alterações constitucionais seguintes cuidaram de homenagear um governo centralizador, e nesta fase histórica o federalismo foi aniquilado pelo poder autoritário do governo central brasileiro impingindo aos Estados e Municípios atribuições tão somente administrativas e "[...] quanto à competência tributária, ficou mantida a orientação da Emenda

MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. Coordenadores. *Tratado de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 13.

¹⁷³ STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p.159.

¹⁷⁴ Op. cit. p. 160.

¹⁷⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 101.

Constitucional nº 18 à Constituição de 1946, com a discriminação dos tributos da União, dos Estados e dos Municípios". 176

Como o poder não é eterno, o próprio Governo Militar cede à ação do tempo, ainda que lentamente, mas operando resoluções que permitiram alterações expressivas ao processo legislativo brasileiro, e de acordo com a lição de José Cretella Junior, a "[...] Inovação da Carta Política de 1967, reiterada na EC nº 1 de 1969 e confirmada em 1988, a inserção, no texto, de dispositivo especial referente ao processo legislativo representa inegável avanço na vida do direito constitucional pátrio". 1777

A Lei Suprema aprovada em 05 de outubro de 1988 reorganizou minuciosamente a ordem constitucional brasileira, corrigindo as deficiências do regime federativo, determinando a auto-organização dos Municípios, matéria esculpida no artigo 29 do texto constitucional. Com isso, o Município é erigido à condição de ente federativo, passando a integrar a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

Essa nova ordem constitucional obrigou, inevitavelmente, uma revisão da repartição de competências das esferas de poder, já que o constituinte incorporou o Município na Federação brasileira.

À vista disso, o artigo 18 da CF/88 passou a prescrever que: A organização políticoadministrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.

Na condição de entidade autônoma e qualificada como ente federado, o Município passou a compor o Estado Federal, ao lado da União e dos Estados membros, constituindo um federalismo de três níveis, se distanciando do modelo clássico de dois níveis norte-americano, e conforme leciona Dircêo Torrecillas Ramos "[...] o Município tem rendas próprias garantidas pelo artigo 156 e participa da distribuição de receitas, conforme artigos 158, 159, 160, 161 e 162 da Constituição Federal". 179

Ainda seguindo a alocução de Dircêo Torrecillas Ramos:

A Constituição de 1988 consagrou a tese de que o Município brasileiro integra necessariamente o sistema federativo como "entidade de terceiro

¹⁷⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 43

p.43. ¹⁷⁷ CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários a Constituição brasileira de 1988.* 2. ed. v.5. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1997, p. 2707.

¹⁷⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. CARNEIRO, Rafael Araripe (organizadores). *Gestão Pública e Direito Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 13.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Tratado de Direito Constitucional*. MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. Coordenadores. Volume 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 963.

grau", mas existem opiniões contrárias, no sentido de que não basta autonomia político-constitucional para que integre o conceito de entidade federativa. Afirmam que não existe federação de Municípios, mas somente de Estados e que apenas estes são essenciais ao conceito de Estado Federal. 180

Os opositores da contemporânea sistemática sustentam que o modelo de Estado Federal eleito pelo atual constituinte destoa das características clássicas do federalismo norte-americano, e nesse sentido é a posição de José Afonso da Silva ao defender que "[...] foi equivoco do constituinte incluir o município como componente da federação. Município é divisão política do estado-membro. O município é um componente da federação, mas não entidade federativa". ¹⁸¹

Muito embora essa não seja a posição dominante, ela ganha fôlego especialmente pelo reconhecimento incipiente do modelo federalista clássico norte-americano – base dos traços gerais do Estado Federal – que acabou incorporado na constituição de várias nações, inclusive a brasileira.

Mesmo o Município sendo reconhecidamente um integrante da República Federativa do Brasil, Gilmar Ferreira Mendes faz a seguinte advertência:

Embora seja essa a corrente predominante, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a citação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide. 182

Combatendo esse posicionamento frágil, que tem como base principalmente a ausência de representação municipal no Senado Federal e de um Poder Judiciário no município, o STF, ao julgar ADI nº. 2024, tendo como Ministro Relator Sepúlveda Pertence,

Saraiva, 2012, p. 963.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 103.

.

¹⁸⁰ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Tratado de Direito Constitucional*. MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. Coordenadores. Volume 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 963.

¹⁸² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 865.

anotou que não há um modelo único de Estado Federal, devendo-se buscar o seu fundamento no texto constitucional de cada Estado. ¹⁸³

Entretanto, a posição prevalente é a de que o constituinte de 1988 dotou o Município de autonomia plena, não admitindo que a reforma constitucional o exclua do rol de entes federados e nem permita alterações em suas competências legislativas e administrativas que possam afetar suas garantias constitucionais, o que, se concedida, estaria promovendo uma alteração indireta do sistema federativo que, nos termos do artigo 60 § 4º inciso I da CF/88, trata-se de cláusula pétrea.

Nessa medida, Marcelo Novelino assenta que o constituinte legitima um federalismo atípico, de terceiro grau, afirmando que "[...] Não há no direito comparado grau de autonomia equivalente ao conferido pela Constituição de 1988 aos Municípios brasileiros". ¹⁸⁴

O mesmo entendimento já era defendido por Hely Lopes Meirelles, ao sustentar em sua obra que:

A Federação Brasileira não dispensa e nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se, daí, que o Município Brasileiro é *entidade político-administrativa de terceiro grau*, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios [...]. O município brasileiro sempre fez parte da federação. E a Constituição de 1988 assim o declarou em seus arts. 1º e 18, corrigindo essa falha. 185

Claramente o constituinte de 1988 conferiu ao Município uma autonomia jamais reconhecida no direito positivo das constituições anteriores, sendo alçado como terceira esfera de poder e indissociável da noção de federalismo atualmente vigente.

E referindo-se a amplitude dos artigos previstos no capítulo IV (Dos Municípios), do título III, da Constituição Federal de 1988, Paulo Bonavides argumenta que:

A combinação dos três artigos será doravante a pedra angular de compreensão da autonomia do município, que qualitativamente subiu de degrau com a adição política feita ao todo federativo, em cujo arcabouço se aloja. Houve assim inovação de fundo e subsistência, cuja profundidade se mede pela profundidade da mudança operada. 186

Seguramente, a Constituição Federal de 1988 institucionalizou um federalismo tridimensional, tricotômico, ou de três níveis, objetivando não só a descentralização politico-

_

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº. 2024, julgado em 03.05.2007.* Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757372/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2024-df. Acesso em: 31 mar. 2017.

¹⁸⁴ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 569.

¹⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.47.

¹⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 354.

administrativa, como também a repartição de poderes e de competências, abdicando-se da composição clássica — União e Estados-membros — por outra atípica e pautada na incorporação dos Municípios no Estado Federal Brasileiro como o seu mais jovem componente.

1.2.5.5 Federalismo Cooperativo

Foi a Constituição de 1891 que institucionalizou a Federação, optando pelo modelo dual de distribuição de competências entre os agentes políticos. Esse sistema buscava uma repartição horizontal de competências constitucionais entre a União e os Estados, inexistindo, portanto, espaço para atuações comuns ou concorrentes entre eles.

Contudo, a metodologia adotada, ou seja, dualista, criou uma relação de coordenação entre as esferas políticas, nos mesmos moldes do federalismo clássico norte-americano dos séculos XVIII e XIX, ¹⁸⁷ fenômeno identificado logo nos primeiros anos de república.

Nessa órbita, e contrariando os ideais almejados pelo movimento pró-república do final do século XIX, o modelo dual de federalismo implantado era despido do vigor necessário para resolver uma chaga nacional: a grande desigualdade existente entre as regiões do país.

Sendo assim, esse regime de federalismo não foi aceito, logicamente por não estancar essa sangria e, ao mesmo tempo, contribuir para o império do contraste regional.

Com isso, o modelo horizontal de repartição de competência, sediado no ideal dualista de separação de competência, foi se corroendo com o passar dos anos. Esse vazio passou a ser ocupado por uma corrente defensora de um modelo vertical de divisão de competências, e conforme leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho "[...] Depois da Primeira Guerra Mundial, concebe-se o federalismo como *cooperativo*. O ideal é coordenar as duas esferas, sob evidentemente a batuta da União. Daí a repartição vertical, os tributos partilhados, reflexo de uma repartição vertical de competências". ¹⁸⁸

Anos mais tarde, explodia a Revolução de 30 acendendo o estopim para que a Constituição de 1934 não adiasse mais o vínculo de cooperação entre União e Estadosmembros no campo financeiro, dando fim ao federalismo dual e implantando no seu lugar o federalismo cooperativo, fixando pela primeira vez, uma repartição de competências

¹⁸⁷ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev., ampl.e atul. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 527.

¹⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. rev. atul. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83.

concorrentes, valorizando ainda mais a solidariedade entre a União e os demais entes federados.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici assevera que:

A principal influência dos constituintes de 1933-34 foi a Constituição alemã de 1919, a célebre Constituição de Weimar, o que demonstra, a nosso ver, um desenvolvimento em direção ao federalismo cooperativo praticamente simultâneo dos federalismos norte-americano e brasileiro. 189

Com o fim do Estado Novo é acesa uma nova chama constitucional, levando o poder originário a elaborar outra Constituição, promulgada em 1946.

Esse diploma magno reafirma a legitimidade constitucional do federalismo cooperativo, já consagrado na Constituição de 1934, enfatizando ainda mais a redução das desigualdades regionais, possibilitando, além da ajuda do poder federal, a cooperação e a inclusão nacional.

Foi a partir dessas Constituições que a política nacional passou a cuidar – com outros olhos – das desigualdades existentes no país, colocando em prática disposições governamentais para que os problemas regionais e locais fossem superados.

E pensando no equilíbrio nacional, as políticas estatais foram aprimoradas, especialmente com a criação de órgãos voltados para o desenvolvimento regional como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), logo acompanha por muitas outras, de mesmo tom.

Porém, anos mais tarde essa afinação é estremecida com o Golpe Militar de 1964. Desde então, a política toma outros rumos. O que se buscava anteriormente não era mais prioridade e o poder voltou a ser centralizado em âmbito federal (União).

Nesse período e para minimizar a perda de autonomia dos entes federados, criou-se um federalismo de integração voltado a preservar a segurança coletiva interna e balizada pelo argumento ditatorial de proteção da "segurança nacional".

Assim, o federalismo de integração, que nasceu como a solução para o combate das desigualdades regionais e locais e de superação do federalismo cooperativo, acabou por sufocar o federalismo brasileiro por centralizar nas mãos da União o poder de reger a política nacional.¹⁹⁰

¹⁸⁹ BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 40

¹⁹⁰ Op. cit., p. 51.

Todavia, esse modelo ditatorial foi adoecendo ao longo dos anos frente a comoções populares organizadas nacionalmente, que se agigantaram e depuseram àquele poder impositivo e, ainda, conclamaram uma nova ordem constitucional.

Com essa abertura política, o federalismo é ressuscitado vestindo um novo perfil: o Município é alçado à categoria de ente federado.

Espraiando um novo cabedal, a Constituição de 1988 reage à centralização implantada pelo regime militar, instaurando uma descentralização robusta, conferindo maior autonomia aos entes subnacionais, entonando o reequilíbrio federativo.

Com a ampliação da autonomia dos entes de menor grau, o federalismo cooperativo se apresenta harmonizando, cadenciando a vontade política de todos os membros da federação, impedindo a acumulação de poderes em favor do mais forte (do poder central).

O objetivo cooperativo é ladeado por esse sentimento linear dos agentes políticos e não pela imposição centralizadora da União – como prevalecia no regime militar – de modo que se encaixa decisivamente no modelo de Estado Social impingido constitucionalmente na prevalência do desenvolvimento do Estado Federal brasileiro.

Esse espírito cooperativo balizou o constituinte de 88, tanto que o inseriu no parágrafo único do artigo 23, da Constituição Federal: Lei complementar fixará normas para a **cooperação** [grifo nosso] entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.

Muito embora essa seja a prescrição constitucional, muitas das leis complementares que deveriam ser aprovadas pelo legislador infraconstitucional ainda são esperadas para, quem sabe, reestruturar o federalismo cooperativo inserto na atual Constituição e, por essa via, incrementar a cooperação financeira entre a União e os entes subnacionais na implementação de políticas públicas conjuntas visando minimizar as disparidades regionais.

Nesse ensejo, se justifica a substituição do modelo clássico, dualista, pelo cooperativo, e conforme ensina André Ramos Tavares:

Com o surgimento do denominado Estado do Bem Estar Social, ou Estadoprovidência, esse modelo dualista acabou perdendo sua força e interesse originário. Em seu lugar, pois, aparece o que se convenciona denominar federalismo cooperativo, no qual, ao contrário do federalismo dual, não se encontra uma separação precisa ou bem definida na distribuição das atribuições e competências de cada ente federativo. Pretende-se, com esse modelo de margens difusas, justamente promover uma proximidade (forçada), e, assim, uma cooperação, entre União e unidades federadas.¹⁹¹

¹⁹¹ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p.822.

Mesmo não sendo algo novo em nosso sistema jurídico, o federalismo cooperativo não vem sendo empregado com a frequência desejada. E talvez o principal motivo seja o esquecimento do que seria natural não esquecer: o conceito de fidelidade federativa.

Dessa concepção básica depende a sobrevivência do federalismo cooperativo, pois só assim obterá sucesso na resolução das demandas nacionais para ocupar seu merecido lugar no atual cenário constitucional.

Porém, esse sublime destaque só será atingido quando o ente se determinar de que deverá atuar com espírito de lealdade nas relações com os demais agentes políticos no exercício de suas competências constitucionais.

Nutrido desse respeito, o ente federado estará apto para alcançar seu objetivo de patrocinar um desenvolvimento equilibrado, ou seja, voltado principalmente ao atendimento dos interesses regionais e locais e não – e tão somente – aos de interesses nacional.

E a relevância desse pensamento cooperativo estimulou o Supremo Tribunal Federal na sua aplicação por entender que se trata de uma ferramenta essencial para a manutenção do equilíbrio federativo, numa demonstração acurada de que a Constituição Federal de 1988 buscou enfatizar a importância desse espírito entre os entes federados, sem, contudo, descuidar da essência dos direitos e garantias fundamentais e de tantos outros princípios constitucionais.

Nessa esteira, o federalismo cooperativo deve cultivar o compartilhamento de funções (ou de encargos) e de receitas entre as diversas unidades federativas, sempre acompanhadas de intensos debates para a tomada de decisões, pois, com isso, se impede a ocorrência de deliberações centralizadas que venham a diminuir a autonomia financeira das unidades descentralizadas, estremecendo os valores da cooperação federativa.

Sob esse jugo, o que se pretende com o emprego do federalismo cooperativo é a permissão de ajuda financeira federal para a sobrevivência dos entes subnacionais e o que é, atualmente, garantido por mecanismos constitucionais equilibrados de repartição de receitas, contrariando a proteção anterior eminentemente desequilibrada (ao tempo do Estado Soberano).

No entanto, o modelo de federalismo fiscal cooperativo concebido é exigente, não podendo ficar adstrito a complacência federal como garantia de sua emancipação.

É preciso mais, ou seja, de um aprimoramento permanente dos mecanismos que sustentam a gênese financeira dos entes subnacionais mesmo em face de políticas fiscais inconstantes que desestabilizam a harmonia cooperativa desejada, visando, com isso, impedir

o desnudamento dessa filosofia que tem por princípio nato o desenvolvimento nacional equilibrado e afinado com a correção das desigualdades regionais e locais.

Por essa via, marcha reluzente o pensamento contemporâneo em busca de alternativas bastantes a promover um federalismo cooperativo refinado e suficiente a romper o crivo da nua dependência intergovernamental benevolente e piedosa, para outra, audaciosa, solidária e apta a transmitir o feixe da pertinência federativa, corroborando com os ideais delineados pela Constituição Federal de 1946, pois foi esse documento Magno que "[...] consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, previsto já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço federal, a cooperação e integração nacional". 192

Revestido dessa consciência, é oportuno considerar que a verdadeira essência do federalismo seria a união entre os entes federados com a finalidade de proteger não apenas o interesse individual, mas sim (e principalmente) o interesse comum.

Interesse comum que incumbe ao Estado atender se valendo de sua verdadeira feição. E entoando essa concepção realística, Jacques Maritain brilhantemente acentua que o "[...] Estado não é uma espécie de super-homem coletivo. O Estado é apenas uma instituição autorizada a usar do poder e da coação, e constituída por técnicos e especialistas em questões de ordem e bem-estar público; em suma, um instrumento ao serviço do homem". 193

Somente com a adoção desse exercício estatal é que se estará contribuindo para consolidar o pacto federativo e, ao mesmo tempo, para o fortalecimento dos laços de cooperação entre todos os povos objetivando o progresso da humanidade como foi avalizado pela Lei Maior ao cuidar de suas relações internacionais, se afastando, definitivamente, dos rigores avessos do Estado Soberano.

¹⁹³ MARITAIN, Jacques. *O Homem e o Estado*. Tradução de Alceu Amoroso Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1956, p. 22/23.

1

¹⁹² BERCOVICI, Gilberto. *História do Direito Brasileiro*. Organizador: Eduardo C. B. Bittar. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008, p. 232.

2 ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

2.1 A IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

A busca por um modelo eficaz para garantir a autonomia financeira de cada uma das unidades federativas brasileira é notória, pois a qualificação de Estado Federal exige um mínimo de autonomia de seus entes políticos.

Nessa esteira, e conforme leciona Roque Antônio Carrazza, "[...] a tributação é o principal meio de o Estado se financiar, isto é, de obter os recursos necessários ao atingimento dos fins que justificam sua própria existência (propiciar segurança, saúde, lazer, cultura, bemestar social etc.)" anotando-se que todo arranjo dos tributos no federalismo fiscal objetiva dividir o poder tributário, espalhando essa competência entre as esferas políticas.

Foi na arrecadação estatal que os governantes se apoiaram historicamente para garantir proteção à existência e à vida. 195

Oportuno salientar que essa fonte arrecadadora decorre da soberania estatal, e conforme leciona Hugo de Brito Machado:

O poder de tributar nada mais é que um aspecto da soberania estatal, ou uma parcela desta. [...] a relação de tributação não é simples relação de poder. [...] É relação jurídica, embora seu fundamento seja a soberania do Estado. Sua origem remota foi a imposição do vencedor sobre o vencido. Uma relação de escravidão, portanto, [...] espúria. [...] Nos dias atuais [...] Podemos dizer que a relação tributária decorre, sim, do poder estatal, no sentido de que ela é o veículo de realização do poder de tributar [...] seu desenvolvimento e sua extinção devem se dar de acordo com a lei, afinal, é o Estado que faz a lei, sendo o poder de tributar uma forma de sua soberania [sic]. 196

Para orientar essa tarefa tão crucial à sobrevivência estatal, ou seja, de alimentar a receita tributária como parcela do Direito Financeiro, emerge o Direito Tributário (do latim *tributarium – indicando* "que paga tributo") determinado a regular o gênero tributo, do que

¹⁹⁶ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 27/28.

_

¹⁹⁴ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 797.

¹⁹⁵ FERREIRA, Benedito. A História da Tributação no Brasil. 1. ed. Brasilia,1986, p. 13.

são espécies o imposto, a taxa, a contribuição de melhoria, o empréstimo compulsório e as contribuições. 197

E seguindo a baliza de Bernardo Ribeiro de Moraes, o Direito Tributário é "[...] um nome estabelecido e firmado pela dogmática italiana, hoje adotado pela maioria dos doutrinadores" 198, lembrando que na antiguidade também existiu um elo fiscal entre os governantes e os governados objetivando a arrecadação de receitas para sustentar toda estrutura do Estado, e como bem registra Benedito Ferreira:

> Atravessando os tempos e chegando aos dias atuais, como Fonte de Rendas do Tesouro Público, [...] as maiores fontes de renda, das nossas administrações, foram as de origem dominial e, secundariamente, a fiscal. [...] A origem do Imposto Fiscal remonta a tempos que se perderam no pretérito da humanidade. Historiadores ilustres, em todas as épocas, invariavelmente, procuraram registrar, ao descreverem usos e costumes das civilizações, os seus sistemas tributários. Heródoto, talvez o mais célebre da antiguidade, viajante que foi, através dos continentes então conhecidos, Ásia, África e Europa, convivendo com os habitantes e aprendendo os seus costumes, lendas e histórias, assinalou para a posteridade, escrevendo e informando-nos, a cobrança de impostos, em razão do chamado vinculo de Jurisdição Fiscal, aos habitantes dos antigos impérios que povoavam as regiões dos rios Tigres, Orange e Eufrates, há mais de quatro mil anos, anteriores a Era Cristã. 199

Entretanto, no território brasileiro o Direito Tributário "[...] tem sua origem com o próprio descobrimento do Brasil. Leis tributárias, embora ditadas fora de nosso território, foram aplicadas no Brasil, desde o tempo de sua descoberta". 200

Desde então, paulatinamente, o Estado passou a conduzir toda atuação estatal coletora de tributos, ocupando o polo ativo da relação tributária e, para tanto, precisou se revestir de certo grau de poder para impor seu catálogo de medidas governamentais com o objetivo de atender o interesse comum.

Nessa medida, Hugo de Brito Machado expõe que:

O Estado é entidade soberana. No plano internacional representa a Nação em suas relações com as outras. No plano interno tem o poder de governar todos os indivíduos que se encontrem no seu território. Caracteriza-se a soberania como a vontade superior às vontades individuais, como um poder que não

¹⁹⁷ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 95.

¹⁹⁸ Op. cit., p. 95.

¹⁹⁹ FERREIRA, Benedito. A História da Tributação no Brasil. 1. ed. Brasilia,1986, p. 13/14.

²⁰⁰ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 106.

reconhece superior. No exercício de sua soberania o Estado exige que os indivíduos lhe forneçam os recursos de que necessita. Institui o tributo.²⁰¹

Ostentando a qualidade de entidade política superior, o Estado foi concebido e organizado para atender determinadas finalidades, genericamente, o bem geral de seu povo, além de ser regido por normas de conduta humana, ou seja, pelo direito em si, de quem recebe um poder soberano para ser exercido como instrumento de conquista de seus fins.

É desse poder estatal – político ou público – que se vale o Estado para concretizar seus fins, dentre eles o poder de tributar, e consoante às observações de Bernardo Ribeiro de Moraes:

Arrecadar receitas é apenas uma das finalidades das normas jurídica tributárias, como instrumentos de receitas que são. Nos dias de hoje, a legislação fiscal, além de se preocupar em prover o estado de recursos financeiros indispensáveis (finalidade fiscal), procura também atingir objetivos econômicos e sociais (extrafiscais). 202

Esse foco socioeconômico, percebido pelo legislador pátrio, objetivou acompanhar as transformações mundiais do final do século XX. Diante delas, o Estado baixou guarda e deixou de concentrar em suas mãos responsabilidades sobre bens e serviços para encampar uma função reguladora em decorrência não só das privatizações, como também em razão da somatória de vários fatores que impactaram o panorama político-econômico interno.

Com efeito, a nova dinâmica instaurada passou a exigir, na bula de Fernando Antônio Rezende:

Profundas mudanças de atitudes e de métodos com respeito ao relacionamento entre Estados e entre eles e suas sociedades. A globalização financeira, a abertura comercial, a privatização de empresas públicas, a formação de blocos regionais, o fortalecimento dos poderes locais (descentralização) alteram radicalmente o contexto no qual se situavam as estratégias de desenvolvimento. 203

O Estado, nesse viés, se viu compelido a revisar a extensão de suas atribuições para incentivar uma aproximação de governantes e governados voltada a atender, equilibradamente, as demandas da sociedade, implicando, por conseguinte, numa maior descentralização político-administrativa, de tal sorte que ao lado de suas atividades inerentes (econômicas, administrativas, políticas, educacionais, sociais, entre outras) também deveria

²⁰¹ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 27.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 223.

²⁰³ REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2. ed. - 4. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006, p. 30.

executar, simultaneamente, uma ação financeira de integração permitindo a concretização de seus fins.

Tanto é assim que a atividade financeira do Estado, conforme nos ensina Rubens Gomes de Sousa:

Desenvolve-se fundamentalmente em três campos: a receita, isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; a gestão, que é a administração e conservação do patrimônio público; e finalmente a despesa, ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para a realização dos fins visados pelo Estado. Sob este aspecto, a atividade financeira das entidades públicas assemelha-se portanto à dos particulares; mas enquanto que para o particular a riqueza constitui um fim em si, para o Estado ela é apenas um meio de realizar as finalidades que lhe são próprias, e que se resumem na organização, preservação e aperfeiçoamento da vida humana em sociedade: o que se pode sintetizar dizendo que a finalidade essencial do Estado é a realização do interesse público. 204

Nesse ponto, o fluxo maciço de arrecadação exerce papel fundamental por alimentar financeiramente os agentes políticos, pois são eles os responsáveis constitucionais de tão brilhante e árdua tarefa – de atender o bem comum.

No entanto, o Município ficou com sua autonomia financeira comprometida pela atual disposição constitucional ao lhe assegurar uma minúscula fatia do graúdo sistema de repartição de receitas tributárias que, ironicamente, preconiza uma harmonização em torno de todo o arranjo tributário nacional.

2.2 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA

2.2.1 Um perfil clássico e de privilégios

Ao entrar em vigor, a Constituição Federal de 1988 restabeleceu a federação e a democracia, estimulando um federalismo descentralizado, de equilíbrio. Também inovou ao conceber um federalismo tripartido: a inclusão do Município.

Contudo, essa remodelação, apesar de relevante, não produziu os efeitos desejados por privilegiar a União, garantindo a ela um número exagerado de competências com nítido prejuízo a Estados e Municípios, modelando um Estado Federal dos mais centralizados do planeta.

²⁰⁴ SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954, p. 5.

Seguindo esse formato, o regramento constitucional tributário adotado pelo Brasil baseou-se no modelo clássico de repartição de competências, ou seja, outorgou a União as competências privativas através de um sistema de enumeração, cabendo aos Estados as competências remanescentes e aos Municípios restaram um minguado rol de matérias de interesses locais, o que, de certo modo, vem interferindo no equilíbrio financeiro do país pela evidente desproporção do sistema constitucional de partilha de competências entre os agentes políticos.

Para evitar distorções desse grau, desponta a necessidade de condicionar e limitar o exercício do poder político, e com isso propiciar à atividade financeira do Estado o alcance de seus fins, e conforme sinalizam Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça:

É inequívoco que a atividade financeira do Estado deve ser minimamente racional e sujeita a controle jurídico e social. Em outras palavras, ninguém defenderá que a arrecadação deva ser aleatória e que os recursos devam ser empregados em um planejamento que permita equacionar as possibilidades de investimento e as necessidades sociais, tampouco que o planejamento existente deva ser sigiloso. Definir as formas de obtenção de receita, seu montante e os destinatários da carga tributária, bem como as prioridades de alocação do dinheiro público [...] são escolhas políticas fundamentais, que moldarão o tamanho do Estado e suas responsabilidades para com a sociedade. ²⁰⁵

Nesse sentido, o constituinte de 1988 foi extremamente cuidadoso ao estruturar uma repartição de competências entre as unidades do Estado Federal em materiais e legislativas, além de tutelar os interesses de cada esfera de poder, delimitando suas atribuições com o objetivo de garantir um equilíbrio entre elas no desempenho da atividade normativa, já que essa repartição é balizada pelo princípio da predominância do interesse.

E em obediência a esse exórdio, coube à União as matérias de interesses gerais, ou seja, de interesse nacional; aos Estados coube a discussão dos interesses regionais e; aos Municípios foram destinados os temas de interesses locais.

2.2.2 Competência Legislativa de Equilíbrio

Muito embora, formalmente, tenha-se estatuído um federalismo de equilíbrio, descentralizado e, portanto, centrífugo (de dentro para fora), na prática não é o que se verifica, pois há uma grande concentração ou centralização de poder nas mãos da União, traço típico de um modelo centrípeto de federação (de fora para dentro).

²⁰⁵ BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. *Tratado de Direito Financeiro*. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 236.

Em busca desse equilíbrio se inclina o federalismo atual, ou seja, o de aplicar a tática de repartição da competência concorrente.

Essa técnica concede atribuições legislativas e materiais a todos os agentes políticos e por isso tem o privilégio de credenciar o federalismo brasileiro oferecendo a cada um dos entes federados uma parcela da autonomia constitucional.

Por outro lado, a competência, que na lição de De Plácido e Silva, "[...] origina-se do latim *competentia, de competere* (estar no gozo ou no uso de, ser capaz, pertencer ou ser próprio)", ²⁰⁶ pode ser entendida, diante do enfoque posto, como a aptidão de exercer ou gozar de um direito ou, ainda, ter o sentido de "Poder" em razão da autoridade que possui para conhecer de certos atos jurídicos e manifestar sobre eles.

Deriva daí que a competência legislativa, segundo De Plácido e Silva, é "[...] o poder que se confere a um ente para que este possa elaborar leis sobre determinados assuntos". ²⁰⁷

Consubstanciado nesse poder, o constituinte traçou regras rígidas de competências legislativas dos entes federados com a finalidade de garantir estabilidade ao processo de desenvolvimento nacional e também de bem-estar geral.

Nesse sentido, leciona José Afonso da Silva que:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estado (art. 25, §1°) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar. ²⁰⁸

E complementa o mesmo autor:

Poderíamos classificar as competências primeiramente em dois grandes grupos com suas subclasses: (1) competência material, que pode ser: (a) exclusiva (art. 21); (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) competência legislativa, que pode ser: (a) exclusiva (art. 25, §§ 1° e 2°); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, § 2°).

²⁰⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 483.

²⁰⁹ Op. cit., p. 484.

²⁰⁶ SILVA. De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. 14. ed. Rio de Janeiro: 1998, p. 186.

²⁰⁷ Op. Cit., p. 187.

Essa divisão alcança o mais jovem dos agentes políticos – o Município. Sua circunscrição é o *habitat* natural dos destinatários das medidas governamentais – o povo.

Ocupando essa categoria, ou seja, de unidade federada, o Município está posicionado no mesmo plano das demais esferas políticas, o que veio a favorecer a descentralização do poder e, consequentemente, de todo processo democrático contemporâneo que exige sua partilha, e como bem observa André Ramos Tavares:

A democracia, como se sabe, implica, dentre outras coisas, o reconhecimento da descentralização não entre os poderes (horizontal), mas também entre os níveis de poder (vertical). O federalismo entra exatamente aqui, neste último ponto, possibilitando a distribuição do poder entre diversas camadas de poder. [...] Os Municípios representam uma excelente fórmula de descentralização administrativa do Estado. Quanto mais descentralizado o exercício do poder do Estado, maiores as chances de participação política do cidadão e, por consequência, mais elevado o nível democrático que se pode alcançar. ²¹⁰

Com essa nova roupagem, os Municípios²¹¹ – que dependiam dos Estados para manter vivas suas autonomias – ganharam alforria constitucional, destacando-se que no início dos anos 90 vários distritos partilharam dessa liberdade e foram alçados à categoria de entes federados, confirmando a repartição de poder proposta pelo constituinte de 1988 que, diligente, ainda codificou a competência legislativa em: privativa, concorrente e suplementar.

2.2.3 Competências Legislativas: privativa, concorrente e suplementar.

O constituinte de 1988 traçou normas rígidas quanto à competência legislativa da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, discriminando essa função em privativa, concorrente e suplementar.

²¹⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p.851/852.

p.851/852.

²¹¹ A LC n º 1/1967, alterada pela LC nº 46/84, estabeleceu os requisitos mínimos de população e renda pública e forma de consulta prévia para a criação de Municípios. A CF/88, em seu artigo 18, § 4º, estabeleceu regras para a criação de Municípios. A EC nº 15/1996, estabeleceu outros requisitos para a criação de Município, tornando as regras mais rígidas. A EC. nº 57/2008, acrescentou o artigo 96, do ADCT, convalidando os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, desde que atendidos os requisitos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. O §4º do artigo 18, da CF/88, exige a necessidade de Lei Complementar Federal para regularizar o processo de formação dos Municípios. O CN editou a Lei Complementares disciplinando a matéria, porém foram vetadas pela Presidente Dilma Rousseff, sob o fundamento de "interesse público", de modo que todo Município eventualmente criado por Lei Estadual após 31.12.2006, se estará diante de vício formal de inconstitucionalidade, conforme entendimento do STF – ADI 4.992, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11.09.2014. Em 2015, o Senado Federal aprovou o PLC 199, que foi remetido à Câmara dos Deputados em 04/08/15 para apreciação.

E seguindo essa divisão, a competência legislativa privativa (ou exclusiva) foi descrita no artigo 22 da CF e é aquela outorgada com "privatividade" a determinado ente político.

Nesse nível, o ente recebe uma atribuição que lhe é peculiar e que deverá ser exercida com exclusividade, ou seja, por uma única e determinada pessoa política. Exemplo dessa modalidade é a competência prevista no artigo 51 da CF.

Por sua vez, a competência legislativa concorrente (artigo 24 da CF) pode ser dividida em:

- a) Cumulativa é a competência que pode ser exercida de modo pleno pelos agentes políticos – sem limites – mesmo diante da ausência de normas gerais.
- b) Não cumulativa (ou repartição vertical) é aquela competência que autoriza a União a estatuir normas gerais, se curvando a elas os Estados e o Distrito Federal, seja complementando-as ou adaptando-as à suas realidades.

Quanto a essa competência, o constituinte brasileiro "[...] optou pela consagração de competências não cumulativas, cabendo à União estabelecer as normas gerais (CF, art. 24, § 1. °) e aos Estados e Distrito Federal a criação de normas específicas, por meio do exercício de competência suplementar (CF, art. 24, § 1°)"..²¹²

Assim, e muito embora os Municípios não tenham sido incluídos no artigo 24 da CF, eles não ficaram impedidos de suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, estando, entretanto, proibidos de contrariá-las.²¹³

E, finalmente, aparece a competência legislativa suplementar que tem o dever de "[...] preencher os vazios deixados pela legislação federal, tratando de questões específicas com a devida observância das diretrizes gerais fixadas",²¹⁴ podendo ser dividida em complementares e supletivas.

A competência complementar requer a presença de uma lei federal anterior a sua edição, o que não é exigido pela supletiva, pois essa se traduz na capacidade plena do ente federado legislar ante a ausência de normas gerais.

Portanto, para o exercício da competência suplementar supletiva os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem exercê-la visando completar as normas gerais emanadas pela União e com a finalidade de atender especificidades em suas searas de atuação. Nesse passo, a

²¹² NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev., ampl., atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 538.

MORAES, Alexandre de. *Direto Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, p. 339.

²¹⁴ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev., ampl., atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 538.

previsão constitucional do artigo 30, inciso II, autorizando os Munícipios a suplementarem legislação federal e a estadual no que couber, vem a exemplificar essa espécie de competência legislativa.

Desse modo, sobeja evidente que o exercício da competência legislativa suplementar vai de encontro com o federalismo de equilíbrio pretendido pela Carta Magna em vigor, já que nem a União e nem os Estados membros tem possiblidades de esgotar a competência constitucional concorrente, não podendo se cogitar, nesse ponto, de hierarquia de normas, mas sim de repartição de conteúdo normativo.

Essa divisão também não deve ser confundida com a competência comum (ou cumulativa) prevista no artigo 23, da CF, que é de atribuição (ou administrativa, paralela) e horizontalmente distribuída, onde há prevalência das normas federais e estaduais, ou seja, há uma hierarquia normativa que não se verifica na competência legislativa concorrente não cumulativa ou limitada (vertical).

Com extrema perfeição, Ives Gandra da Silva Martins resume todo esse quadro:

Na competência privativa, os entes federados que a possuem excluem a dos demais. Na competência concorrente, atuam sobre a mesma matéria, mas em campos diversos. Na comum atuam sobre a mesma matéria e nos mesmos campos sem conflito. A comum, por outro lado, é de atribuição, e a concorrente, legislativa. A União, os Estados e os Municípios têm competência concorrente em matéria tributária. Em grande parte, o exercício de sua competência se faz sobre a mesma matéria, mas em campos diversos. E no conflito prevalece a competência da União sobre os Estados e dos Estados sobre Municípios.²¹⁵

É patente, então, que ao Município cabe suplementar a legislação federal e estadual, inclusive em matéria tributária quando essas forem exercidas no âmbito da competência concorrente.

Dessa forma, e em havendo interesse prevalente local, o Município exercerá sua competência complementar diante da preexistência de lei federal ou estadual (e também da competência supletiva, se ausente esses preceitos) com a seguinte ressalva: não poderá penetrar no universo de competência privativa alheia.

²¹⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários a Constituição do Brasil.* 3º Volume – tomo I, arts. 18 a 23. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 374.

2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO

2.3.1 Modelo de Repartição das Receitas Tributárias no Federalismo Fiscal

Outro ponto significativo para fortalecer o Federalismo Fiscal é o que cuida da Repartição das Receitas Tributárias (previsto na Seção VI, Capítulo I, Título VI, da CF/88).

Sua função é amenizar o impacto financeiro de Estados-membros e Municípios ante a má distribuição da competência tributária, ou seja, objetiva corrigir os desequilíbrios verticais e horizontais de distribuição de rendas constatáveis na federação.

A técnica vertical de repartição de competência foi delineada após a 1ª Guerra Mundial com o objetivo de cravar uma atuação coordenada ou concorrente entre os entes federados, permitindo que uma mesma matéria seja fracionada entre eles e de forma sincronizada, consolidando uma distribuição funcional de competências.

Nesse contexto, quando a matéria puder ser fracionada em diferentes níveis e correlacionada a entes federados diversos, de modo que um cuide de campo geral e outro de campo específico ou particular, está se diante da técnica vertical ou de competência legislativa concorrente não cumulativa.

Por sua vez, a técnica horizontal de repartição de competência executa uma repartição material das competências e surgiu por ocasião da implantação do modelo dual de federação norte-americano do final do século XVIII. Nesse modelo se verifica a separação total da competência das esferas políticas, sendo designado a cada uma delas áreas especificas de atuação, demarcadas como própria ou exclusiva, ou seja, sem a participação das demais.

Com essa visão, o constituinte de 1988 consolidou a redemocratização brasileira introduzindo um federalismo de cooperação, imprimindo um Estado federal que franqueou a participação de uma esfera política na competência de outra.

Flui dessa moldura, que o sistema constitucional adotado pela atual Constituição permite a convivência harmônica da repartição horizontal e vertical de competências. ²¹⁶

No campo tributário, a repartição das receitas foi contemplada nos artigos 157 a 162.

²¹⁶ MOHN, Paulo. Consultor Legislativo do Senado Federal. *A Repartição de Competência na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010, p. 219. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09 nov. 2017.

2.3.2 Competência Municipal

Muito embora o Município seja reconhecidamente um ente federado, a divisão constitucional de competências legislativas e executivas implantadas pela atual Constituição não é perfeita e nem a ideal.

A biografia da humanidade testemunha a disposição por um modelo primoroso de sistematização estatal. Desde tempos remotos o homem se deu conta da elementar importância de codificar suas normas fundamentais.

Nesse sentido, é a disciplina de Darcy Azambuja:

O INTERESSE PELO ESTADO, pela sua organização, o estatuto de sua origem, sua estrutura e funcionamento de seus órgãos, acompanha o desenvolvimento do pensamento científico e filosófico. Aristóteles escreveu um tratado sobre o Estado, a que deu o nome de *Política* [...] o grande filósofo grego pode ser considerado com justiça o fundador da ciência do Estado [...] outro gênio da Antiguidade, Platão, escreveu um tratado sobre o Estado, a *República* [...] Cícero, tentando sintetizar a orientação de Aristóteles e Plantão, escreve também uma *República*, em que faz a análise jurídica e moral do Estado romano.²¹⁷

Desse período pretérito até a promulgação da Lei Maior brasileira no final do século XX, os povos evoluíram em busca de um modelo súpero dedicado a condecorar o bem comum.

Com esse propósito, parcela significativa de impávidos brasileiros descortinou um novo paradigma – o Município foi materializado membro nato do Estado Federal.

No entanto, sua consagração como ente federado rendeu desconfiança de boa parte dos intérpretes, justamente por não ser autossuficiente financeiramente, o que é reconhecidamente vital para sua hegemonia, e como bem leciona Celso Ribeiro Bastos:

Falamos há pouco dos municípios. É este um ponto importante na compreensão do federalismo brasileiro, porque se contemplarmos a doutrina sobre federação nunca vamos encontrar referência aos municípios, considerados um problema dos Estados-Membros que a eles outorgam, ou não, autonomia segundo o seu talante, ou segundo a sua vontade. ²¹⁸

Esse desprestígio municipal é resquício do período de centralização política registrado no passado, onde havia o predomínio de competências exclusivas da União, notadamente em matéria tributária e legislativa.

²¹⁷ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008, p. 24/25.

²¹⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. atual. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 478.

Contudo, esse flagrante desequilíbrio entre as esferas de poder que remonta o processo histórico de formação do Estado brasileiro foi parcialmente corrigido pela CF/88 que colocou o Município "[...] em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo".²¹⁹

Portanto, com essa paridade constitucional o Município foi eleito ente federado autônomo e, ao mesmo tempo, credenciado a instituir e arrecadar tributos de sua competência (impostos, taxas, contribuições sociais e de melhorias).

Ainda assim, "[...] O federalismo fiscal brasileiro está longe do modelo ideal" por não permitir o florescimento de uma verdadeira autonomia administrativa, organizativa e financeira do ente municipal.

É preciso, então, o advento de uma política municipal eficiente que exija do cotejado pacto federativo uma reformulação de seus mecanismos redesenhando sua sistemática, principalmente para lhe dar contornos mais agressivos de descentralização de poder que autorizem aos Municípios alargarem seus domínios de atuação – hoje restrito ao desempenho de tarefas executivas de pouca expressão e sem a garantia de fontes recursais suficientes para o pleno exercício de sua atividade estatal.

Enquanto isso, o modelo hoje em vigor continua sem condições de oferecer uma opção acentuada que colabore decisivamente para uma adequada redistribuição do poder estatal. Essa fragilidade do sistema interfere na autonomia decisória dos entes federados, impedindo uma perfeita isonomia constitucional entre eles.

Observando essa lógica, Ricardo Lobo Torres dá seu testemunho:

Parece que o verdadeiro equilíbrio no federalismo fiscal é inatingível, principalmente em virtude da exagerada concentração de receitas em favor da União, decorrente do excesso de intervencionismo estatal da exasperação da ideia de desenvolvimento econômico e da desequilibrada distribuição de responsabilidades pelo fornecimento de serviços públicos.²²¹

Apesar desse inconveniente e até que uma reformulação fiscal equilibrada não aconteça, os Municípios – ostentando a qualidade de entes federados – ganharam competência constitucional expressa para instituírem e cobrarem seus impostos, taxas, contribuições sociais e de melhorias.

²¹⁹ REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2ª. ed. – 4. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2006, p. 335.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 368.

²²¹ Op. cit., p. 368.

Foi a Constituição Federal de 1988 que repartiu as competências dos entes federados, escalonando elas em privativa, comum, cumulativa, especial, residual e extraordinária, além de estipular a competência tributária de cada agente político, ou seja, a Constituição elegeu "[...] um sistema misto de partilha de competência e de partilha do produto da arrecadação". ²²²

E em decorrência dessa prescrição constitucional, toda e qualquer alteração formal desse cenário depende de intervenção legislativa a ser provocada por seus atores que, na literatura das ciências políticas, são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desenvolvem alguma atividade na seara política²²³.

Seguindo essa diretriz, o constituinte depositou nas mãos de individualizada casta a construção de políticas públicas destinadas ao atendimento do bem comum, e conforme leciona Leonardo Secchi, esse dever cumpre a classe política brasileira, anotando que:

O papel primordial dos políticos é o estabelecimento de objetivos políticos, em outras palavras, identificar os **problemas públicos** [grifo do autor] e decidir quais políticas públicas são adequadas para combatê-los. Os políticos são representantes legítimos de interesses com acesso privilegiado às esferas de poder estatal.²²⁴

Provido desse poder, o mesmo constituinte cuidou da regulação das competências dos Municípios.

Nesse tom e conforme já registrado, a competência privativa municipal foi tipificada como de interesse local e inserta no artigo 30, inciso I, da CF/88.

Já a competência comum entre as quatro esferas de poder, foi prevista no artigo 23, do mesmo mandamento, agregada com a serventia de dar efetividade ao federalismo cooperativo.

Por outro lado, a competência concorrente, descrita no artigo 24, da CF/88, foi ampliada pela atual Constituição ao instaurar um sistema vertical, legitimando os entes a legislarem sobre determinadas matérias com o objetivo de aprimorar o federalismo de equilíbrio, contrariando o balizamento horizontal prestigiado pelo federalismo clássico adotado pela CF/91.

Desse modo, a disposição constitucional em vigor prescreve que a competência comum dos agentes políticos está prevista no artigo 23, da CF/88, e a competência para legislar no artigo 24, da mesma Constituição, observando que o Município não foi incluído nesse último dispositivo.

²²⁴ Op. cit., p. 102.

²²² AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.77.

²²³ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengange Learning, 2015, p, 99.

Contudo, o regramento contido no artigo 30, inciso II, do CF/88, permite à municipalidade suplementar a legislação federal e estadual no que couber, com a advertência de que o inciso III, do mesmo diploma, agasalha sua autonomia financeira.

Nesse sentido, é a exposição de Aldemir Berwig:

O artigo 23 da Constituição da República estabelece as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Estas competências são verdadeiros princípios a serem observados em qualquer órbita governamental, uma vez que visam a preservar o bem-estar da coletividade. [...] O parágrafo único do mesmo artigo prevê a cooperação dos vários entes da Federação a ser fixada em normas de lei complementar visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [...] A competência suplementar confere ao município a faculdade de legislar de forma a completar ou preencher lacunas existentes na legislação federal e estadual, desde que não sejam de competência privativa destes entes. Prevista no artigo 30, II da CR, possibilita que o município legisle suplementarmente sobre as matérias previstas no artigo 24 da CR, desde que compatíveis com estas. A competência municipal comum é aquela relativa a todas as órbitas governamentais e diz respeito ao exercício de atividades administrativas destas. Pode ser exercida em termos de cooperação técnica de acordo com previsão em lei complementar federal. É uma competência que se desenvolve por cooperação com a União, Estado ou outro município, mediante convênio ou consórcio administrativo (neste caso, sem personalidade jurídica), que possibilita o desenvolvimento de ações integradas para o atendimento de um universo maior de cidadãos.²²⁵

Todavia, no que se refere ao sistema tributário, a distribuição de competências no ordenamento jurídico brasileiro baseia-se na técnica de discriminação de rendas entre as diferentes entidades federadas. Nesse contexto, o constituinte concebeu um sistema de partilha ou de repartição da competência tributária entre os vários níveis de poder.

Essa competência tributária, na realidade, é a capacidade para criar tributos que, na disciplina de Roque Antônio Carrazza, é "[...] a possiblidade jurídica de criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas".²²⁶

A competência tributária brasileira é regida pela Constituição Federal de 1988, muito embora o artigo 6°, do CTN, por se tratar de norma originária, prescreve que a Pessoa de Direito Público Interno é competente para decretar um tributo e também para sua regulação plena, desde que a norma legal não viole expressa ou implicitamente a Carta Magna e nem as normas gerais do Direito Financeiro da União, estando em perfeita harmonia não só com as previsões constitucionais, como também com as normas gerais federais.

²²⁵ BERWIG, Aldemir. *Direito Municipal*. Ijuí - RS: Editora Unijuí, 2011, p. 36/37.

²²⁶ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 593.

Nessa razão é a avalição de Aliomar Baleeiro:

Permanece atual o art. 6º do CTN, à luz da Constituição de 1988, pois as normas de atribuição de competência tributária são normas originárias, não derivadas, e dotadas de eficácia imediata, observadas as limitações que a própria Constituição impõe.²²⁷

Com efeito, é assegurada aos municípios, em decorrência da autonomia municipal prevista no artigo 18, da CF/88, sua própria administração em matérias típicas de seu interesse, inclusive a competência para exercer a atividade financeira que lhe é peculiar, com a finalidade de viabilizar sua existência permitindo a entrada de dividendos em seus cofres, seja através de uma relação estabelecida entre Estado e particulares (relação horizontal ou vertical), seja recebendo parcelas resultantes da repartição constitucional de receitas tributárias obrigatórias ou voluntárias (decorrentes de uma relação entre os entes federados).

É essa ordenação legislativa que organiza a competência de cada uma das esferas de poder, fomentando a engrenagem que mantém vivo o sistema de repartição constitucional de receitas tributárias — diga-se um dos mais importantes mecanismos estruturadores do Federalismo Fiscal brasileiro.

2.3.3 O Município e sua Capacidade Constitucional de Tributar

Como analisado, a Competência Tributária dos entes federados foi discriminada pela Constituição Federal e combina a atribuição de fontes próprias com a técnica de participação de uma entidade na receita pública de outra (ou técnica da distribuição ou repartição da receita tributária).

Essa técnica – que recebe o nome de federalismo fiscal, ou partilha tributária, ou ainda discriminação de rendas – se apresenta com uma peculiaridade intrínseca e ausente em outros países: a atribuição de competência municipal expressa no texto constitucional para tributar.

Hugo de Brito Machado considera que "[...] a discriminação constitucional de rendas é expressão genérica que compreende a atribuição de competência, ou partilha do poder tributário, e a distribuição de receitas tributárias". ²²⁸

Esse poder é uma garantia constitucional que vem explícita no artigo 24, inciso I, da CF/88.

²²⁷ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 62.

²²⁸ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 29.

É esse dispositivo que assegura, formalmente, a autonomia do Direito Financeiro, também reconhecida pelos princípios jurídicos específicos que devem ser apreciados ao exame dessa matéria. ²²⁹

Lafayete Josué Petter explica que:

A não menção às municipalidades, no caput do artigo 24 da Constituição Federal, não lhes retira, obviamente, a possibilidade/capacidade/necessidade de dispor sobre temas próprios do Direito (Financeiro). [...] O fundamento constitucional mais próximo está no artigo 30, inciso I e II: legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. ²³⁰

Os respectivos incisos (do artigo 30) cuidaram de prescrever a "Competência Suplementar dos Municípios" e um dos critérios adotados para definir as matérias de sua competência é se valer da aplicação do princípio de Prevalência do Interesse que, no caso do Município, é determinado pela presença do interesse local.

Nesse aspecto, não há dúvidas de que o Município pode exercer sua competência autonomamente para legislar sobre matéria de Direito Financeiro, inclusive com habilitação para expedir regulamentos específicos, configurando uma competência concorrente vertical.²³¹

O atual sistema tributário está quase todo ele estampado na Constituição Federal de 88^{232} e pode ser dividido em três níveis:

- a) Sistema tributário nacional (previsto nos artigos 145, 148 e 149, da CF e pormenorizado pelo CTN);
- b) Sistema tributário federado ou federalismo fiscal (previstos nos artigos 148, 149, 153 a 156, da CF) e;
- c) Sistema tributário internacional (previstos nos artigos 153, I e II, 155, § 1°, III, b, 155, § 2°, X, a, 156, § 3°, II e também em tratados e convenções).

Não obstante a essas previsões constitucionais, o ente favorecido de competência exclusiva para instituir tributos não poderá delegá-lo ou transferi-lo a outro²³³, de modo que a

²²⁹ PETTER, Lafayete Josué. *Direito Financeiro*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 34.

²³⁰ Op. cit., p. 35.

²³¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. 4. ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 51.

²⁰¹³, p. 31. ²³² TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 359.

²³³ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 65.

participação no produto da arrecadação de uma esfera de poder por outra, não autoriza o participante a legislar sobre o tributo partilhado.

Esse louvado instituto de discriminação de rendas entre os vários níveis de poder atingiu seu apogeu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao dar guarida à descentralização fiscal iniciada na década de 70 do século findo.

Com a atual Lei Maior, o federalismo fiscal se revestiu do manto constitucional e passou a se apresentar como uma técnica de partilha da competência tributária que objetiva preservar a autonomia dos entes políticos que compõem o Estado Federal, lembrando que "[...] o fenômeno financeiro, pela sua localização na encruzilhada do individual e do coletivo, do público e do privado, suscita reflexão desde a mais remota antiguidade nos mais diversos tipos de civilização."²³⁴

Assim, não é de hoje que o homem se movimenta estipulando e aplicando regras para modelar um Estado autônomo financeiramente e propenso a edificar um sistema tributário arguto, desejo esse que influenciou o constituinte de 1988.

Em título próprio, a CF/88 não só alargou como também aprimorou o sistema de repartição das receitas tributárias.

Com isso, o Município, já ostentando sua condição de ente federado, foi autorizado pelo artigo 145 da CF/88 a instituir seus próprios tributos.

O artigo 156 da Lei Suprema consagrou os impostos de competência municipal e nos artigos 158 e 159 cuidou da repartição das receitas tributárias a quem tem direito.

Um pouco adiante, nos artigos 182 e 183, a Constituição tratou da política urbana municipal, e, por fim, o artigo 34 §2°, inciso III, do ADCT, prestigiou os Municípios aumentando progressivamente seus percentuais no fundo de participação municipal.

Seguindo essa acepção, ao discorrer sobre a estrutura normativa dos tributos revelados constitucionalmente às pessoas políticas de direito público interno, Márcio Severo Marques sustenta que:

O art. 145 da Constituição da República inaugura o *Sistema Tributário Nacional* [...] que outorga competência impositiva à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a instituição de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Os dispositivos subsequentes informam e delimitam o exercício dessa competência, conferindo direitos subjetivos aos administrados e impondo restrições de natureza formal e material ao legislador infraconstitucional, na construção das normas tributárias.²³⁵

²³⁵ MARQUES, Márcio Severo. *Classificação Constitucional dos Tributos*. 1. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 153/154.

²³⁴ FRANCO, Antônio L. de Sousa. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Livraria Almedina, 1986, p. 107.

Essa exposição confirma que a Constituição Federal partilhou o poder de tributar, ou seja, o poder de instituir e cobrar tributos foram divididos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, garantindo-lhes autonomia financeira, uma vez que a disciplina legislativa orienta que o ente criador do tributo assenhora o produto de sua arrecadação justamente para atender sua finalidade individualizada de satisfação do interesse comum.

Nesse ponto, José Souto Maior Borges explica que:

A doutrina econômico-impositiva tradicional da finança clássica sustenta que o ato financeiro é, predominantemente, ato de financiamento da despesa pública; limita o exercício da atividade financeira à utilização dos meios idôneos para satisfazer as necessidades públicas.²³⁶

Como exposto, o destino de toda atividade financeira deve ser direcionada ao atendimento dos compromissos assumidos pelo poder estatal (a satisfação do interesse comum), para onde também converge a ação do ente municipal com a detenção constitucional de sua cota-parte do poder de tributar.

Destaca-se, então, que a competência tributária é a delimitação do poder de tributar prevista nos artigos 145 a 156, da CF/88 e está ligada à competência legislativa, que é uma atribuição assegurada pela Constituição aos entes federativos com a advertência de que "[...] o sistema tributário nacional se completa com a legislação ordinária baixada pela União, Estados e Municípios." ²³⁷

E finalmente, depois de perseverar por quase quinhentos anos e ocupando esse imenso território como ninguém, o Município conquista o *status* de ente federado de terceiro grau e passa a exercitar sua autoridade constitucional tributária para atender, autonomamente, o interesse local reconhecidamente o mais elevado dos interesses.

2.3.4 A Supremacia Federal

O poder de tributar é garantido aos entes federados pela Constituição Federal, também incumbida de, legitimamente, distribuir aos órgãos estatais a capacidade legiferante para exercer essa competência criteriosamente fracionada, repartida pelo constituinte primitivo.

²³⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 361.

²³⁶ BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao Direito Financeiro*. Editora Max Limonad, p, 40.

Na inteligência de Heleno Tôrres Taveira, a "[...] União, Estados ou Municípios recebem poder originário da Constituição, e não poder derivado, para instituírem o próprio sistema tributário."²³⁸

Nessa medida, o mesmo constituinte reservou à União a maior fatia da competência tributária em relação aos Estados e Municípios, pois "[...] De fato, realisticamente, a preponderância da União no federalismo contemporâneo é um dado com que se tem de aprender a conviver. O que é preciso impedir é uma hegemonia do poder federal que desnature o sistema", ²³⁹ já que a razão de ser dos entes federados reside na prestação de serviços públicos. ²⁴⁰

Entretanto, com o atual modelo de repartição de competências, o constituinte homenageou os Municípios com a menor parcela desse poder – consagrado no artigo 30 da CF/88.

Contudo, no que se refere à competência tributária, outra é a disposição constitucional: o artigo 156 consagrou os impostos que o Município pode instituir e os artigos 158 e 159 autorizaram a participação municipal no produto da arrecadação de impostos federais e estaduais.²⁴¹

A depender somente do sistema de repartição dos impostos, os Municípios não teriam condições de sobrevida e essa circunstância foi detectada pelo constituinte originário que construiu outro sistema, o de repartição dos produtos arrecadados, e consentiu que dele participasse o Município.

Foi da técnica de repartição do produto arrecado que sempre se valeram os Municípios para compor o seus caixas quase sempre vazios pela discreta arrecadação proporcionada pelo sistema de repartição de impostos que lhe conferiu uma minguada quota.

Desfrutando desse regramento constitucional, os Municípios tiveram que suportar a deprimente condição de dependentes financeiros dos governos federal e estadual para cumprirem os encargos que assumiram no exato momento em que conquistaram suas autonomias.

²³⁸ TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 312.

²³⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 75.

p. 75. ²⁴⁰ CASTRO, José Nilo. *Os Municípios em face das normas constitucionais de conteúdo econômico*. Revista de informação legislativa, v. 21, n. 83, p. 263-272, jul./set. 1984, p. 265. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181548>. Acesso em: 30 mar. 2017. ²⁴¹ Op. cit., p. 59.

Foi essa a forma encontrada pela Lei Maior de 88 para combater a superioridade tributária da União e evitar o enfraquecimento econômico dos Municípios que poderia leválos a óbito.

E essa repartição constitucional do produto arrecadado foi delineada seguindo uma lógica de transferências diretas ou indiretas das receitas angariadas pelos entes superiores.

Nesse compasso, é a lição de Valdecir Pascoal:

As transferências constitucionais são parcelas de recursos arrecadados pelos Governos Federal e Estadual, mas que, obrigatoriamente, devem ser transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios. No Brasil, assumem duas formas: 1ª) Direta [...] 2ª) Indireta.

É partilhando desse arranjo constitucional de divisão de recursos públicos que cada um dos agentes políticos exercita a atividade financeira correspondente.

Hugo de Brito Machado confirma essa disposição constitucional de recursos públicos, afirmando que "[...] A partilha dos recursos públicos é feita através de duas técnicas: [...] a divisão do poder de tributar e a repartição do produto da arrecadação".²⁴³

Atualmente são das transferências de riquezas dos entes federados superiores que sobrevivem os Municípios, ou seja, de uma relação entre os próprios entes federados e não entre o poder estatal e os particulares como seria pertinente em um Estado Federal.

No mesmo ritmo, Regis Fernandes de Oliveira argumenta que "[...] As receitas transferidas são arrecadadas por uma unidade federativa e repassada a outra, na forma disciplinada pelos arts. 157 a 162 da CF"²⁴⁴ e podem ser resultantes ou do texto constitucional e legal (representadas pelas transferências obrigatórias) ou de mera liberalidade do ente federado como forma de auxílio (nesse caso representada pelas transferências voluntárias definidas no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Evidente que essa inovadora partilha de competência tributária é uma medida que descentraliza o poder político. Nessa direção, é a lição de Hugo de Brito Machado:

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a desconcentração do poder, pela descentralização dos recursos públicos, foi considerável. Infelizmente, porém, algumas emendas constitucionais já produziram significativo

p.373. ²⁴⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 273.

PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 102
 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 373

retrocesso, de sorte que hoje a maior parte dos recursos públicos – e, consequentemente, a maior parcela do poder político – pertence à União.²⁴⁵

Depois de percorrer menos de três décadas de vida, o sistema de repartição de receitas de 1988 cede, concedendo à União a supremacia tributária, inclusive para ofertar desonerações ficais que tanto contribui para a maximização das desigualdades entre as esferas de poder.

Novamente o poder político municipal se vê encurralado financeiramente para honrar os compromissos de interesse local, ficando sem forças para afastar sua dependência financeira dos entes federados de primeiro e segundo grau, mesmo que o artigo 160 da CF/88 impeça a retenção ou a restrição à entrega do repasse das parcelas a serem distribuídas.²⁴⁶

Felizmente, não há (ainda) previsão constitucional de transferências de receitas públicas de Município para Município, de Município para Estado ou de Município para a União Federal.

Da mesma forma, não há transferências de Estado para Estado e nem de Estado para a União, acentuando que é característica essencial do atual sistema de transferências de receitas o fluxo vertical para baixo dos recursos, ou seja, da União para Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios.

Mas o absurdo supremo não se encerra com essas assertivas. Do universo de doze impostos constitucionalmente exequíveis, apenas três deles são de competência dos Municípios, muito embora não esteja impedido de instituir outras espécies.

Vejamos a disposição da competência municipal:

- a) Impostos de competência exclusiva dos municípios (artigo 156/CF):
- 1. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU
- 2. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS
- 3. Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis ITBI
- b) Tributos Comuns (Artigo 145/CF)
- 1. Taxas
- 2. Contribuição de Melhoria

²⁴⁵ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.374.

²⁴⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretária de Documentação, 2017, p. 134. Atualizada até a EC. 96/2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.

Afora esses tributos, o Município ainda pode instituir contribuições sobre os salários dos seus servidores, como já é feito pelos Estados e o Distrito Federal, em consonância com o artigo 149, parágrafo único, da CF/88.

E ainda visando garantir a relativa independência do Município no atual sistema tributário brasileiro, a arrecadação própria municipal recebeu um reforço constitucional com a finalidade de diminuir as desigualdades regionais e, em contrapartida, contribuir para a conquista dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil grafados no artigo 3°, da Carta Magna, já que é "[...] possível ocorrer desequilíbrio na arrecadação, em virtude de fatores socioeconômicos alterarem os ingressos e receitas, a Constituição estabelece forma de repartição das receitas tributárias (arts. 157 – 162) [...] de modo que entes menores tenham recursos suficientes para atender a suas necessidades."²⁴⁷

É através do recurso da partilha do produto arrecadado pelos entes superiores aos inferiores (arts. 157 a 161) e também por meio das transferências intergovernamentais os expedientes encontrados pelo legislador para promover o equilíbrio financeiro do Município, lembrando que "[...] a autonomia financeira é quem assegura a autonomia administrativa e a autonomia política"²⁴⁸ do ente federado.

Muito embora o equilíbrio financeiro entre as esferas políticas ainda seja um sonho a ser ultrapassado, as medidas cotejadas foram disponibilizadas pelo legislador na tentativa de nivelar a capacidade financeira das distintas esferas de poder, diante de uma desequilibrada distribuição de tributos que nitidamente favoreceu a União.

2.4 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

A busca por um modelo eficaz para garantir a autonomia financeira de cada uma das unidades federativas brasileira é notória, pois a qualificação de Estado Federal exige um mínimo de autonomia de seus agentes políticos.

Nessa esteira, e conforme leciona Roque Antônio Carrazza, "[...] a tributação é o principal meio de o Estado se financiar, isto é, de obter os recursos necessários ao atingimento dos fins que justificam sua própria existência (propiciar segurança, saúde, lazer, cultura, bem-

²⁴⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 113-115.

²⁴⁸ COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 133.

estar social etc.)"²⁴⁹, anotando-se que todo arranjo tributário no federalismo fiscal objetiva dividir o poder de tributar espalhando essa competência entre as esferas políticas, daí a importância de uma equilibrada repartição da competência tributária.

Entretanto, ultimamente tem-se registrado uma discrepância na repartição das receitas tributárias, operando um desequilíbrio vertical federativo, sem contar que houve um engessamento orçamentário federal por sua vinculação ao atendimento de atividades específicas, o que impede o repasse para as demais esferas.

Por outro lado, o atual quadro político tem provocado um desarranjo socioeconômico por desrespeitar o princípio da solidariedade, o qual baliza as relações entre os entes federados, agravando a desigualdade horizontal.

Nessa órbita e com a finalidade de equalizar o sistema de partilha das receitas, o constituinte de 1988 normatizou a matéria, e seguindo o entendimento de Ricardo Lobo Torres:

A CF organiza ainda o sistema de partilha da receita tributária (art. 157 a 161), colocando-o topograficamente no corpo da Constituição Tributária. Já não se trata de um mero sistema tributário, posto que não cuida de relações entre Fisco e contribuinte, mas de um *sistema financeiro*, por disciplinar as relações intergovernamentais decorrentes da partilha do produto da arrecadação de tributos. [...] O sistema Tributário Nacional é o que se estrutura de acordo com a base econômica da incidência, independentemente de considerações sobre a pessoa jurídica titular da competência impositiva. Desenha-o inicialmente a CF que prevê a instituição de impostos, taxas e contribuições de melhorias (art. 145), de empréstimos compulsórios (art. 148) e de contribuições sociais, econômicas e profissionais (art. 149). Completa-o o CTN, que, publicado sob a égide da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, adotou topograficamente o critério de sistematizar os tributos de acordo com a sua base econômica. O sistema tributário nacional se completa com a legislação ordinária baixada pela União, Estados e Municípios.

A luz dessa regulação caminha o conjunto de medidas financeiras governamentais formuladas com a finalidade de consolidar o desenvolvimento nacional em harmonia com os preceitos de cidadania.

E esse pacto constitucional foi cuidadoso ao prestigiar um modelo afinado com as mudanças materializadas durante o Governo Militar que implantou um paradigma político coeso, e ainda observando a lição de Ricardo Lobo Torres:

²⁵⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 361.

²⁴⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 797.

O sistema tributário nacional brasileiro alcançou razoável grau de racionalidade com a reforma introduzida pela EC 18/65 e pelo CTN. [...] O sistema tributário federado se estrutura a partir da consideração da pessoa jurídica titular da competência impositiva. É o sistema do federalismo fiscal, ou da partilha tributária, ou da discriminação de rendas, expressões que podem ser tomadas como sinônimos. Aparece inteiramente desenhado na Constituição (arts. 153 a 156), que, aliás, desde 1891, com a única exceção a EC 18/65, tem adotado o critério de estrutura-lo topograficamente. [...] Em face de sua extraordinária aptidão para destruir a liberdade, o poder tributário já nasce rigidamente limitado pela Constituição, sendo a partilha da receita um dos instrumentos mais eficientes para a garantia dos direitos fundamentais. ²⁵¹

Com a restauração da Federação brasileira de 1988, emergem novas perspectivas voltadas para uma uniformização da atuação dos entes federados, baseada na cooperação como redutor das desigualdades regionais²⁵², já que os Municípios conquistaram o *status* de membro da federação.

Mesmo assim, o conjunto de medidas em vigor, coloca o Município no pé da pirâmide, em franco desequilíbrio com os demais, muito embora todas as pessoas políticas detenham, igualmente, a titularidade constitucional do poder de tributar.

Definida como a aptidão para criar, *in abstrato*, tributos, a competência tributária engloba todas as hipóteses de incidência tributária previstas no artigo 145 da CF/88.

Nessa lógica, a competência tributária para instituir taxas e contribuições de melhorias é outorgada aos entes federados titulares do poder de tributar de forma genérica. Por outro lado, a competência para instituir impostos é conferida aos agentes políticos de forma específica, particularizada.

Toda essa dinâmica só é possível diante da organização harmônica do atual Sistema Tributário Nacional que formatou suas bases levando-se em conta os princípios norteadores do Estado Federal tripartido.

Com essa argúcia e novamente valendo-se da colaboração de Kyioshi Harada, o constituinte editou um Sistema Tributário Nacional composto por 18 artigos, o qual pode ser conceituado como:

O conjunto de normas constitucionais de natureza tributária, inserido no sistema jurídico global, formado por um conjunto unitário e ordenado de normas subordinadas aos princípios fundamentais, reciprocamente

²⁵² BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 57.

²⁵¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 363/364.

harmônicos, que organiza os elementos constitutivos do Estado, que outra coisa não é senão a própria Constituição.²⁵³

Assentou o constituinte uma fórmula individualizada de repartição da competência tributária e com essa disposição cada ente federado é detentor de uma parcela do poder de tributar; poder esse indelegável.

Nessa medida, somente a Constituição Federal é que dispõe do legítimo poder para deputar a outro agente político a competência tributária.

Decorre desse judicioso contexto a coexistência de um sistema menor e parcial (sistema constitucional tributário) que se encaixa dentro de outro maior e global (sistema constitucional) para movimentar a engrenagem que dá vida ao modelo de repartição da competência tributária eleito.

Esse figurino impede a aprovação de qualquer propositura infraconstitucional propondo alterar ou reduzir a competência de qualquer dos entes federados dentro desse complexo sistema de repartição constitucional tributário que privilegia, manifestamente, a União.

Para corrigir esse apanágio constitucional, o constituinte determinou uma repartição das receitas auferidas pelos entes de primeiro e segundo grau, ou seja, que fosse partilhada com os Municípios uma parcela do que a União e Estados-membros arrecadam no exercício de suas capacidades tributárias, providência concretizada através das transferências constitucionais (intergovernamentais).

Foi essa a alternativa encontrada para compensar financeiramente o Município de flagrante discriminação no momento em que o constituinte repartiu a competência tributária entre os entes federados brasileiros.

2.5 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

O princípio do federalismo conferiu constitucionalmente o poder de tributar aos entes federados (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) e, uma vez amparados por lei, poderão cobrar seus tributos.

Nesse tom e por não haver hierarquia entre os agentes políticos, a Constituição Federal repartiu a competência legislativa tributária de cada uma das esferas de poder, deixando o contribuinte sujeito, concomitantemente, a autoridade de cada uma delas individualmente.²⁵⁴

²⁵³ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 349.

Em que pese a Constituição Federal em seu artigo 145 e o Código Tributário Nacional em seu artigo 5°, prescreverem apenas três espécies de tributos, é pacífico na doutrina (com amparo jurisprudencial), a prevalência da teoria pentapartida, ou seja, aquela que reconhece cinco hipóteses de tributos por incluir as previsões elencadas nos artigos 148 e 149, da CF/88.

Contudo, somente os tributos elencados na Constituição Federal, em seus artigos 145 (impostos, taxas e contribuição de melhoria) e no artigo 149-A, (Contribuição para o Serviço de Custeio de Iluminação Pública), são de competência do Município.

Nesse sentido, somente os agentes políticos foram investidos da competência tributária, e conforme leciona Zelmo Denari, é uma prerrogativa outorgada às pessoas jurídicas de direito público interno para criar tributos. ²⁵⁵

Seguindo esse critério, a atual Constituição projetou uma divisão tributária cuidadosa a cada um dos entes, inclusive ao derradeiro deles (o Município) e "[...] no tocante à discriminação de rendas, foram mantidas todas as espécies tributárias previstas na Constituição de 1969: imposto, taxas, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições sociais". 256

Com esse arranjo caminha o ordenamento pátrio, muito embora tenha se insurgido inúmeras propostas revisoras pretendendo contemplar um sistema tributário capaz de solucionar a crise financeira que atualmente aflige os Municípios brasileiros e que lhes autorizem desempenhar regularmente suas atribuições institucionais de atendimento ao interesse comum.

2.6 TRANSFERENCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

2.6.1 Nascimento e Evolução

Diante do novo paradigma constitucional patrocinado especialmente com as influentes Constituições de Weimar e Mexicana do início do século XX, o mundo passa a reverenciar de uma engenhosa predisposição legislativa de reconhecimento formal da dignidade humana.

Essa nova rotulação repercute em cadeia fomentando um novo padrão político que aporta em todos os continentes, pois a escritura fundamental do império alemão de 1919

²⁵⁴ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p.

²⁵⁵ DENARI, Zelmo. *Curso de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 39. ²⁵⁶ Op. Cit., p. 54.

reconheceu a existência do Município como entidade autônoma para conhecer de matérias de interesse local.²⁵⁷

No Brasil não foi diferente. O panorama político, ainda na década de 20, sofre as primeiras reformas constitucionais mirando uma adequação do poder econômico que propiciasse uma redistribuição racional de rendas objetivando atenuar as diferenças regionais e, consequentemente, impulsionar o desenvolvimento nacional.

Vestindo essa concepção, houve a necessidade de se adotar medidas que conclamassem os interesses locais que, na visão de Urbano Vitalino de Melo Filho, "[...] não significa interesse exclusivo, mas sim, predominantemente, porque não há interesse local que não repercuta no âmbito regional, ou mesmo, no âmbito nacional." ²⁵⁸

Seguindo essa lógica, desde a Constituição de 1934 já se percebe a efetividade de medidas tendentes a contemplar uma divisão tributária participativa. Esse mandamento constitucional licenciou um novo modelo tributário, não só ao conceder competência tributária aos Municípios, que, desde então, conquista o direito de ter receitas próprias oriundas de tributos exclusivos, como também implantou um sistema de transferências intergovernamentais automáticas.

Desde aquele momento, se verifica o nascimento de fontes próprias de receitas municipais e também de uma técnica de participação na receita alheia, identificando-se a adesão constitucional a um sistema misto de repartição de receitas.²⁵⁹

A carta constitucional seguinte (1937) manteve o sistema misto de separação de receitas com tributos exclusivos para os três níveis de governo e também preservou o sistema de transferências intergovernamentais.

Já a Constituição 1946, além de conservar as configurações da ordem anterior, trouxe inovações para o sistema de transferências intergovernamentais, permitindo uma participação dos entes subnacionais na arrecadação alheia. E daí em diante essas modificações parciais contribuíram para outras de maior profusão, fortalecendo a marcha constitucional até aportar na fórmula atual.

Nesse desenrolar, o seio político brasileiro passou a acomodar um sentimento de divisão ou repartição de competência sustentável que garantisse a autonomia das comunidades regionais.

²⁵⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 91

²⁵⁸ MELO FILHO, Urbano Vitalino. *Direito Municipal em Movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 145. ²⁵⁹ CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 62.

Contudo, avanços mais profundos só ocorreram com a Emenda Constitucional nº 18/65, que permitiu a instituição de novos impostos e também a criação de fundos de participação de Estados e Municípios, bem como a construção de um sistema de partilha de receitas intergovernamentais.

Tais medidas proporcionaram um enrijecimento gradual da personalidade municipal que foi habilitada a atender aos imperativos das comunidades regionais motivadas pela repartição de competências que se exteriorizavam como um ingrediente vital para a construção de uma federação. ²⁶⁰

Progressivamente, as transferências intergovernamentais ganharam estatura e se tornaram nobres, como um hélio, e naturalmente fundamentais para a sobrevivência do mais imberbe dos entes federados – o Município.

2.6.2 Conceito e Balizamento Constitucional

As transferências intergovernamentais representam o repasse das receitas tributárias entre as unidades federadas de maior para as de menor nível, sob o paradigma da relevância da função social e da equalização fiscal direcionada a garantir a autonomia financeira dos agentes políticos e, consequentemente, promover o desenvolvimento socioeconômico proporcional das microrregiões.

Imbuído desse propósito – de estabelecer um modelo equilibrado de transferência constitucional de receitas – o constituinte não vacilou. Em 1967 editou outra Constituição Federal remodelando a sistemática já introduzida, que foi alterada logo em seguida pela Emenda Constitucional nº 1/69. Essa emenda não promoveu mudanças significativas na ordem então vigente, especialmente quanto ao aspecto da repartição de receitas.

Contudo, as sucessivas modificações constitucionais do sistema de transferências intergovernamentais movimentou o federalismo fiscal que, de centralizado, assume um arquétipo cooperativo e de integração.

Nesse contexto, são apropriadas as assertivas de Sérgio Prado:

A reforma tributária de 1967 instituiu, efetivamente, o primeiro sistema de partilha de recursos com sentido estritamente redistributivo no setor público brasileiro. [...] Antes de 1967, o tipo de transferências de maior peso no sistema brasileiro previa a partilha simples, sem orientação redistributiva,

²⁶⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 52.

dos recursos arrecadados com base nos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica, minerais e serviços de telecomunicações. ²⁶¹

De fato, a engrenagem constitucional não permaneceu estática e seu movimento infligiu a construção de novos paradigmas constitucionais impulsionado, principalmente, pelo movimento civil conhecido como "Diretas Já", deflagrado no início dos anos 80.

No entanto, anos antes, em 1975, o Governo Militar dá início ao processo de descentralização fiscal da federação brasileira, até então enrijecido pelo Golpe de 64 que insistia na distribuição vertical de recursos.

Felizmente, as alterações pontuais autorizadas pela ditadura militar evoluíram, mas ainda assim o sistema de transferências intergovernamental brasileiro permaneceu praticamente intacto até 1988, quando sua essência é remodelada pela nova Constituição.

Ainda nos anos 80, o país conquista eleições indiretas para eleição presidencial e também recebe autorização do governo federal para promover uma assembleia constituinte.

Esse órgão colegiado cumpriu seu papel redigindo uma nova ordem políticoinstitucional que transformou o sistema de partilha de receitas tributárias do período militar em um dos mais descentralizados e autonomizados da economia mundial.

O sobredito processo de descentralização das receitas está intimamente ligado ao processo de superação do quadro de centralização fiscal e político implantado durante o regime militar, que foi superado pela nova ordem constitucional ao instaurar, formalmente, o instituto das transferências intergovernamentais dedicando à matéria os artigos 157, 158 e 159 da CF/88.

Esse revestimento constitucional garantiu a continuidade das transferências de recursos entre as várias esferas políticas, pouco importando se de mesmo nível (horizontal), ou de nível diverso (vertical), ou seja, permitiu a participação dos Estados e Municípios na receita tributária da União e dos Municípios na receita tributária dos Estados.

2.6.3 Classificação Doutrinária

Tendo em vista que o papel das transferências intergovernamentais é o de promover repasses de recursos financeiros entre os agentes políticos, o constituinte originário cuidou dessa tão importante matéria na secção VI, da CF/88, autorizando a discriminação do produto da arrecadação tributária como forma de compensar os entes federados menores (Estados,

²⁶¹ PRADO, Sérgio. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 49.

Distrito Federal e Municípios) ao conceder-lhes uma fatia daquilo que é arrecadado pela União.

Observando esse quadro, as transferências intergovernamentais podem ser classificadas em obrigatórias (automáticas ou constitucionais) e voluntárias (ou discricionárias).

As transferências obrigatórias são aquelas já previstas em lei ou no texto constitucional e devem ser automaticamente, compulsoriamente repassadas às entidades subnacionais já enumeradas, dispensando qualquer anuência governamental. Essa categoria está prevista nos artigos 157 a 159 da CF/88, e é de crucial importância para a garantia da autonomia financeira dos entes federados ao promover equilíbrio entre eles, expurgando as desigualdades.

Ao contrário, as transferências voluntárias são aquelas que dependem da decisão exclusiva de uma autoridade a que está vinculada a receita tributária. Geralmente são levadas a efeito por meio de convênios e, por essa razão, não dependem de lei específica, sendo suficiente que constem de previsão orçamentária.

Contudo, sua efetiva concretização exige a disponibilidade de dotação orçamentária e também que o ente destinatário da contrapartida esteja em ordem com os rigores prescritos.

Para ilustrar esse panorama, importante convocar a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira:

A Constituição da República, diante do caráter federativo de nosso Estado, atribui competência tributária aos três entes que integram a federação: União, Estados-membros, Distrito Federal [...] e Municípios. A cada qual dá legitimidade ativa para instituição de tributos. No entanto, diante da maior arrecadação da União e dos Estados, determina o texto da Lei Maior que haja transferência de parte de alguns tributos aos entes menores. Tais transferências tributárias são obrigatórias e compulsórias, descabendo a qualquer deles impedir ou evitar o repasse. [...] Diferentemente, as transferências voluntárias que, como o próprio nome está dizendo, não são cogentes, mas dependem de manifestação da vontade do órgão titular da arrecadação. Estando claro que não se cuida da receita transferida obrigatória, mas da que é transferida em face de ajuda de um ente a outro, como por exemplo, a União repassa recursos ao Estado para promover evento cultural para construir uma creche, etc. 262

Restou nítido, portanto, que a finalidade das transferências voluntárias, ao contrário das obrigatórias, não é a de assegurar a equidade financeira do ente de menor grau e sim de atender a um objetivo específico, determinado.

²⁶² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: 2015, p. 784/785.

E não por acaso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 25, informa o que se entende por transferências voluntárias, dispondo que sua intercorrência se dá no plano público e envolvendo as esferas políticas, reafirmando que sua regularidade não deriva de uma prescrição constitucional ou legal, mas sim da vontade administrativa do órgão descentralizador.

Assim é sua dinâmica, ou seja, as transferências voluntárias se efetivam diante da dotação orçamentária autorizativa, o que não gera qualquer direito subjetivo ao favorecido, a quem resta a expectativa de ver materializada a manifestação de vontade do ordenador, o qual detém o livre arbítrio de executar (ou não) a despesa.

E seguindo a ideologia de José Maurício Conti²⁶³, não há exclusividade de uma ou de outra espécie de transferência intergovernamental, sendo perfeitamente possível a coexistência de inúmeras delas, o que já é praticado em território brasileiro.

Nesse patamar, pode haver casos em que o procedimento de aplicação de transferência intergovernamental seja misto, situação que exige duas etapas.

A primeira delas requer que a norma constitucional reconheça o repasse da receita a outro ente federado de forma obrigatória, compulsória. A segunda estabelece que a entidade subnacional destinatária da receita assuma o encargo de transferir, de repassar parte da receita recebida a outras unidades federadas.

No Brasil, esse modelo se amolda com as diretrizes dos Fundos Constitucionais de Financiamento da Região Norte (FNO), da Região Nordeste (FNE) e da Região Centro-Oeste, os quais preveem a superação de etapas, ou seja, primeiramente há uma transferência constitucional obrigatória de receitas para os fundos (artigo 159, I, "c", da CF/88), com uma consequente redistribuição desses recursos para programas de financiamento do setor produtivo que se encaixem aos rigores legais previamente fixados.

De outra banda, as transferências intergovernamentais também podem ser classificadas quanto ao destino do recurso em: vinculadas (ou condicionadas) e não vinculadas (ou incondicionadas).

As vinculadas representam o repasse de receitas aos entes federados obedecendo a uma rota específica, ou seja, o recurso deve ser aplicado em determinada atividade socioeconómica, fundo ou serviço público específico. Amolda-se a esse perfil o Fundef, o Sistema Nacional de Saúde, entre outros.

²⁶³ CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 41.

Sérgio Prado explica que "[...] esta parcela das transferências, destinadas ao equilíbrio vertical, não se constitui em recurso livre para o orçamento subnacional, é afetada por condicionalidades que podem especificar setores ou mesmo projetos a serem beneficiados."

Em contrapartida, as transferências não vinculadas, são configuradas pelo repasse de receitas às unidades federadas despida de exigência específica, ou seja, o ente destinatário do recurso tem autonomia para utilizá-lo. São as previsões do artigo 159, da CF/88, sendo exemplo os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quanto à forma, as transferências podem ser classificadas em diretas (as que dispensam qualquer intermediação para a transmissão dos recursos arrecadados) e indiretas (as que necessitam da intervenção de fundos próprios para a formação de receita).

Defendendo essa dupla modalidade de repartição de receitas tributárias (ou técnica de distribuição, ou de participação das pessoas políticas no produto da arrecadação das outras), o douto Sacha Calmon Navarro Coêlho adverte que elas não guardam nenhum nexo com o Direito Tributário. Na verdade, as transferências diretas e indiretas são legados intergovernamentais que de modo algum dizem respeito aos contribuintes. ²⁶⁵

Valdecir Pascoal, por sua vez, disciplina que no Brasil as transferências constitucionais diretas e indiretas são frações das receitas auferidas pelos Governos Federal e Estadual e que, necessariamente, devem ser transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios.²⁶⁶

Então, podemos assim descrevê-las:

- a) Participação direta (ou simples) no produto das rendas tributárias, ou seja, é a atuação direta na arrecadação do tributo. Significa a repartição de receitas por meio de simples transferência orçamentária dos entes de maior nível para os menores, que as recebem diretamente, sem a intervenção de qualquer intermediário e sem que faça parte de qualquer fundo constitucional. Previsão constitucional: artigos 153, § 5°, I e II; 157 e 158. Exemplo dessa modalidade de participação é o IPVA, pois o artigo 158, inciso III, da CF/88, assegura aos Municípios cinquenta por cento do montante arrecadado pelos Estados sobre a propriedade dos veículos licenciados em seus territórios.
- b) Participação indireta (ou complexa) nas rendas tributárias e nos fundos de participação e de compensação, ou seja, é a atuação que

²⁶⁴ PRADO, Sérgio. *Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 37.

²⁶⁵ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 15 ed. ver. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 350.

²⁶⁶ PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 102.

acontece quando parcelas de um ou mais tributo são disponibilizadas para a constituição de fundos que futuramente serão repassados aos favorecidos. Consistem na repartição das receitas depositadas em fundos de participação, seguindo critérios legais e constitucionais previamente definidos. Previsão constitucional: artigos 159 c/c 161. Exemplo dessa variante é o FPM, visto que o artigo 159, inciso I, "b", da CF/88, determina à União o repasse de impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados na ordem de vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

Portanto, e obedecendo a essa metodologia de repartição de rendas, podemos pontuar as transferências constitucionais da União e dos Estados para os Municípios na seguinte conformidade:

- 1. Repasse da União para os Municípios:
- a) 100% da arrecadação do IRRF sobre os rendimentos pagos pelo município art. 158, I, da CF/88;
- 50% do ITR relativos aos imóveis do município (ressalvada a hipótese do art. 153, §4°, III da CF em que os municípios poderão, por convênio com a UNIÃO, arrecadar 100% do ITR) – art. 158, II, da CF/88:
- c) 7,25% da CIDE Combustível art. 159, III, da CF/88;
- d) 70% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação art. 153, § 5°, II, da CF/88;
- e) Fundo de Exportação art. 158, parágrafo único, I e II, da CF/88.
- f) Fundo de Participação dos Municípios FPM art. 159, I, "b", "d" e "e", da CF/88.
- 2. Repasse dos Estados para os Municípios:
- a) 50% do IPVA dos veículos licenciados em seu território art. 158, III, da CF/88;
- b) 25% do ICMS art. 158, IV, da CF/88;
- c) 2,5% do IPI transferido pela União aos Estados proporcional às exportações ocorridas no território estadual (equivale a 25% dos 10% que os Estados receberam a título de IPI) art. 159, § 3°, da CF/88.

Como visto e com o objetivo de alcançar um equilíbrio financeiro entre os agentes políticos, o legislador brasileiro cuidou de aprumar a repartição das receitas e assim o fez destinando algumas espécies tributárias para garantir a solidez do sistema de transferência constitucional de receitas.

As espécies tributárias reservadas para alimentar as transferências constitucionais diretas e indiretas foram: impostos (não todos) e uma contribuição (a CIDE-combustível).

Logo, foram excluídas da repartição tributária:

- a) Os impostos arrecadados pelos Municípios e pelo Distrito Federal
- b) O imposto estadual sobre transmissão causa mortis e doações ITCMD.
- c) Os impostos federais sobre importação, exportação, grandes fortunas e os extraordinários de guerra, e o IOF.
- d) Os tributos vinculados (taxas e contribuições de melhorias)

Noutra esteira, José Maurício Conti, analisando o federalismo moderno, faz outra classificação para as transferências intergovernamentais baseada no critério da cooperação (ou das unidades envolvidas nas transferências), promovendo a seguinte distinção:

- a) Cooperação vertical: é a transferência ou o repasse de recursos entre agentes políticos de grau diverso.
- b) Cooperação horizontal: é a transferência ou o repasse de receitas entre agentes políticos de mesmo grau.

Por sua vez, Sérgio Prado aponta mais três modalidades de transferências intergovernamentais: ²⁶⁷

- a) Devolutas: são as transferências cujas receitas são devolvidas aos agentes políticos que possuem relação direta com o fato gerador da tributação. Exemplo dessa modalidade é o IPVA. Muito embora seja um imposto de competência do Estado, é seu dever repassar 50% da receita ao Município onde esteja registrado o veículo. Base legal: artigo 158, I, da CF/88. Também se encaixam nesta modalidade o ITR e o IOF.
- b) Redistributivas: são as transferências de receitas distribuídas aos Estados e aos Municípios em respeito há algum critério ligado à promoção do equilíbrio econômico entre os entes federados.
- c) Compensatórias: consiste nas receitas transferidas aos Estados a título de compensação pelas eventuais perdas de rendimentos resultantes da desoneração de exportações, o que está implícito na legislação, se mostrando como uma espécie de compensação do governo federal ao estadual que deixa de recolher uma receita exequível. Exemplo dessa modalidade é a contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados (CIDE-combustível), em que parte da receita é repassada para os Estados como forma de compensar a perda do Imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), em face da instituição de imunidade deste imposto sobre as mercadorias destinadas ao exterior. Base legal: artigo 159, III, da CF/88.

²⁶⁸ PRADO, Sérgio. *Descentralização de Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 53.

²⁶⁷ PRADO, Sérgio. *Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 33-43.

Ainda segundo o mesmo autor, somente as transferências redistributivas estão em condições de decrescer os desequilíbrios regionais, dispondo que:²⁶⁹

Uma vez separados os fluxos devolutivos e compensatórios, os únicos fluxos que têm a possibilidade de reduzir desigualdades inter-regionais em capacidade fiscal de gasto são aqueles a que chamamos de redistributivos:

- a. Fundos de Participação de Estados e Municípios;
- b. Sistema Cota-Parte;
- c. Sistema Único de Saúde (SUS);
- d. Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).

Essa modalidade de transferência intergovernamental proporciona a repartição de recursos estaduais entre os municípios e entre esses e os governos a que estão vinculados, sendo que o seu fluxo é plenamente capaz de reduzir as desigualdades econômicas entre os agentes políticos.

Nesse traço, na atualidade, o tão desejado equilíbrio fiscal dos entes federados regionais e locais só poderão ser mais facilmente alcançados pela via das transferências intergovernamentais redistributivas, justamente por permitir uma divisão equânime do fluxo de receitas entre as esferas subnacionais.

Patente, então, que a cooperação financeira intergovernamental fortalece o processo de descentralização brasileiro por cativar um senso de responsabilidade fiscal dos agentes políticos, além de lhes impingir uma gama mais expressiva de encargos frente a enorme diversidade e desigualdades que rotulam negativamente a economia local e regional brasileira.

Esses avanços só foram possíveis com a adoção, pelo poder central, de medidas transparentes e responsáveis ao desempenhar seu papel na economia brasileira. Isso permitiu o acolhimento de modelos de cooperação financeiros intergovernamentais auspiciosos, especialmente no final da década de 90, o que fortaleceu as bases da federação e também gerou progressos no processo de descentralização política que envolvia o país, garantindo recursos para o financiamento de várias áreas como saúde, infraestrutura e educação.

²⁶⁹ PRADO, Sérgio. *Descentralização de Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 59.

3. PANORAMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DE 1988

3.1 FIGURINO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO

Ao arrepio do rigor imperial, um levante republicano orquestrou uma peleja nacional no final do século XIX que culminou com a constitucionalização de uma nova ordem, libertando o Estado brasileiro da autoridade imperial.

Nesse período reinou a batuta progressista esmerada num molde norte-americano entalhado cem anos antes, mas suficiente para unir as peças de uma nova engrenagem: A Constituição Federal de 1891.

Sob o eixo do Estado Federal, foram empossadas as reformas necessárias para o crescimento nacional, dentre elas a tributária, e conforme leciona Urbano Vitalino de Melo Filho:

Com o fortalecimento das ideais federalistas o centralismo monárquico acabou por romper-se e houve, então, a proclamação da República, tendo sido as Províncias transformadas em Estado Federados dotados de autonomia. Surge, assim, a Constituição de 24/02/1891 que assegurava ao Município o princípio de autonomia, consagrado no art. 68. 270

Ainda que escorrendo em leito raso, os ideais reformadores são tocados pelo entusiasmo progressista então eleito, que anos mais tarde acabariam consumidos pelo desatino sucessivo das Grandes Guerras e pela cobiça política interna.

Os prejuízos dessas insanidades nem puderam ser integralmente contabilizados, mas foram suficientes para alterarem o curso do progresso nacional, encolhido diante das lesões provocadas pelo movimento revolucionário de 1930 e pela ruptura constitucional impelida pelo Estado Novo.

Contudo, os ideais reformadores do povo brasileiro repousavam em um forte impenetrável, e ao serem banhados pela luz constitucional mexicana e alemã do início do século XX, reacendeu no constituinte brasileiro o intenso desejo de sancionar uma nova ordem constitucional, sendo, então, promulgada a Constituição Federal democrática de 1946.

Integrava esse diploma uma discriminação de rendas tributárias, porém mais rígido que o anterior e predominantemente municipalista e fundado sob a regência de três premissas: a primeira delas partia da simultaneidade de sistemas autônomos, um para cada esfera política, consagrando um modelo triplo, porém independente; a segunda aderiu a uma

²⁷⁰ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito Municipal em Movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 28.

classificação jurídica dos impostos, desconsiderando sua natureza econômica e; a derradeira prestigiava uma autonomia financeira de cada um dos três entes federados pela composição de impostos privativos, conquanto permitisse a participação financeira de um agente político no rendimento obtido por outro poder tributante.²⁷¹

Contudo, essa nova configuração tolheu o crescimento municipal em razão do corte de receitas, levando o legislador a editar uma emenda privilegiando os Municípios brasileiros com uma nova discriminação de rendas que lhes asseguravam recursos econômicos e financeiros próprios e suficientes para garantir suas sobrevivências.

Mas o que parecia salutar para a retomada do crescimento gerou brutal crise financeira para os Estados, lavando a decretação de comandos políticos abusivos na tentativa de frear o colapso institucional.

Porém, medida nenhuma rendeu efeito imunitório e ainda propiciou a eclosão de um movimento cível e militar que depôs o governo eleito, imperando com mão de ferro.

A partir daí, um novo governo assume a administração do país e o:

Regime instaurado pelo golpe de 1964 desestruturou a produção no país em vários setores, com o exílio de cientistas, acadêmicos, artistas e políticos, sem contar as cassações, aposentadorias compulsórias, prisões, torturas e mortes. De acordo com a Comissão Nacional da Verdade, cerca de 50 mil pessoas tiveram a cidadania diretamente violada durante o período, marcado pela intolerância do lema criado pelo governo militar: 'Brasil, ame-o ou deixe-o'.²⁷²

Nesse clima funesto, o governo regente sanciona a emenda constitucional nº. 18, de 1965, estabelecendo uma autêntica reforma tributária, seguida de inúmeras leis complementares, sendo sancionado um sistema tributário dos mais modernos que o mundo já presenciará com a introdução do imposto sobre o valor agregado, modelo posteriormente acolhido inclusive por nações desenvolvidas.

A sistemática então adotada autorizava cada uma das unidades políticas da federação a legislar sobre seus sistemas tributários, preterindo o sistema tributário de 1946 por não guardar simetria diante da nova ótica governamental, ou seja, representava um instrumento negativo de ação não condizente com a política econômica naquele momento legitimada.

Na realidade, os mentores do golpe de 64 buscavam reformas urgentes, até mesmo tributárias, para garantir o sucesso do programa ditatorial proposto.

²⁷² AGÊNCIA BRASIL. "Brasil, Ame-o ou Deixe-o: regime divide sociedade com exílios e cassações". Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-03/brasil-ame-o-ou-deixe-o-regime-divide-sociedade-com-exilios-e-cassacoes. Acesso em: 29 ago. 2017.

²⁷¹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 143.

E foi o que de fato aconteceu. A emenda nº 18/65 introduziu inúmeras mudanças no panorama constitucional, movimentando o sistema tributário brasileiro paralisado há mais de 75 anos, já que desde a primeira constituição republicana o procedimento tributário continuava intacto à sistemática preconizada pela Constituição de 1891.

Destarte, as inovações contempladas irromperam o sistema anterior, categorizando uma discriminação de competências tributárias e adotando uma classificação de impostos baseada na nomenclatura econômica. Simultaneamente, o diploma aprovado procurou solucionar outros contratempos, inclusive os efeitos econômicos gerados com as medidas impositivas, além de concentrar os impostos na esfera de competência tributária da União, centralizando o sistema.

Com essa concentração da competência tributária, os Municípios e os Estados suportaram a ironia de controlar, cada qual, dois impostos. Em contrapartida, a União deteve uma generosa fatia, subtraindo dez impostos.

Desde então, passou a vigorar um sistema tributário uno, integrado e de alcance nacional, porém habilitado a promover o entrosamento das esferas políticas, substituindo o modelo anterior, consubstanciado em três sistemas tributários distintos e autônomos.²⁷³

Nessa direção também é à baliza de Rubens Gomes de Sousa ao comentar as disposições que nortearam a reforma tributária de 1965, anotando que "[...] a comissão afirma em seu relatório que a diretriz básica da reforma foi a substituição dos três campos tributários, federal, estadual e municipal, supostamente independentes, por um sistema tributário nacional integrado". ²⁷⁴

Inexoravelmente a emenda constitucional nº 18/65 consagrou uma divisão tripartida dos tributos, adotando, na parte fiscal propriamente dita, apenas três espécies tributárias: os impostos, as taxas e contribuições de melhoria.

Diante dessa efusiva transformação, o Sistema Tributário Nacional passou a ser regido não só pelas disposições da predita emenda, como também por leis complementares, resoluções do Senado Federal, por leis federais, estaduais e municipais, na medida de suas competências.

Entretanto, ao descortinar o inovador modelo tributário, constatou-se o sacrifício municipal. Os Municípios tiveram não só tributos abatidos pela reforma tributária, como

SOUSA, Rubens Gomes. *A Reforma Tributária no Brasil*. Disponível em:<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/29372-54538-1-PB.pdf>, p. 3. Acesso em: 29 set. 2017.

²⁷³ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 154

também teve reduzida suas autonomias financeiras a um mínimo indesejável, que propiciou a hipertrofia do poder central.

Mesmo descompensado, o rito imposto pela reforma constitucional nº 18/65 foi ratificado pela Constituição do Brasil de 1967, e também pela Emenda Constitucional nº 1/69.

Todavia, o sistema tributário implantado em 1965 foi todo ele estruturado sob a chama de uma política econômica desenvolvida pelo governo golpista de 1964, o qual buscava o agigantamento do poder central, reduzindo, em contrapartida, as autonomias dos entes regionais e locais.

Com a adoção dessa política de austeridade, o sistema tributário em vigor passou a ser rejeitado pelo público-alvo que se insurgia paulatinamente contra o regime militar e o qual, sabidamente, se movimentou com a edição de emendas corretivas do modelo tributário defendido.

No entanto e uma vez completada as reformas "[...] os estados sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas. [...] A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975". 275

Contudo, sufocado pelas crescentes manifestações populares, o governo militar do início dos anos 80 cedeu às manifestações populares pleiteando políticas públicas que proporcionassem não só equilíbrio para o sistema de discriminação de rendas tributárias, como também melhorias existenciais.

Convicta em alcançar essa estabilidade, a nação brasileira saiu às ruas em manifesto. O ano? 1985. Período que marcou definitivamente a abertura política que permitiu a transição do governo ditatorial para o republicano.

Foi a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que autorizou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte com a tarefa de converter os protestos em lei, ou seja, de aprovar e proclamar uma nova Constituição. Porém, essa norma deveria vir revestida dos rigores democráticos e republicanos suficientes para ditar uma nova discriminação de rendas tributárias que à época exigia um aperfeiçoamento estrutural e não de uma reforma legislativa em si.

Sobre esse período obscuro da história política brasileira Paulo Bonavides e Paes de Andrade assim se manifestaram:

-

²⁷⁵ VARSANO, Ricardo. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas.* IPEA, 1988. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

O período de transição da ditadura militar instalada em 1964 para a nova República foi, certamente, o mais doloroso de todos quantos a história marcou em nosso país. Da Monarquia para a República não se observaram excessos que registrassem, como neste período, a violência do poder autoritário, com presos políticos sem culpa formada, torturas nos cárceres. Assassínios cometidos em todo o País sob a égide de uma doutrina de segurança que não era outra coisa senão a segurança do poder arbitrário fugindo ao debate público e à eleição do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos. 276

Vencida essa etapa aflitiva, orgulhosamente a Assembleia Nacional Constituinte promulga a Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, exatamente no dia 05 de outubro.

Apesar da ruptura constitucional, esse novo diploma não consagrou uma reforma do sistema tributário nacional como era o esperado. E a prostração só não foi maior graças à prudência singela do constituinte ao garantir à reestruturação do sistema tributário, a quem deu pouca importância, apresentando uma razoável remodelação no emprego de encargos e serviços aos três níveis de governo, e respectivas receitas públicas.²⁷⁷

Seguindo essa prescrição, o Município foi habilitado pela Lei Maior a elaborar sua própria Lei Orgânica, compondo os Poderes Legislativo e Executivo e, por conseguinte, foi credenciado a instituir e arrecadar seus tributos, além de estar legitimado a receber os repasses de verbas arrecadadas por outras esferas políticas, dispondo da liberdade de empregá-las conforme sua lei orçamentária, ressalvada as restrições constitucionais.

3.2 HORIZONTE CONSTITUCIONAL

Contemporânea, a Constituição Federal de 1988 implantou um ousado federalismo tripartido em nenhum outro lugar do globo previsto.

Essa configuração inovadora apresentou o Município aos demais entes federados em igualdade de condições, observação que se extrai de leitura ao artigo 1º da Lei Maior, ou seja, foram contemplados de autonomia administrativa, política, organizativa, financeira para gerir, com independência, suas funções institucionais.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 189.

²⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: 2. ed. Paz e Terra, 1990, p. 444.

Assim se mostrou o preceito nativo para expurgar o ritual prestigiado pelas Constituições anteriores, elaboradas sobre o crivo do pensamento liberal e, portanto, baseadas na intervenção mínima do Estado.

No entanto, esse vértice liberalista foi substituído pelo pensamento intervencionista de alcance internacional, a quem se rendeu o constituinte brasileiro de 1988 elegendo um estatuto reorganizando o Estado após o registro de frequentes desrespeitos ao Ser Humano, confluindo, conforme lecionada Luís Roberto Barroso, para a construção do constitucionalismo moderno que tem por fundamento e objetivo a dignidade da pessoa humana.²⁷⁸

Com esse espirito pulsante, o constituinte outorgou a municipalidade uma parcela da autoridade estatal para exercer essa sublime tarefa. E não por acaso, pois o Município ocupa posição privilegiada em relação aos demais agentes políticos: o de estar ao lado do destinatário de toda ação estatal – a pessoa humana.

Por essa lógica razão o Município foi elevado à condição de ente federal, pois que outro objetivo teria o constituinte ao criar o Estado-intervencionista senão o de atender o bem comum.

Nesse plano a economia foi reorganizada e as finanças públicas todas direcionadas para servir ao interesse da coletividade movimentando a atividade financeira do Estado que "[...] está vinculada à satisfação de três necessidades públicas básicas, inseridas na ordem jurídico-constitucional: a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico". 279

Inegável, portanto, a ousadia do constituinte ao engendrar esse novo paradigma de Estado Federal. Entretanto, sua cautela rigorosa ao disciplinar a competência de cada esfera política não foi a mesma com que cuidou do Sistema Tributário Nacional (Capítulo I, Título VI, da CF/88).

O constituinte originário permitiu essa discrepância nitidamente prejudicial aos Municípios, pois não só é visível sua inferioridade financeira, como também é previsível sua dependência dos demais entes federados, dos quais precisam se valer se pretenderem suportar os encargos recém-conquistados.

²⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 284. ²⁷⁹ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 5.

Como a atividade de ente federado não se desliga diante desse ou daquele episódio, continuam vivas as atribuições municipais voltadas diretamente a seus munícipes, com quem os agentes municipais lidam diariamente e sem intermediários.

Nesse afã, o grande desafio dos Municípios é o de equilibrar seus orçamentos diante da "generosa" parcela de impostos lhes garantidas pelo artigo 156, da CF/88 (IPTU, ISS e ITBI).

A depender das receitas desses tributos, a imensa maioria dos Municípios já teria desaparecido e voltado a ser o que eram (vilas ou distritos), pois apenas a minoria é urbanamente desenvolvida para suportar sua própria existência, livre do arrimo federal ou estadual.

Ainda que pareça absurda essa disposição da carga tributária, foi ela aceita pelo constituinte originário e vigora até os dias atuais, muito embora não seja da vontade daqueles agentes políticos que governam seus territórios e que literalmente caminham entre seus habitantes presenciando a nua realidade e tendo a ombreira do Paço Municipal como campainha do desespero.

Nobilitando o ente municipal, Sacha Calmon Navarro Coêlho registrou esta raridade em sua obra:

Vivemos na urbe, não no estado ou na União. É nela que nos amontoamos, onde estão os problemas, a insegurança, a poluição, a falta d'água, os buracos na rua, as favelas, a má iluminação, a falta de esgotos, as dificuldades de transportes; em suma, é nela que se desenvolvem as nossas "circunstâncias" sociopolíticas. Daí a necessidade de "desinfantizar" o município para que assuma plenamente as suas competências e responsabilidades. ²⁸⁰

E isso realmente tem sentido, pois é verdadeiro, tanto que o auge da discrepância tributária constitucional está adiante, como se verá.

Os Municípios brasileiros (a maioria) têm suas economias pautadas na atividade rural e a carga tributária nesse setor é predominantemente federal e, inversamente, os impostos constitucionais que lhes foram outorgados são de capitação predominantemente urbana.

Mesmo que os Municípios contassem com impostos de prevalência rural, sua arrecadação também estaria comprometida pela situação de penúria desses habitantes interioranos que sobrevivem graças à voluntariedade de programas assistências, projetos de

²⁸⁰ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: 2016, p. 345.

economia solidária, de assentamentos rurais, de associação de bairros, e não dispõem, portanto, de nenhuma capacidade contributiva.

Na contramão desse fotograma, ainda que minimamente exposto, avançou o constituinte com seu propósito de estabelecer um Sistema Tributário ideal, ou seja, um modelo capaz de promover não só justiça fiscal e social, como também de estar qualificado a viabilizar uma adequada redistribuição de rendas; estimular e gerar empregos formais; incentivar a atividade produtiva; possibilitar o desenvolvimento econômico e financeiro e, sobretudo, respeitar o pacto federativo.

3.3 REGÊNCIA NORMATIVA

A decisão do Imperador Dom Pedro em proclamar a independência libertou o povo das amarras do poder decisório português que mesmo distante decidia o destino dessa adorada terra.

Contudo, mesmo durante esse período de reclusão os habitantes desse imenso território já adestravam seus desejos na construção de um modelo de administração pública que assegurasse ao imberbe independente faustosa autonomia política, administrativa e financeira.

Sedento por essa conquista, os habitantes dessa terra adquirem a qualificação de brasileiros e investidos dessa condição se encorajam produzindo longos debates pela trilha do saber e com a missão de construir um Estado forte.

Muitas intempéries sacudiram esse ardente desejo quase sempre lesionado pela rivalidade desumana, de quem a sabedoria imaculada sempre cuidou abafando essa intolerância.

Entretanto, o desejo genuíno lapidado por ocasião da independência restou aceso em torno da plena autonomia estatal. E como resultado desse longo processo de aperfeiçoamento, a história registra a construção de inúmeras reformas, inclusive constitucionais, tendo como alvo o desenvolvimento nacional e também a autonomia municipal.

Depois de transcorrida a metade do século XX, tornam-se mais perceptíveis esses arranjos legislativos que desencadearam uma administração pautada no planejamento.

Pensando assim, a Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/64) inaugura esse novo perfil elegendo valores essenciais para a subsistência e o desenvolvimento da sociedade através de

normas de direito financeiro para elaboração e controle orçamentário e balanços inclusive dos Municípios.²⁸¹

Na década de 1980, as disposições legais erigidas em torno da hegemonia da autonomia municipal, especialmente dos municípios pequenos, são visíveis, já que, até então, o improviso servia de regra no trato da coisa pública nesse ambiente.

A Constituição Federal de 1988 aprimora todo esse sistema consubstanciando uma sistematização de Finanças Públicas, com sucessivas implementações moldando todo o cenário nacional, tanto que a liberdade política de que dispunha o gestor público para atender aos interesses da sociedade, na lição de Regis Fernandes de Oliveira:

Vem sendo restringida de acordo com valores que a Constituição e as leis vão encampando. [...] Já se começa a ver que o legislador, ao estruturar a peça orçamentária, não tem mais a liberdade que possuía. Já está, parcialmente, vinculado. O que era uma atividade discricionária, que ensejava opções ao político na escolha e destinação das verbas, passa a ser vinculada. 282

Nesse balizamento caminha todo o ordenamento orçamentário contemporâneo, ainda mais enrijecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) que obriga o agente político a traçar um plano de metas e de risco que serve como espelho para avaliar a sua conduta diante de eventual descumprimento das diretrizes legais que se obrigou a cumprir.

Deflui de todo esse contexto que a Administração Pública está sujeita ao controle judicial e legislativo de sua atividade. Além desses, o ente federado também executa o autocontrole de seus atos e ambos com a finalidade de verificar se a atuação estatal está em consonância com os princípios consagrados pelo ordenamento pátrio.

Desse rigor também se sujeita o Município, cuja autonomia está congratulada basicamente nos artigos 29 e 30 da CF/88 e para cuidar de assuntos de interesse local, obedecendo a um escalonamento tríplice: político (composição eletiva do governo e edição das normas locais); administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e; financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

Dentro desse esquema, "[...] cada Município é livre para organizar-se, consultando seus interesses particulares, observadas, apenas, as restrições que objetivam manter de pé os

²⁸¹ BRASIL. Presidência da República. *Lei de Finanças Públicas nº. 4.320/1964*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/leis/L4320.htm. Acesso em: 27 out. 2017.

²⁸² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: 2015, p. 624/625.

marcos que separam as competências das pessoas políticas", ²⁸³ sendo que a administração municipal tem como sede do executivo a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores seu órgão legislativo.

Cumpre salientar que o administrador público municipal precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que planeja o orçamento norteado pela obediência à objetividade e à imparcialidade. Igualmente, é aquele que retira da execução orçamentária municipal o efeito desejado, executando suas atividades observando a promoção de seus administrados.

A conduta do administrador público, se desrespeitados os princípios orientadores da Lei de Responsabilidade Fiscal e da moralidade administrativa, enquadra-se nos denominados atos de improbidade descritos nas Leis n.º. 10.028/2000 e 8.429/1992.

Afora essas previsões, a Constituição brasileira oferece aos seus cidadãos ferramentas especiais que possibilitam a análise das contas públicas municipais. Uma delas é a previsão constitucional que obriga o gestor municipal a expor um balanço anual de suas atividades rotineiras como forma de controle da Administração Pública mediante o efetivo exercício da cidadania.

Nesse norte, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exerce papel fundamental para o sucesso do desenvolvimento nacional, pois nasceu com o objetivo principal de regular o disposto no Capítulo II, do Título VI da Constituição Federal, mais precisamente os artigos 163 a 169, que cuidam das finanças públicas, além de revogar a Lei Complementar nº 96, de maio de 1999 (Lei Rita Camata).²⁸⁴

A Lei de Responsabilidade Fiscal ingressa no ordenamento brasileiro apoiada em quatro pilares ou eixos de atuação: planejamento, controle, responsabilização e transparência.

Deriva da aplicação eficiente desses eixos mais do que um simbolismo legal de cumprimento do dever. Na verdade, derrama dessa atuação um agradável conforto aos Municípios em decorrência do desenvolvimento ativo de suas atividades intrínsecas, propiciando o fortalecimento da democracia através da valorização da sociedade.

Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal é rigorosa, atribuindo aos Tribunais de Contas (órgão auxiliar do Poder Legislativo) à fiscalização das normas introduzidas, tendo em vista que a lei traz uma regulação própria para receitas e despesas públicas com a finalidade de equilibrar esses dois fatores, permitindo que o saneamento financeiro estatal proporcione uma atuação mais efetiva em benefício dos interesses sociais.

²⁸⁴ SILVA, Edson Jacinto da. *O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal.* 2. ed. Leme: Editora de Direito, 2001, p.17.

²⁸³ CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 201.

É justamente pela ausência de efetividade da atuação estatal em prol da sociedade que o legislador pátrio reagiu editando a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como principal propósito corrigir os desmandos de gestão pública até então verificados.

Imperioso anotar que no passado era frequente o desiquilíbrio fiscal com gastos superiores aos das receitas. Esse desequilíbrio foi predominante na administração pública brasileira, propiciando graves consequências para a economia.

E como medida de contenção desse revés é editada a lei Responsabilidade Fiscal para impedir o *déficit* público e, consequentemente, o endividamento crescente das unidades federadas.

A lei ainda impôs limites aos gastos e ao endividamento público e contemplou o orçamento como um todo, estabelecendo diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, fazendo dela o instrumento de controle fiscal mais abrangente já implantado no Brasil.

Sendo assim, a homenageada lei representa um instrumento eficaz de auxílio aos governantes no gerenciamento de recursos públicos, primando por regras claras e precisas que deverão ser aplicadas a todos os gestores de recursos públicos, bem como a todas as esferas de governo, desde que relacionadas à gestão do patrimônio público, à gestão de receitas e despesas públicas e também ao endividamento do setor público em geral.

Nesse quadro, a Lei de Responsabilidade Fiscal almeja o equilíbrio entre receita e despesa e a estagnação da dívida pública, impondo um rígido controle ao gasto público e ao gestor para assegurar que a atuação da Administração Pública atenda as necessidades coletivas vistas pelo poder político como necessidades públicas.

Portanto, o orçamento é meramente instrumental, ou seja, representa um meio e não um fim em si próprio. Daí se extrai que o orçamento prevê e autoriza as despesas que atenderão as políticas públicas eleitas que, por sua vez, estarão limitadas pela capacidade financeira disponível e pelos valores e princípios jurídicos reconhecidos.

Pacífico, então, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, resumidamente, surgiu da necessidade de serem estabelecidas normas de finanças públicas com a autoridade de impedir a irresponsabilidade de gestores públicos no trato da coisa pública sem que houvesse uma sanção proporcional ao agravo, já que a legislação até então em vigor não oferecia mecanismos de combate aos infratores, inclusive do administrador municipal que foi compelido a agir com mais profissionalismo e responsabilidade.

Em seu bojo, esse mandamento legal cuida majoritariamente do aspecto financeiro, a ele se curvando a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, a administração direta, as autarquias, fundações públicas, empresas estatais e também o Mistério Público, os Poderes

Legislativo e Judiciário, sendo visível sua contribuição para a transparência da gestão fiscal ao definir, inclusive, a obrigatoriedade de divulgação de relatórios fiscais e a participação da sociedade na discussão dos Planos Plurianuais, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Observando esse arranjo, é de particular interesse a posição dos Municípios brasileiros depois de consagrados formalmente pela Constituição brasileira como ente da federação e de igual quilate com os demais membros federados.²⁸⁵

Com esse valor, os Municípios desfrutam de autonomia plena. Contudo, a competência para legislar sobre Direito Tributário e Financeiro, por expressa previsão constitucional, não foi outorgada ao Município e nesse âmbito surge um impasse: seria a Lei Complementar 101/2000 inconstitucional por ferir a autonomia financeira e o autogoverno do ente municipal?²⁸⁶

Ao apreciar o organograma nacional desponta a dependência financeira do Município que se ajusta com as transferências intergovernamentais, que pode variar a depender do tamanho da população municipal, no que a LRF se apresenta como disciplinadora das finanças públicas de todas as esferas.

Evidente, então, que livres das transferências de recursos dos entes superiores, os Municípios, em sua maioria, não teriam condições de se autogovernarem e por esse ângulo a Lei de Responsabilidade Fiscal não seria inconstitucional, pois a Constituição Federal creditou a União (detentora da soberania) o poder de ditar as regras gerais em consonância com a própria Lei Magna, e é o que acontece com a Lei Complementar 101/2000.

Nesse sentido é a doutrina de Carlos Pinto Coelho Motta:

Pela fisionomia da federação brasileira, de origem e caráter centrífugo, os comandos da nova lei não ofendem as zonas autonômicas da própria União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Até mesmo porque esse proceder não tolhe ou aniquila quaisquer das capacidades dos entes políticos que participam do pacto respectivo.²⁸⁷

Assim e no exercício de sua plenitude, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe em seu artigo 11, sobre a obrigatoriedade dos entes federados instituírem e cobrarem todos seus tributos como requisitos da responsabilidade fiscal, no que aí se enquadram os Municípios,

²⁸⁵ COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 74.

p. 74. ²⁸⁶ ADI nº 2238 foi ajuizada pelo PT em conjunto com PCdoB e PSB, propondo a inconstitucionalidade da LC nº 101/2000. O STF afastou a possibilidade de sua inconstitucionalidade formal. No entanto, deferiu liminarmente a suspensão de alguns de seus dispositivos. A ação ainda tramita no STF para julgamento de mérito.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 124.

pois não é admissível que um ente da federação sobreviva apenas das transferências constitucionais e voluntárias de outros maiores.

Como medida de responsabilização do gestor público, o atual ordenamento jurídico prevê sanções administrativas (institucionais), políticas e penais.

A própria Lei de Responsabilidade estipulou no seu artigo 11, parágrafo único, uma sanção institucional ao impedir a realização de transferências voluntárias para o ente que estava obrigado, mas se omitiu de arrecadar os impostos legalmente instituídos, ou seja, penaliza o ente que não esteja exercendo plenamente sua competência tributária constitucional.

No artigo 73, a Lei 101/2000 credenciou o Código Penal, a Lei 1.079/50 (Crimes de Responsabilidade), o Decreto-Lei 201/67 (Lei de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores) e também demais normas pertinentes para punir as infrações decorrentes de suas prescrições.

Não obstante a esses regramentos, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) definiu sanções para agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, salientando que não definiu punição de natureza penal.

Ainda no ano de 2000, foi promulgada a Lei 10.028 (Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal) trazendo alterações para o Código Penal, para a Lei de Crimes de Responsabilidade e para Lei de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, instituindo nos artigos 1º e 2º sanções penais e nos demais prescreveu medidas de natureza político-administrativas:

- a) Alterou o Código Penal no Art. 339 que trata da denunciação caluniosa (artigo 1º da LCRF);
- b) Prescreveu um novo capítulo no título que trata dos crimes contra a Administração Pública dos crimes contra as finanças Públicas (artigo 2º da LCRF);
- c) Alterou a Lei 1.079/50, acrescentando oito novas condutas no rol dos ilícitos políticos-administrativos previstos no artigo 10 (art. 3° da LCRF);
- d) Estendeu a responsabilização pelas condutas previstas no art. 10 a outras pessoas de direito público (artigos 39-A e 40- A, da Lei 1.079/50, com nova redação dada pelo art. 3º da LCRF);
- e) Instituiu o rito das ações penais ajuizadas contra as pessoas que podem ser responsabilizadas pela prática das condutas previstas no art. 10 (artigo 41-A, primeira parte, com nova redação dada pelo artigo 3º da LCRF);
- f) Permitiu, a qualquer cidadão, o oferecimento da denúncia pela prática de condutas previstas no art. 10 (artigo 41-A, segunda parte, com nova redação dada pelo artigo 3º da LCRF);

g) Incluiu no Decreto-Lei 201/67 (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores) as mesmas condutas acrescentadas à Lei 1.079/50 (artigo 4º da LCRF).

Não obstante ao exposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal também contempla em sua estrutura que seja adotado um processo de planejamento permanente, devendo existir transparência na elaboração e na divulgação dos documentos orçamentários e contábeis com a finalidade de dar ampla publicidade às informações sobre as contas públicas e, por outro lado, determina a adoção de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios pelos agentes públicos.

Nesse ensejo, José Rildo de Medeiros Guedes preleciona que:

Depreende-se que o legislador, ao aprovar a LRF, estava em busca de uma norma capaz de subordinar a ação da Administração Pública aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, entre outros, estabelecidos no art. 37 da CF, cuja comprovação condiciona-se ao efetivo exercício do controle. ²⁸⁸

Portanto, a partir da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os agentes públicos ficaram obrigados a atender princípios básicos de regulação das finanças públicas, adotando ações planejadas de gestão assegurando equilíbrio das contas públicas, além de serem impelidos ao cumprimento de metas levando-se em conta a relação receita/despesa.

3.4 LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Partindo da premissa de que o Administrador Público só está autorizado a realizar os atos de gestão que a lei prescreve, é natural que sejam vigiados por um conjunto normativo voltado a satisfação do interesse comum, pois contemporaneamente seria ilógico entregar todo o aparato público a um gestor público sem que dele fosse exigida uma contrapartida (ainda que mínima) no trato com a coisa pública.

Coube ao Poder Público, por delegação constitucional, dar cumprimento a esse dever máximo de privilegiar o interesse comum por intermédio de seus agentes.

Entretanto, a esses gestores públicos foram entregues um alforje contendo os instrumentos legais reguladores de tão honrosa missão.

Varias ferramentas constam dessa valise regimental, merecendo destaque o Decreto-lei 200/67 (Organização da Administração Federal), o Decreto-Lei 201/67 (Responsabilidade de

²⁸⁸ GUEDES, José Rildo de Medeiros. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 18.

Prefeitos e Vereadores), a Lei Complementar 101/2000 (LRF), a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, a Lei de Improbidade Administrativa e, igualmente, outras que versem sobre atos e fatos que o Gestor Público deve observar, necessariamente, no gerenciamento das instituições governamentais.

É com essa consciência que o gestor público deve desenvolver seu planejamento orçamentário, as prioridades de sua gestão e escolher os mecanismos adequados de execução.

Isso só será possível através dos órgãos públicos especialmente criados pelo Estado para fornecer à população subsídios para a sua subsistência como: educação, saúde, alimentação, segurança, etc.

Nesse ímpeto, cumpre ao gestor público criteriosa análise das demandas para sua efetiva concretização, ponto em que surgirão algumas dúvidas que deverão ser superadas, tais como: o quanto posso gastar com saúde e educação? Será preciso aumentar ou diminuir os investimentos em saneamento básico? Mas de onde virá a receita para a despesa de pessoal?

Objetivamente a gestão pública é constituída de algumas etapas que precisam se encaixar para liberar o feixe incandescente transformador da conduta humana em políticas públicas concretas.

E o segredo para o sucesso dessas políticas de interesse coletivo está condicionado à disposição do administrador em aplicar as técnicas oficiais que prescrevem o ritual administrativo.

Faz parte dessa medula os princípios constitucionais elencados no artigo 37 da CF/88, assim como os previstos no Decreto-lei 200/67 e demais normas consagradoras do espírito administrativo voltado à gestão pública de interesse coletivo.

Para ilustrar esse contexto, são oportunas as considerações da doutrina administrativa de Fayol, construída na segunda metade do século XIX, dispondo da necessidade de organizar o pessoal das grandes empresas de modo racional, ou seja, formando verdadeiros 'chefes' na arte de administrar com a adoção das premissas: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. ²⁸⁹

O fayolismo rompeu fronteiras e suas teorias inspiraram varias nações, inclusive a brasileira, pois é possível identificar uma analogia entre essa doutrina e os princípios fundamentais cotejados no Decreto-lei 200/67 e na Constituição da República de 88.

Com esse rompante, a Constituição Federal contemporânea introduziu um modelo orçamentário direcionado à gestão do dinheiro público. Esse valor foi creditado no artigo 165

²⁸⁹ FAYOL, Henri. Administração Industrial e Geral. 10. ed. 2ª tiragem 1994. São Paulo: Altas, 1989, p. 9-26.

da Lei Maior, onde inscreveu que três leis orçamentárias deveriam zelar por ele: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA) que, por sua vez, nos termos do §5°, compreende a Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento de Investimentos (OI) e; o Orçamento da Seguridade Social (OSS).

Em solo brasileiro a iniciativa das leis orçamentárias pertence à chefia do Poder Executivo e, portanto, é apresentado pela Presidência da República no plano federal, pelos Governadores nas esferas estaduais e distrital e pelos Prefeitos no espaço municipal, anotando que, em tese, devem ser propostas e debatidas antes do exercício financeiro seguinte, quando passarão a viger. No entanto, a prática política tem demonstrado o inverso aprovando leis orçamentárias no ano de sua vigência, esclarecendo que não há nenhuma hierarquia entre elas, apesar de vinculadas uma a outra.

Embora sejam três os tipos de leis orçamentárias, só há um orçamento e está contido na Lei Orçamentária Anual (LOA). As outras duas leis têm outras funções. O Plano Plurianual (PPA) têm como principal função orientar o planejamento dos gastos à longo prazo e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a de adequar as metas fiscais e financeiras de curto prazo, sendo que, no campo teórico, Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça prelecionam que as "[...] três leis orçamentárias compõem um sistema harmônico". ²⁹⁰

Com esse fito, testemunha favoravelmente o sentimento geral de que a atividade financeira estatal deve curvar-se ao controle jurídico e social pautando-se em uma arrecadação definida, transparente e direcionada não só a investimentos como também a atender as necessidades comuns, medidas que confluem com o desejo natural do ser humano de ordenar suas ações.

Portanto, essa apetência ingênita de sistematização da vida humana não pode sofrer nenhum tipo de seleção ou liberação quando da conformação da atividade financeira do Estado que visa, através do planejamento, atingir sua finalidade derradeira: o bem comum.

E para a consecução desse objetivo, o orçamento público se apresenta ao administrador como a jóia fundamental para a regência estatal, e como bem sintetiza Alberto Deodato "[...] O orçamento é, em sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública. É o espelho da vida do Estado e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu progresso, de sua cultura e de sua civilização". ²⁹¹

²⁹⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: 2013, p. 238.

²⁹¹ DEODATO, Alberto. *Manual de Ĉiência das Finanças*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 273.

Indiscutível, destarte, a importância do planejamento orçamentário para a vida da atividade estatal, sobretudo e principalmente por permitir a devolução do tributo arrecadado à coletividade, pois, o contrário, implicaria em apropriação indevida de numerário público defraudando o contribuinte e impedindo o cidadão de obter os benefícios imanentes da ação pública.

3.4.1 Plano Plurianual

Trata-se de um instrumento de planejamento governamental de longo prazo que traça as diretrizes, os objetivos e as metas a serem perseguidas pelo Governo Federal, Estadual e Municipal no decurso de quatro anos, servindo de exemplo o programa bolsa-escola.

Introduzido no ordenamento pátrio pela atual Constituição, o PPA deve ser encaminhado pelo Presidente da República até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e deverá ser devolvido pelo Congresso Nacional para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro), anotando que ele "[...] corresponde ao desdobramento do orçamento-programa", o qual foi concebido para possibilitar uma maior transparência das atividades governamentais, ou seja, se as ações desenvolvidas pelo ente federado estão de acordo com as finalidades preconizadas em um plano de desenvolvimento nacional.

Claro, então, que o orçamento-programa veio para aperfeiçoar as metodologias empregadas nos planos globais descrevendo as suas prioridades com a finalidade de possibilitar uma gestão eficiente das ações governamentais.

Outro fator preponderante para o seu sucesso é o de seguir suas técnicas de elaboração, e segundo Carlos Valder do Nascimento, ele passará a ter uma "[...] feição tridimensional, porque é possível identificar pela dimensão econômica o objeto do gasto (os meios – o crédito orçamentário), pela dimensão institucional quem é o responsável pelo gasto e pela dimensão da classificação funcional-programática os objetos dos gastos". ²⁹³

Sua relevância é notória, tanto que na década de 50 o governo, preocupado em institucionalizar o orçamento por programa, editou a Lei 4.320/54 para estruturar o orçamento público, sendo posteriormente as diretrizes aperfeiçoadas pelo Decreto-Lei nº 200/67,

²⁹² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: 2015, p. 639.

²⁹³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: 2013, p. 300.

guardando estreita relação com o PPA, o qual movimenta a máquina governamental nos três graus federativos.

Posteriormente e já sob o domínio da CF/88, foi editada a Lei de Responsabilidade fiscal que arrematou todo esse panorama disciplinando que toda despesa deve guardar compatibilidade com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas na LDO e também no PPA.

Deriva desse contexto a excelência do Plano Plurianual (PPA), instrumento jurídico esse que foi inserido pelo texto constitucional de 1988, de forma geral, em seu artigo 165, I e delineado no § 1º do mesmo artigo e posteriormente regulamentado pelo Decreto 2.829/1998.

Pontualmente, o PPA tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.²⁹⁴

Esse plano é aprovado por lei quadrienal e está sujeito a prazos e ritos diferenciados de tramitação, tanto que sua vigência tem como marco inicial o segundo ano de um mandato eletivo e final o último dia do primeiro ano do mandato seguinte e, nos termos do §4°, do artigo 165 da CF/88, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no texto da constituição deverão ser elaborados, rigorosamente, de acordo com o Plano Plurianual.

Nessa órbita, é possível afirmar que o PPA ostenta a condição de modelo de planejamento das atividades estatais pelo período de sua vigência e aplica-se a todos os entes federados, de modo que cada um deles deve elaborar o seu plano plurianual, pois é dever do setor público, nos termos do artigo 174, caput, da CF/88, exercer as funções de planejamento como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Certo, então, que seu valor é reconhecido pelo constituinte, tanto que o §1º do artigo 167 da CF/88 prescreveu que os investimentos disponibilizados para serem empregados em um exercício financeiro não poderão ser executados no próximo sem sua prévia inclusão no plano plurianual ou sem estar previsto em lei que autorize sua inserção, apenando essa inobservância como crime de responsabilidade.

Na verdade, esse dispositivo constitucional visa garantir a continuidade da gestão pública, pois concede ao administrador a oportunidade de se executar um projeto audacioso dentro de um período de tempo relativamente longo: de quatro anos.

²⁹⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretária de Documentação, 2017, p. 135. Atualizada até a EC. 96/2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacao/constituicao/anexo/CF.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.

O constituinte autorizou o PPA a regular um tipo muito específico de despesa, ou seja, as que cuidam de despesas de capitais (àquelas cuja execução resulta no aumento do patrimônio líquido da administração) e outras dela decorrentes, e também das despesas de duração continuada (àquelas cuja execução ultrapassa o exercício financeiro para ser finalizada na vigência do próximo), conforme previsão do artigo 165, §1º da CF/88.

Desse modo e levando-se em conta a relevância do fator planejamento para o setor público, houve o aperfeiçoamento da legislação obrigando o Governo a planejar todas as suas ações e, igualmente, o seu orçamento, de modo a não ferir as diretrizes contidas no plano plurianual eleito.

Não por acaso que a ideia de planejamento também abriga o setor privado. No entanto, sua completude é crucial para o setor público, tanto que os países socialistas foram os primeiros a adotar a atividade planejada de Estado, e conforme anuncia José Maurício Conti, o primeiro fato de destaque mundial apontando como marco inicial dessa ação foi:

A criação, em 1921, na Rússia soviética, da GOSPLAN, órgão estatal de planejamento governamental, responsável pela elaboração dos planos que conduziram a economia soviética nos anos subsequentes, a partir de 1928, quando se implantou o primeiro plano quinquenal. [...] Nos países capitalistas, a ação do Estado no planejamento, quer no âmbito financeiro-orçamentário de sua própria atividade, como também na função de agente normativo e regulador da atividade econômica, intensificou-se na década de 1930, com o advento da crise econômica mundial e a necessidade de intervenções econômicas substanciais, com a finalidade de promover a recuperação da economia. ²⁹⁵

Ainda que forçados, em sua maioria, por um evento calamitoso como a "Grande Crise de 29", os governantes cederam a premente necessidade de planejamento público, concepção que se universalizou após a segunda guerra mundial como fórmula para a condução eficiente da Administração Pública.

O Brasil, também combalido com os efeitos da crise econômica e da segunda Grande Guerra, acompanhou as iniciativas internacionais de planejamento do setor público mirando sua gestão no fortalecimento da economia.

Foram construídos ao longo dos anos importantes mecanismos jurídicos voltados para o planejamento do setor público brasileiro, e ainda citando José Maurício Conti, os primeiros passos nesse sentido foram dados ainda no primeiro ano de República através do:

²⁹⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: 2013, p. 323.

Decreto n. 524, de 1890, como sendo o início do nosso planejamento, ao tornar obrigatória a inclusão de todas as estradas em um 'plano geral de viação'. No âmbito constitucional, [...] na Constituição de 1934 (art. 5°, IX), do dispositivo atribuindo a União a competência para estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem [...] um plano de reconstrução econômica nacional, que se concretizou em 1939. [...] O Plano de Obras e Equipamento (POE), de 1943, que consubstanciava um verdadeiro orçamento plurianual de cinco anos [...] Em 1950 surge o Plano SALTE (denominação formada pelas iniciais dos itens prioritários: saúde, alimentação, transporte e energia) e, em 1952, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. [...] Em 1961 houve um avanço importante, com a criação do Ministério do Planejamento, sob o comando de Celso Furtado, tendo sido elaborado o Plano Trienal. [...] O embrião dos hoje vigentes planos plurianuais, da forma como previsto no atual texto da Constituição, pode ser encontrado no art. 23 da Lei n. 4.320. [...] Posteriormente, no do regime militar, surgiram os Planos Nacionais Desenvolvimento. [...] Finalmente, com a promulgação da Constituição de 1988, surgem os planos plurianuais atualmente vigentes [...] Com a Lei de Responsabilidade Fiscal [...] apesar de vetado o único artigo destinado a tratar especificamente do plano plurianual (art. 3°), houve alguns aperfeiçoamentos.²⁹⁶

Com esse embase lastreia o planejamento público no Brasil, de sorte que no plano federal o PPA depende de lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 165, caput, da CF/88) e é de competência privativa do Presidente da República (art. 84, da CF/88) o seu envio (além de obrigatório) ao Congresso Nacional que dele deliberará para posterior sanção presidencial.

Os entes estaduais e municipais tem autonomia para estabelecer em Constituições e Leis Orgânicas prazos diferenciados daqueles exigidos para o executivo federal, mas devem ser fieis as diretrizes superiores.

Com esse porte e ao ser aprovado, o principal efeito jurídico do PPA é o de determinar a formulação da LDO e da LOA, tendo a prerrogativa de estabelecer um nexo entre elas com a finalidade de tornar harmônico o sistema de planejamento da atividade estatal de cada esfera política, já que todos os programas nacionais, regionais e locais devem estar em conformidade com o PPA, pois conforme aduz Gilmar Ferreira Mendes:

A ligação entre os três diplomas mencionados é tão intensa, que se poderia afirmar que nem o PPA, nem a LDO teriam significado algum sem a LOA. Os primeiros existem precipuamente em função da segunda, como instrumentos de planejamento para regular sua criação e execução. 297

²⁹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1406.

²⁹⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: 2013, p. 324/325.

Seguindo esse discurso, são inúmeros os vínculos entre as leis orçamentarias e outro ponto que merece destaque é o que tipifica crime de responsabilidade o investimento que ultrapasse um exercício financeiro sem estar incluso no plano plurianual.

Deveras, então, que o gestor público somente está autorizado a efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação oficial do Plano Plurianual, que, além de ser essencial para o desenvolvimento socioeconômico do país e ser constantemente aperfeiçoado, integra a política de descentralização do governo federal promovida pela atual Constituição.

3.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias exerce o valioso papel de sincronizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidas no Plano Plurianual, visando alcançar seus fins sem prejudicar o controle do Tesouro Nacional.

Edison Carlos Fernandes e Mariana Campos de Souza, ao discorrerem da singular utilidade da LDO, sintetizam que "[...] pela principal função que exerce, qual seja, a de nortear a elaboração do orçamento anual, sendo o instrumento de conexão entre este último e o PPA, deve ser editada em periodicidade anual anteriormente à elaboração da LOA."²⁹⁸

Nesse contexto, essa lei tem a função elementar de instituir as metas e as prioridades da administração pública pelo período de um ano, comportando o dever de prever as despesas públicas e também as receitas públicas, além de disciplinar o que pode ser feito no exercício seguinte ao de sua aprovação.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 165,§ 2°, que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.²⁹⁹

O jurista José Afonso da Silva atesta, em sua obra prima, que a LDO é uma lei anual, ³⁰⁰ ou seja, vige por apenas um ano e nesse período deve assegurar o cumprimento do

²⁹⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretária de Documentação, 2017, p. 135. Atualizada até a EC. 96/2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.

²⁹⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: 2013, p. 316.

³⁰⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 484.

Plano Plurianual e também possibilitar a concretização de suas metas já no exercício seguinte, pois é um instrumento jurídico de planejamento de curto prazo.

No mesmo sentido, já decidiu o STF, no julgamento da ADI 612 QO / RJ, informando que a LDO constitui um dos instrumentos normativos mais importantes do sistema orçamentário brasileiro e tem por objetivo balizar a elaboração da lei orçamentária anual com poderes de regular as alterações na legislação tributária. 301

A iniciativa de elaboração do projeto cabe exclusivamente ao Presidente da República, através da Secretária de Orçamento Federal, e deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano para apreciação e aprovação, tendo que ser devolvido para sanção presidencial até o prazo máximo de 30 de junho do mesmo ano (prazo final do 1º período da sessão legislativa).

Contudo, vale registrar que o artigo 57, §2º da CF, não permite a rejeição do projeto pelo Congresso Nacional, estipulando em seu bojo que a sessão legislativa não será interrompida sem a sua aprovação, ou seja, a matéria terá que estar aprovada até o dia 17 de julho.

Por outro lado, o artigo 166, §4º da CF/88 dispõe que eventuais emendas ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas se incompatíveis com o plano plurianual, anotando que nenhuma diretriz orçamentária poderá ser regulada por meio de Medida Provisória, conforme aduz o artigo 62, § 1º, I, "d" da CF/88.

A preocupação do legislador com a estrutura de planejamento orçamentário é tão expressiva que no ano de 2000, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal e em seu artigo 4º trouxe inovações à Lei de Diretrizes Orçamentárias, determinando a presença de equilíbrio entre receita e despesa e também incutiu a necessidade de apresentação de um anexo apontando os riscos fiscais, entre outras medidas afins.

Com esse empenho, o Presidente da República já sancionou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, porém vetou inúmeros dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional.

A lei em questão é a Lei nº 13.473/2017 que nasceu a partir da formulação do PL nº 1/2017. A proposta foi analisada em sessão conjunta do Congresso Nacional e a casa manteve a meta fiscal definida pela equipe econômica governista, além de prever um déficit primário na ordem de R\$ 131,3 bilhões.

20

³⁰¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 612 QO / RJ - Rio de Janeiro*. Disponível em: . Acesso em: 31 out. 2017.

Essa diretriz orçamentária pressente para 2018 um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na ordem de 2,49%, uma inflação dentro da meta estipulada pelo governo que é de 4,5% e a taxa básica de juros (Selic) em 9%. 302

Dentre os pontos vetados pelo Presidente da República estavam algumas prioridades do governo federal, podendo destacar as metas do Plano Nacional de Educação; a conclusão de obras inacabadas com percentual de execução fiscal superior a 50%; as ações relativas a iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Plano Brasil Sem Miséria; o programa de promoção da igualdade e ao enfrentamento à violência contra a mulher de 2018 e; a implantação do Acordo de Paris sobre o Clima. 303

O Presidente da República justificou os vetos com a alegação de que a ampliação de prioridades desconcentra as ações do governo afetando a execução, o monitoramento e o controle de materiais preferenciais eleitas, com reflexos negativos para o atual quadro fiscal. 304

Nesse foco, outro veto presidencial afastou a proibição do Executivo federal de enviar projetos de lei ao Congresso Nacional concedendo incentivos e benefícios tributários, financeiros, creditícios ou patrimoniais, já que poderiam conflitar com a legislação em vigor.

Essa postura federal ainda atingiu dois temas de extrema relevância ao interesse coletivo. Um dos vetos foi o que impediu a reserva de parte do Orçamento para o pagamento de salários de agentes comunitários de saúde e para a conclusão de hospitais regionais. O outro afetou a educação com a retirada do texto da lei de diretrizes orçamentárias da obrigatoriedade de alocação de recursos para cumprir as metas do Plano Nacional de Educação. 305

Outro corte incomum foi o que desobrigou a União de disponibilizar consulta informatizada unificada de todas as obras custeadas pelo orçamento previsto para o exercício de 2018. A justificativa do governo federal foi a de que já existem mecanismos próprios que controlam a transparência e o monitoramento dos programas oficiais, além do que a própria

BRASIL. Senado Federal. *Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 é sancionada com vetos*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/09/lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2018-e-sancionada-com-vetos. Acesso em: 27 out 2017.

³⁰² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2018 é sancionada com vetos*. Disponível em: http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo-para-2018-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 01 nov. 2017.

MARCHESINI, Lucas. *Governo Temer sanciona LDO de 2018 com 46 vetos*. Valor Económico. Disponível em: http://www.valor.com.br/politica/5073376/governo-temer-sanciona-ldo-de-2018-com-46-vetos. Acesso em: 01 nov. 2017.

³⁰⁵ O GLOBO. *Temer sanciona Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 com mais de 40 vetos*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/temer-sanciona-lei-de-diretrizes-orcamentarias-de-2018-com-mais-de-40-vetos-21686857>. Acesso em: 01 nov. 2017.

Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece a divulgação de relatório semestral, com metas, resultados e atual estágio dos programas.³⁰⁶

Igualmente, outras matérias de significativa importância foram separadas do projeto inicial não por suas prescindibilidades, mas sim por motivações políticas deformadoras do planejamento inicial definido como eficaz para reger o país nesses momentos de instabilidades, "desturbinando", de certa forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias que se apresenta como um escudo de defesa do interesse comum, pois é o principal instrumento de controle do orçamento público.

Por essa razão todas as instituições que ela regula estão sujeitas a fiscalização exercitada por organismos internos e externos de controle, conforme determina o artigo 70 e seguintes da CF/88, sem contar que o cidadão, partido político, associação ou sindicato, por expressa disposição constitucional, também podem censurar a atividade estatal por meio de denúncia ao Tribunal de Contas.

3.4.3 Lei Orçamentária Anual

Assim como ocorre com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o não envio da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Chefe do Executivo ao Legislativo caracteriza crime de responsabilidade previsto na Lei 1.079/50 (para o Presidente e Governadores) e no Decreto-lei 201/67 (para Prefeitos).

Contudo, diferentemente da impossibilidade jurídica de rejeição do PPA e da LDO pelo Poder Legislativo, a LOA está sujeita a essa negativa por expressa previsão constitucional – 166, §8º da CF/88.

Se tamanho infortúnio ocorrer, a própria Constituição aplica a solução: para o caso de rejeição parcial os recursos públicos serão aplicados através de créditos suplementares; para o caso de rejeição total ou mesmo parcial os recursos públicos serão aplicados através de créditos especiais.

Ao mesmo tempo em que é possível a rejeição legislativa, também é previsível o veto total ou parcial do executivo.

Nesse contexto e observando detidamente o texto constitucional, toda iniciativa envolvendo projetos de leis de natureza orçamentária foi creditada ao Chefe do Executivo, do

³⁰⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2018 é sancionada com vetos.* Disponível em: http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo-para-2018-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 01 nov. 2017.

que não poderá abrir mão e nem delegar (artigos 61, §1°, II, "b"; 84 XXIII; 85 II e VI e 166, §6°-CF/88).

Deita desses preceitos constitucionais a obrigação do Chefe do Executivo de propor a Lei Orçamentária Anual que abarca três sub orçamentos: o orçamento fiscal (OF), o orçamento de investimento (OI) e o orçamento da seguridade social (OSS). 307

No artigo 155, § 5°, I da CF/88 está compreendido o orçamento fiscal, o qual trará as receitas e despesas relativas aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como as fundações criadas e mantidas pelo Poder Público.

Pelo inciso II, § 5°, do mesmo artigo, o constituinte cuidou do orçamento de investimento, o qual tem a missão de especificar as receitas e as despesas das empresas em que a União, direta ou indiretamente, é detentora da maioria do capital social com direito a voto.

Por fim, no inciso III, §5°, do aludido dispositivo, foi assegurado o orçamento da seguridade social, o qual visa contemplar as receitas e as despesas das entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Evidenciado, portanto, que a Lei Orçamentária Anual traz o orçamento em si e ainda autoriza os gastos em atividades específicas.

Contudo, para ter validade essa lei precisa ser proposta pelo Chefe do Executivo (detentor privativo da iniciativa), até o prazo fatal de 31 de agosto e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa do mesmo ano, que na esfera federal é 22 de dezembro.

No que tange as propostas em âmbito Estadual e Municipal, os prazos devem seguir o disposto nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas, pois tanto um quanto outro é ente federado e ostentam autonomia própria "[...] como se depreende dos caputs dos arts. 1º e 18 do novo texto constitucional, devendo ser aplicada a simetria constituinte dos poderes de Governo". 308

Nessa trilha, é de suma importância que a LOA guarde compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual. Entretanto, caso constatado eventual

p. 139.

³⁰⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretária de EC. Documentação, 2017, p. 136. Atualizada até a 96/2017. Disponível http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.

308 COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: 2015,

conflito, a lei poderá ser declarada inconstitucional, ou nula, já que ela não comporta substituição – porém admite correções.

E no mais, a LOA tem por característica ser a lei orçamentária mais concreta entre todas. Essa particularidade se verifica por suas disposições concernentes as receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte. Esse entendimento se extrai do próprio texto constitucional, pois o §8º, do artigo 165, inscreve que a sobredita lei não abrangerá preceitos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa e com isso a LOA conserva o princípio da exclusividade.

Outro ponto agudo da LOA é a exigência contida no §6°, do mesmo artigo. Nesse quadro, o projeto orçamentário deve ser encaminhado pelo executivo ao legislativo acompanhado de um demonstrativo regionalizado relativo à concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 5°, complementou a CF/88 impondo a obrigação de outras duas exigências:

A primeira delas é a que obriga a criação de medidas de compensação aplicáveis às renúncias concedidas e também para os casos de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A outra obrigação diz respeito à cláusula de reserva e contingência. Essa medida passou a existir para combater os riscos fiscais e de contingentes previstos no anexo de riscos fiscais inseridos na LDO. Esse cuidado visa garantir que os agentes políticos disponham de recursos suficientes para suportar financeiramente qualquer das intercorrências previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Portanto, a Lei Orçamentária Anual deverá apresentar a estimativa da receita e a fixação das despesas da administração pública, prevendo, inclusive, quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados.

O alimento dessa arrecadação são os tributos instituídos pela legislação pátria. Daí a relevância da Lei Orçamentária Anual, pois se bem elaborada estará em harmonia com os objetivos e metas estabelecidos pelo Plano Plurianual em benefício do interesse comum.

É exigência constitucional que toda Unidade da Administração Pública defina as prioridades de gasto, sendo permitidas algumas limitações (constitucionais ou legais).

Dessa forma, e em obediência a Constituição Federal de 1988 que estipulou a iniciativa das Leis Orçamentárias ao Poder Executivo, cabe as demais unidades administrativas de todos os poderes lhe encaminharem suas propostas orçamentárias que serão consolidadas em um só projeto e remetidas ao Poder Legislativo para apreciação.

Todo esse cuidado com o orçamento público foi previsto pela Constituição de 1988, em seu artigo 169, pois aí inseriu a primeira regra a ser fixada em Lei Complementar limitando as despesas com pessoal ativo e inativo.

Os demais regramentos a Lei Maior outorgou às Leis Orçamentárias catalogadas no Título VI, Capítulo II, Seção II (Dos Orçamentos).

Essa preocupação se amolda com os valores de orçamento público desenvolvido na Inglaterra por volta de 1822 como instrumento administrativo formalmente acabado, dele se valendo a sociedade à época para impor uma limitação aos gastos públicos freando, assim, aumentos sucessivos da carga tributária diante do liberalismo econômico vigente.

Lógico, então, que o orçamento público gravita em torno da ideia de controle da atividade administrativa, ou seja, executado com responsabilidade fiscal e em conformidade com os princípios democráticos contemporâneos.

Contudo, a realidade é bem outra. Nem sempre o orçamento é cumprido à risca, devido a diversos fatores, como arrecadação insuficiente, conflitos de interesse, calamidades naturais e comoções internas, sem contar que as receitas públicas disponíveis, em sua maior parte, estão vinculadas constitucional ou legalmente há algum programa ou diretriz, de modo que resta uma pequena fatia do orçamento federal para ser empregado com despesas discricionárias.

Por outro lado, a EC. 95/2016 autorizou a redução do orçamento para as despesas primárias com relevante crescimento das despesas financeiras. Isso significa que a LOA reduziu a oferta de serviços públicos à população como saúde, educação e assistência social e aumentou o orçamento para pagar juros da dívida interna e empréstimos subsidiados, etc.

Pelo PLOA inicial, em números, isso significa que:

Em apenas um ano, de 2016 para 2017, a parte do Orçamento da União comprometida com despesas financeiras cresceu, passando de 45% para 53%, totalizando R\$ 1,85 trilhão em 2017, o que equivale a um acréscimo de R\$ 645 bilhões. Em contrapartida, as despesas primárias, apesar de terem tido um aumento de R\$ 77 milhões, encolheram de 55% para 47%. 310

No entanto, o Congresso Nacional aprovou no último dia 13 de dezembro, o projeto de Lei Orçamentária para 2018 (PL nº 20/2017) e o [...] texto [...] elevou a projeção do texto

20

³⁰⁹ PEDROSA, Cézar. *Teoria Geral do Orçamento Público*. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2015, p. 74.

³¹⁰ INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONOMICOS – INESC. *Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro*. Disponível em: http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro. Acesso em: 03 nov. 2017.

original enviado pelo Executivo de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 2018, de 2% para 2,5%. [...] A LOA ainda prevê o salário mínimo de R\$ 965.³¹¹

Essa proposta, que recebeu alterações no Congresso Nacional, foi "[...] saudada pela base do governo diante da rapidez com que foi aprovada, a peça orçamentária teve duras críticas da oposição, que apontou nos cortes nos programas sociais e para as isenções fiscais para grandes empresas, que somam mais de R\$ 200 bilhões em 2018.³¹²

No final das contas, o "[...] presidente Michel Temer sancionou nesta terça-feira, 2, a Lei Orçamentária da União (LOA) de 2018. A lei sancionada prevê que os gastos vão superar as receitas em cerca de 157 bilhões de reais, abaixo do *déficit* permitido pela meta, que é negativa em 159 bilhões de reais". 313

Outro ponto negativo editado pelo governo federal foi o que reduziu o valor do salário mínimo para 2018, de 965 reais (valor aprovado pelo Congresso Nacional) para 954 reais, a menor soma em 24 anos, elevando ainda mais a distância do valor considerado essencial pelo Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) para uma família composta de quatro indivíduos possa suprir suas necessidades básicas que é de R\$ 3.731,39.³¹⁴

Claro, portanto, que o prognóstico para 2018 não vai ser capaz de, sequer, amenizar as desigualdades socioeconômicas dos brasileiros, ainda mais que a LOA foi sancionada com um veto presidencial que impediu um repasse da ordem de 1,5 bilhão de reais ao fundo de Manutenção do Ensino Básico.³¹⁵

Mas é com essa expressão que a Lei Orçamentária Anual desempenha seu fundamental papel para a gestão pública nacional, não só delineando as ações governamentais, como também oferecendo recursos para uma aplicação transparente do

do-congresso-nacional-aprova-orcamento-de-2018.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2017.

312 BRASIL. Senado Federal. *Congresso Nacional Aprova o Orçamento de 2018*. Senado Notícias. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/13/congresso-nacional-aprova-o-orcamento-de-2018>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CORREIO BRASILIENSE. Congresso aprova Orçamento de 2018 e matéria vai à sanção presidencial. Por Rosana Ressel. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/12/13/internas_economia,647842/plenario-do-congresso-nacional-aprova-orçamento-de-2018 shtml Acesso em: 15 dez. 2017

VEJA. *Temer sanciona Orçamento com previsão de déficit de R\$ 157 bi.* Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/temer-sanciona-orcamento-com-previsao-de-deficit-de-r-157-bi/. Acesso em: 04 jan. 2018.

³¹⁴ G1.GLOBO.COM. *Temer assina decreto definindo salário mínimo de 2018 em R\$ 954*.Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-definindo-salario-minimo-de-2018-em-r-954.ghtml>. Acesso em: 04 jan. 2018.

BRASIL. Presidência de República. *Presidente sanciona Orçamento de R\$ 3,5 trilhões para 2018*. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2018/01/presidente-sanciona-orcamento-de-r-3-5-trilhoes-para-2018>. Acesso em: 04 jan. 2018.

orçamento público e, desta forma, garante o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados propiciando o atendimento do interesse comum.

3.5 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA SEGURANÇA FISCAL

Incorporado no horizonte constitucional tributário, o FPM veio para suprir a carência de receitas municipais e, logicamente, reduzir a insegurança fiscal do Município.

O FPM é um instituto jurídico regulado pela Constituição Federal brasileira que abriga transferências constitucionais obrigatórias indiretas e está previsto no artigo 159, inciso I, alíneas "b", "d" e "e".

A responsabilidade do seu pagamento é da União, tendo como destinatários todos os Municípios do país, indistintamente.

Tem por característica ser uma transferência redistributiva, de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida, destacando que os critérios utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão previstos no Código Tributário Nacional e no Decreto-Lei N.º 1.881/81, cabendo ao IBGE, anualmente, divulgar estatística populacional dos Municípios que são observadas pelo Tribunal de Contas da União que apura os coeficientes de cada ente municipal para ser publicado no Diário Oficial da União. 316

Contudo, o Fundo de Participação dos Municípios não é um instituto construído pela atual Constituição, como imaginado por alguns.

Ele nasceu sob a égide da Constituição Federal de 1946, através da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, sendo confirmado pela Constituição seguinte, de 1967 (e por sua emenda de 1969) e também pela CF/88.

A EC nº 18/65 exigia, em seu artigo 21, que o FPM fosse regulamentado por Lei Complementar, o que aconteceu com a edição do:

Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. [...] Posteriormente, o FPM foi ratificado pela Constituição Federal de 1967 (Art. 26), que recepcionou a regulamentação do CTN. [...] A Constituição de 1988 também ratificou o FPM (Art. 159, inciso I, alínea "b" e ADCT art. 34, § 2°, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN. 317

³¹⁶ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos municipais/repasse receita/informacoes/fpm.htm>. Acesso em: 09 nov. 2017.

³¹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – SNC. *Fundo de Participação dos Municípios* – *FPM. D*isponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge cartilha fpm.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2017.

Desde então, o FPM se postou como um importante instrumento na arte de equilibrar a partição das receitas tributárias, compondo o déficit orçamentário municipal, mantendo-os vivos, pois no entender do Presidente da Confederação Nacional dos Municípios, Paulo Ziulkoski, o:

Congresso tem votado leis que prejudicam as cidades. 'Tenho estudos preliminares apontando que desde a década de 1990 foram R\$ 450 bilhões de perdas no FPM, em valor corrigido. O que é mais lamentável é que isso é facultado por lei e os deputados e senadores autorizaram'. [...] apesar de ter conseguido aprovar emenda a um projeto de lei que proibiria a União de incluir a cota dos municípios nas renúncias fiscais, a presidente Dilma Rousseff (PT) vetou o texto e os senadores mantiveram a negativa. ³¹⁸

O projeto em comento resultou na aprovação da Lei Complementar nº 143/2013, o qual dispôs sobre os novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

No aludido projeto foi incluído, através de emenda parlamentar, o artigo 5°, que tinha por finalidade resolver toda a celeuma, ou seja, assegurava os repasses aos fundos de participação diante de eventuais desonerações federais.

Eis o teor do artigo revogado: Eventuais desonerações concedidas pelo Governo Federal incidirão apenas na cota de arrecadação destinada à União, não sendo consideradas para efeito de repasse do FPE e do FPM. ³¹⁹

O que parecia resolvido afundou com o veto presidencial encaminhado a presidência do Senado Federal através da Mensagem nº 290/2013.

Em suas alegações, a Senhora Presidente apresentou as seguintes razões para vetar o "dispositivo solucionador":

O dispositivo viola os artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal, que destinam o produto da arrecadação dos impostos da União sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Assim, a desconsideração de eventuais desonerações do cálculo deste produto é inconstitucional. Além disso, a proposta contraria o interesse público, uma vez que limita o escopo

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Informatizada – Lei Complementar nº 143, de 17 de Julho de 2013 – Veto*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2013/leicomplementar-143-17-julho-2013-776563-veto-140524-pl.html. Acesso em: 07 nov. 2017.

³¹⁸ ZIULKOSKI, Paulo. Presidente da Confederação Nacional dos Municípios. *Munícipios tentam reaver verba de R\$ 190 bilhões perdida com incentivo fiscal*. Disponível em:<https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/05/interna politica,525323/municipios-tentam-reaver-verba-de-r-190-bilhoes-perdida-com-incentivo-fiscal.shtml>. Acesso em: 06 nov. 2017.

de política econômica característico das desonerações, especialmente no que tange ao caráter extrafiscal do imposto sobre produtos industrializados.³²⁰

Em defesa da matéria revogada, Sacha Calmon Navarro Coêlho assim asseverou em sua memorável obra de direito tributário:

Este artigo foi vetado pela Presidência da República sob o pífio argumento de que '... a desconsideração de eventuais desonerações do cálculo desse produto é inconstitucional'. Sabe-se que os impostos da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios têm distribuição vinculada a fundos estaduais e municipais (art. 159 da CF). Não são impostos exclusivos da União Federal. [...] Toda e qualquer política da União Federal no sentido de diminuir ou suprimir a arrecadação desses dois impostos atingem os fundos que são destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios. A assertiva do art. 5° da Lei Complementar era justamente findar com o excessivo beneplácito que a União Federal faz com o "chapéu alheio". Chance preciosa desperdiçada pelo Congresso Nacional que não afastou o veto presidencial. ³²¹

Com essa derrota, os Municípios, em sua maioria, continuaram deficitários e impedidos de exerceram a plenitude de suas autonomias financeiras, desvirtuando toda a sistemática do federalismo cooperativo reportado na Constituição Federal por violar o princípio do Estado Federal previsto no artigo 1º e avalizado no artigo 60, §4º, do mesmo mandamento.

Outra medida legislativa para compensar financeiramente os Municípios brasileiros foi protocolada na Câmara dos Deputados por meio de Posposta de Emenda à Constituição, no ano de 2011, pelo então Deputado sul-mato-grossense Reinaldo Azambuja.

A medida interposta pretendeu acrescentar o §5° ao artigo 159 da CF/88, com a seguinte redação e justificativa: 322

O art. 159 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte § 5°:

§ 5º Nos impostos sujeitos à repartição de receita, a concessão de incentivos fiscais pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal ficará sujeita à compensação financeira, na forma da lei, aos entes federados que sofram redução das transferências asseguradas por esta Constituição.

³²⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Informatizada – Lei Complementar nº 143, de 17 de Julho de 2013 – Veto*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2013/leicomplementar-143-17-julho-2013-776563-veto-140524-pl.html. Acesso em: 07 nov. 2017.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: 2016, p. 352.

³²² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº*. 16, de 2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop-mostrarintegra;jsessionid=74C98DF61EEF244C4AC5E6C6
B063DC1F.proposicoesWebExterno1?codteor=861644&filename=PEC+16/2011>. Acesso em: 10 nov. 2017.

Justificativa

A concessão indiscriminada de incentivos fiscais nos impostos sujeitos à repartição de receitas é capaz de reduzir significativamente o montante a que tem direito Estados e Municípios por força do art. 159, da Constituição Federal. [...] a concessão de isenções ou qualquer outra forma de incentivo fiscal interfere nas disponibilidades financeiras e, por conseguinte, na autonomia financeira dos Estados e Municípios. Os governos federal e estadual tem adotado políticas econômicas e fiscais no âmbito de suas esferas para implementar ações de desenvolvimento econômico e social, em detrimento da autonomia dos demais entes federados. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 572762/2008, já teve oportunidade de assentar que o "repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual". Ou seja, por tratar-se de receitas pertencentes a entes diversos daqueles a que incumbe sua arrecadação, a concessão de incentivos não pode reduzir o montante a ser transferido. Portanto, a presente proposta de emenda constitucional terá o efeito de positivar o entendimento assentado do STF, garantir a autonomia financeira dos entes subnacionais, bem como uniformizar a regra para concessão de isenções e benefícios fiscais por parte da União e dos Estados-membros.

A proposta, atualmente, está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, onde, em 04/10/2016 recebeu parecer favorável da relatora e Deputada Cristiane Brasil que determinou que fossem a ela apensadas as PECs. 148/2012 e 50/2015, com o entendimento de que melhor atendia a finalidade de liberação de recursos ao FPE e FPM. 323

Muito embora a matéria seja de suma importância para sobrevivência dos Municípios, já que estabelece que nos impostos sujeitos à repartição de receita, a concessão de incentivos fiscais pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal ficará sujeita à compensação financeira, não há prazo para sua votação, aguardando apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Enquanto a esperada reforma não acontece, o artigo 159, da CF/88 é regido pelas últimas alterações legislativas patrocinadas pelas Emendas 55/2007 e 84/2014.

Atualmente, o artigo 159 disciplina que o Fundo Participação dos Municípios é composto por uma fatia de receitas federais provenientes do IPI e do IR.

Essa imposição constitucional está contida no seu inciso primeiro (redação dada pela EC n. 84/2014), que determina que a União entregue vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios (alínea "b"), mais um por cento ao Fundo de

³²³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 16/2011. Parecer da Comissão e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).* Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=499028>. Acesso em: 09 nov. 2017.

Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (alínea incluída pela EC n. 55/2007) e, ainda, mais 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (alínea incluída pela EC n. 84/2014).³²⁴

Ainda por exigência do artigo supracitado, a União se obriga a repassar a parcela de vinte e um inteiros e cinco décimos do que arrecada com seus dois maiores impostos (IR e IPI) ao Fundo de Participação dos Estados, reservando outra de três por cento para Programas de Financiamentos ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de modo que do montante arrecado pela União, através dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, lhe sobram 51% (EC. 84/2014).

É com essa faixa constitucional de repartição de receitas da União que o Fundo de Participação dos Municípios sobrevive e atuando em todo território nacional.

Nesse giro, o FPM se posiciona como um instrumento calibrador da desigualdade tributária imposta pelo constituinte originário e ainda pendente de ajustes para cumprir integralmente seu árduo papel de suplementar o orçamento municipal.

3.6 DESONERAÇÃO FEDERAL: UM FATOR CRUCIAL PARA O DESEQUILÍBRIO MUNICIPAL

Contrariando a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1/69, que privilegiaram um federalismo dual com um reduzido nível de descentralização política, a CF/88 homenageou os Municípios em sua divisão constitucional, outorgando-lhes a mesma autonomia dos demais agentes políticos.

Com essa vestimenta idêntica a da União e dos Estados, os Municípios ocuparam o posto de ente federado, o que implicou ter reconhecidas suas autonomias seguindo parâmetros que a Constituição fez obedecendo ao princípio da predominância do interesse.

Desde então, o Município assumiu sua postura constitucional – livre da ingerência de outras esferas de poder – para cuidar dos interesses locais.

Entretanto, no que se refere à divisão de repartição da competência tributária, houve um flagrante desequilíbrio levando os Municípios quase ao óbito e com ele o Estado Federal.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretária de Documentação, 2017, p. 132/133. Atualizada até a EC. 96/2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

Nessa hora, são oportunas as assertivas de Luís Roberto Barroso, ao ditar que:

A Federação, mecanismo de repartição do poder politico entre a União, os Estados e os Municípios, foi amplamente reorganizada, superando a fase do regime de 1967-69. [...] Embora a União tenha conservado ainda a parcela substantiva de competências legislativas, ampliaram-se competências politico-administrativas de Estados e Municípios. [...] A partilha das receitas tributárias, de outra parte, embora um pouco mais equânime do que no regime anterior, ainda favorece de modo significativo a União [...] ao longo dos anos, a União ampliou sua arrecadação mediante contribuições sociais, tributo em relação ao qual Estados e Municípios não têm participação, contribuindo ainda mais para a hegemonia federal. A verdade inegável é que os Estados brasileiros [...] apesar da recuperação de sua autonomia política não conseguiram encontrar o equilíbrio financeiro desejável. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, também seguiu, como regra geral, uma lógica centralizadora. O reequacionamento do federalismo no Brasil é um tema à espera de um autor [grifo nosso]. 325

Muito embora esse quadro seja real, o constituinte formulou um remédio que impediu a consumação desse decesso determinando que a União repartisse parcela de sua arrecadação, o que fez por intermédio de dois fundos de repartição de receitas – o FPE e FPM.

Todavia, essa solução há muito não cura a aflição do jovem federado tolhido pelo rigor insano de políticas desonerativas embaladas pelo governo federal diuturnamente.

Isso reflete no curso constitucional de Repartição das Receitas Tributárias previstos nos artigos 157 a 162 da CF/88 (Título VI, Capítulo I, Seção VI), que obviamente deveriam ser interpretados observando o rigor descentralizador defendido pelo pacto federativo em benefício do equilíbrio financeiro entre as esferas políticas, de sorte que a legalidade dessas políticas desonerativas tem sido contestada judicialmente (inclusive pela Suprema Corte) por afetarem substancialmente a vida financeira do Município.

É oportuno registrar que as transferências de receitas nasceram do embrião constitucional originário, pois foi esculpido no artigo 159, inciso I, "b", da CF/88 que parte do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados devem ser partilhados com os Municípios, cabendo a Lei Complementar regular seus critérios de distribuição.

Entretanto, o artigo 153, §1°, da CF/88, autorizou o Poder Executivo, através de lei e desde que atendidas suas condições e limites, a alterar as alíquotas de alguns impostos federais, dentre eles o IPI, visando o crescimento socioeconômico.

E foi o que fez o Governo Federal a partir de 2011 concedendo incentivos fiscais a determinadas categorias produtivas. Contudo, esse mecanismo desonerativo não considerou

³²⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 503.

que a sobrevivência do FPM também dependia das transferências do fruto da arrecadação desse imposto e do IR, cifras essas que sempre contribuíram para os Municípios honrarem seus compromissos utilizando-se da distribuição constitucional de receitas.

Ademais, o constituinte vinculou o combate às desigualdades sociais e regionais ao princípio da atividade econômica, como se extraí do artigo 170, da CF/88.

Porém, o contingenciamento da maior parcela da competência tributária em poder da União tem interferido severamente no crescimento socioeconômico brasileiro, pois essa técnica de repartição, no entender de Hugo de Brito Machado, "[...] tem o inconveniente de manter os Estados e os Municípios na dependência do Governo Federal, a quem cabe fazer a partilha das receitas tributárias mais expressivas". 326

E essa penosa realidade ainda conta com outra agravante: a desoneração federal, a qual tem se mostrado uma inimiga dos Municípios por não considerar os índices insertos nas alíneas "b", "d" e "e", do inciso I, do artigo 159 da CF/88 (transferências com base na receita bruta) e sim os valores já com as deduções referentes aos incentivos, benefícios e isenções fiscais (transferências baseada no produto efetivo da arrecadação).

Por esse norte, o federalismo fiscal (consagrado na Constituição Federal entre os artigos 145 a 162) quando instituiu a competência tributária dos entes federados também contemplou como vital a repartição das receitas tributárias nos artigos 157 a 159 do mesmo diploma Magno, com o justo objetivo de assegurar certa equivalência econômico-financeira entre os agentes políticos com a alocação equilibrada dos recursos federais, o que, de fato, restou prejudicada.

E a razão capital foi a concessão de incentivos fiscais adotados inicialmente pela União através do Decreto nº 7.660/2011³²⁷, que também aprovou a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI). Essa normatização reduziu drasticamente a quota-parte destinada aos municípios por meio do FPM, pondo em desequilíbrio a receita municipal e, por sua vez, procrastinando a concretização dos objetivos fundamentais consagrados no artigo 3º da CF/88.

Contudo, esse atraso estatal em atender as finalidades essenciais tracejadas pela Constituição também penaliza o Pacto Federativo contemplado no seu artigo primeiro no exato momento em que reduz a autonomia de um de seus componentes, porquanto deveriam vestir a mesma armadura constitucional.

³²⁶ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 30.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto Nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7660.htm. Acesso em: 12 nov. 2017.

Entretanto, a atual administração federal, revogou o Decreto Presidencial nº 7.660/2001 e sua Tabela TIPI³²⁸ (e posteriores alterações) editado na gestão anterior. ³²⁹

Flui desse quadro que o Governo Federal tem ampla liberdade para alterar a tabela sobre a incidência do IPI, estando desobrigado de informar previamente a municipalidade de seus critérios desoneradores.

O efeito dessa tática normativa sustentada pelo Governo Federal deixou o Município vulnerável, desencadeando o agravamento do seu equilíbrio econômico-financeiro já instável.

Assim, essa blindagem federal em torno da política de desoneração do IPI precisa mudar seu curso e atingir unicamente a parcela do ente federado concedente e beneficiário do incentivo fiscal – a União.

3.7 RECURSO AO PODER JUDICIÁRIO PARA A GARANTIA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO MUNICIPAL

O agravamento da crise imobiliária norte-americana nos primeiros anos desse século foi decisivo para desencadear um colapso financeiro mundial em 2008, deflagrando, à vista disso, um rigoroso desarranjo na economia brasileira.

Para conter esse revés econômico, o Governo Federal se insurgiu ligeiramente e tomou medidas de desoneração fiscal, sem, contudo, analisar os reflexos de seu projeto para a saúde financeira dos demais entes federados.

Os efeitos dessa infelicita diligência federal foi logo percebido pelos Municípios quando abriram seus cofres e não encontraram a integralidade dos repasses federais.

Inquietos e de mãos abanando, os Municípios custaram a compreender a origem de tamanha calamidade que atacou diretamente a estabilidade do Pacto Federativo.

O Município foi a vítima dessa medida desonerativa, sendo obrigado a reestruturar sua vida financeira diante da renúncia do ente federal que se achou liberado do dever constitucional de repassar a quota-parte devida a municipalidade.

2014/2011/Decreto/Anexo/And7660.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

329 O decreto nº 7.660/2011vigorou até 31 de dezembro de 2016, quando foi substituído pelo Decreto Presidencial nº 8.950/2016,que passou a produzir efeitos a partir de 1º de janeiro de 2017, divulgando nova

tabela TIPI, sendo que no dia 31 de março de 2017 esse anexo sofreu a primeira alteração através de outro decreto, de nº 9.020/17, no que se refere ao tabaco e seus sucedâneos manufaturados (capítulo 24, código 2402.90.00). No dia 16/02/2018, foi publicada nova alteração da tabela TIPI para ácidos graxos — Ato

Declaratório Executivo RFB nº 2, 15 de fevereiro de 2018.

³²⁸ BRASIL. Presidência da República. *Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI)*2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/ Ato2011-

Com essa medida, a autonomia econômico-financeira do Município também foi impactada, o que não mereceu qualquer consideração da União, mesmo ciente do estado de dependência financeira do ente municipal.

Valendo-se de previsão constitucional, a União interveio no domínio econômico tomando medidas unilaterais de incentivos fiscais a determinados seguimentos da cadeia produtiva sem, ao menos, ponderar que entre esse poder legal de onerar e desonerar reside o interesse comum. 330

A política desonerativa adotada pela União trouxe benefícios a determinado setores, como esperado. Entretanto, retirou do Município expressivo numerário, pois o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) não foi alimentado nos rigores do que determina o artigo 159, I, alíneas "b", "d" e "e" da CF/88.³³¹

Para sanar esse descompasso, despontou como alternativa salvadora o recurso judicial, já que nenhum argumento moveu o Executivo Federal a entregar ao FPM sua quota-parte e o Poder Legislativo, por sua vez, praticamente enterrou as propostas curativas que recebeu, omitindo sua posição.

Nessa luta e para combater o *déficit* oriundo do programa de desoneração fiscal do Governo Federal, muitos Municípios ingressaram com ações judiciais para reaver as cifras previstas constitucionalmente e não repassadas aos cofres municipais através do FPM, já que este não foi alimentado por quem deveria – a União.

O questionamento mais conhecido nos tribunais consta do Recurso Extraordinário 705.423 interposto pelo Município de Itabi – SE no Supremo Tribunal contra acordão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (sede Recife), em que se discutiam os dispositivos do artigo 159, I, "b" e "d" da CF/88.

O destaque para esse feito se deu por conta do Plenário do Supremo Tribunal Federal ter fixado a tese de repercussão geral com o seguinte teor:

³³⁰ Decreto nº 6.687, 6.825 e 6.890/2009 - promoveram a redução da alíquota do IPI para o setor automobilístico destinado aos automóveis de passageiros e veículos com motor a álcool e gasolina, com redutor de até 8%, bem como para eletrodomésticos da linha branca. Decreto nº 7.016/2009 - concedeu a redução de IPI do setor moveleiro e de eletrodomésticos notadamente sobre painéis de partículas e de madeira, aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes orgânico, dentro outros. Decreto nº 7.222/2010 - prorrogou a desoneração do IPI sobre materiais de construção civil (anexo 7); Decreto nº 7.394/2010 - prorrogou a desoneração do IPI sobre Caminhões e Comerciais leves (anexo V); MP nº 540/2011, convertida na Lei nº 12.546/2011 - promoveu a redução das alíquotas sobre veículos automotores; Decreto nº 8.035/13 - prorrogou a desoneração de fogão (NC 73-3), a prorrogação da desoneração de geladeira/freezer (NC84-5) e a prorrogação da desoneração de tanquinho (NC 84-5).

³³¹ Â MP nº 462/2009 foi editada pelo Governo Federal atendendo manifestação do Ministério da Fazenda para regulamentar a transferência de recursos pela União aos Municípios, no exercício de 2009, a título de apoio financeiro visando à superação das dificuldades emergenciais de recursos. Essa MP foi transformada na Lei nº 12.058/2009 que autorizou o apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do FPM.

É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e ao IPI por parte da União em relação ao Fundo de Participação dos Municípios e respectivas cotas devidas às municipalidades.³³²

No órgão de primeiro grau o Município de Itabi sagrou-se vencedor em ação ordinária alegando que a União poderia conceder incentivos, isenções, créditos presumidos, perdão de dívidas e outros favores somente da parcela de reconhecimento do imposto que lhe compete, ou seja, os 51% (conforme redação da EC. nº 84/2014) do total recolhido que é a sua parte e não sobre a fração destinada ao FPM.

Derrotada em primeira instância, a União recorreu ao TRF da 5ª Região, onde obteve vitória. Na oportunidade, o Tribunal Regional Federal entendeu que a decisão de primeira instancia impingia uma restrição à Competência Tributária da União.

À municipalidade restou valer-se de interposição de recurso extraordinário perante o STF e o Tribunal Pleno, em 17 de novembro de 2016, por maioria de votos, negou provimento ao pedido.

Em decorrência, a Corte Suprema fixou tese da matéria, reconhecendo a constitucionalidade da concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao IR e IPI por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às prefeituras:

RE/705423 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ITABI/SERGIPE

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 653 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. O Tribunal deliberou fixar a tese da repercussão geral na próxima assentada. Falaram, pela União, o Dr. Cláudio Xavier Seefelder Filho, Procurador-Geral Adjunto da Procuradoria da Fazenda Nacional, e, pelo amicus curiae ABRASF - Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, o Dr. Ricardo Almeida. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 17.11.2016.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: "É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades". Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Desonerações de impostos federais: Plenário aprova tese de repercussão geral.* Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=330211>. Acesso em: 04 nov. 2017.

Gilmar Mendes. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 23.11.2016. 333

Com esse resultado, foi por terra o desejo incomensurável de vários Municípios espalhados pela federação que tiveram suas ações sobrestadas a partir de 09 de maio de 2013, em razão do reconhecimento, por unanimidade pelo Plenário do STF, da existência de Repercussão Geral do RE 705.423/SE.³³⁴

E para encerrar de vez as discussões, em 5 de abril de 2017, o Ministro Relator Edson Fachin determinou a confecção de acordão referente ao tema de repercussão geral julgado pelo Tribunal Pleno do STF em 23.11.2016, ainda pendente de cumprimento pela Secretária da Corte. 335

Infelizmente não prosperou a tese sustentada por vários Municípios brasileiros de que a União, ao fixar o valor da quota parte destinada ao FPM, levasse em conta a receita bruta e não o valor efetivamente arrecadado.

Essa decisão frustrou os objetivos traçados pelo Fundo de Participação dos Municípios de suplementar o orçamento municipal, já que as transferências constitucionalmente previstas no artigo 159, I, "b" não aconteceram, gerando um desequilíbrio fiscal-orçamentário suficiente para desfigurar a finalidade primeira dos fundos de participação – a de promover equilíbrio socioeconômico entre os entes federados.

Seguramente o parecer do STF impediu a plenitude do Pacto Federativo ao anular a justa repartição constitucional de receitas tributárias eleitas como fundamentais para equilibrar esse acordo federal, restando prejudicado o equilíbrio entre as esferas políticas por não haver compensação e muito menos redistribuição de recursos, fatores cruciais e de observação obrigatória para sobrevivência dos Municípios.

Tanto é assim que ainda no ano de 2013, a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais – ABRASF e Confederação Nacional dos Municípios – CNM requereram o ingresso no feito nas qualidades de *amici curiae* e tiveram seus pedidos aceitos

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reconhecimento de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário* 705.423/SE. Min. Relator Ricardo Lewandowski. *Plenário*, 09/05/2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto_142203710.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 705.423/SE. Fixação de Tese.* Min. Relator Edson Fachin. Plenário, 23.11.2016. Disponível em:. Acesso em: 07 nov. 2017.

³³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Despacho para confecção de acordão no RE 705.423/SE. Min. Relator Edson Fachin, Brasília, 5 de abril de 2017.* Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%Alrio/Downloads/texto_311569698%20(1).pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.

pelo então Ministro Relator Ricardo Lewandowski, passando a defender processualmente os interesses municipais debatidos no RE 705423/SE. 336

Os interesses desses amigos da corte se justificaram em razão de várias decisões favoráveis obtidas na 1º instância da Justiça Federal em favor de alguns Municípios nordestinos, dentre eles o pernambucano Terezinha, conforme decisão acostada:³³⁷

PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMERA INSTÂNCIA Seção Judiciária de Pernambuco – 23ª Vara Federal

PROCESSO: 2009.83.05.000256-1 CLASSE: 29 – AÇÃO ORDINÁRIA AUTOR: MUNICÍPIO DE TEREZINHA

RÉU: UNIÃO

3. Em face do exposto, defiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para determinar que a União, ao fixar o valor da cota parte do FPM do autor, o faça considerando a base de cálculo de 22,5 (vinte e dois vírgula cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto de Renda - IR e do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI, sem dedução de incentivos fiscais concedidos.

Garanhuns, 20 de abril de 2009.

Amanda Gonçalez Topa JUÍZA FEDERAL SUBSTITUTA

Todo esforço dessas municipalidades tinha como suporte um julgado do Supremo Tribunal Federal exarado no RE. 572.762/SC, onde à fl. 7, o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto, negou provimento ao recurso e, brilhantemente, destacou que "[...] a parcela do imposto a que se refere o art. 158, inciso IV, da Lei Maior, a qual não constitui receita do Estado, mas, sim, dos Municípios, ao quais pertencem de pleno direito [sic]". 338

O Acordão do STF também foi nesse sentido, depois que o Estado de Santa Catarina interpôs recurso contra decisão do Tribunal de Justiça do mesmo Estado que acolheu apelação do Município de Timbó, ao alegar violação à Constituição Federal quando da retenção de parcela do ICMS pelo ente estadual em razão da concessão de incentivos fiscais.

³³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* 705.423. *Volume – 01 Parte 1, p. 126/135*. Disponível

http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4284492>. Acesso em: 09 nov. 2017.

BRASIL. Supremto Tribunal Federal. *Despacho do Ministro Relator Ricardo Lewandowski deferindo amici curiae no RE. 705.423/SE, Brasília, 25 de junho de 2013.* Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto 152456312%20(1).pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 572.762/SC, Voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, 18/06/2008, fl. 7.* Disponível em:http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=546141. Acesso em: 07 nov. 2017.

A violação constitucional suscitada pela recorrente está descrita nos artigos 158, IV e 160 da Lei Maior, no momento em que o Estado tem a liberalidade de conceder incentivos fiscais a empresas instaladas em seu território, no caso, postergando o recolhimento de ICMS.

Em sua fundamentação, o Ministro relator Ricardo Lewandowski, negou provimento ao recurso e considerou:

A necessidade de haver autonomia financeira do município 'porquanto não pode agir com independência aquele que não possui recursos próprios'. 'Percebe-se, pois, da conclusão do tribunal a quo (TJ-SC), que o tributo em tela já havia sido efetivamente arrecadado, sendo forçoso reconhecer que o estado, ao reter a parcela pertencente aos municípios, interferiu indevidamente no sistema constitucional de repartição de rendas'. [...] A lei catarinense ofende também outro preceito constitucional [...] na medida em que o Prodec se qualifica como Programa de Incentivo Fiscal Estadual instituído por lei ordinária local, viola o artigo 155, parágrafo 2º, alínea "g", da Constituição. De acordo com esse dispositivo, cabe a lei complementar regular a forma como, mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão revogados. [...] a jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de que benefícios tributários concedidos unilateralmente por estados membros afrontam o princípio federativo 'por incentivarem a deletéria guerra fiscal'. [...] o presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, registrou a importância da matéria. 'Trata-se de [...] uma matéria técnica de distribuição de receita, mas que enfatiza a importância da autonomia municipal naquilo que ela tem de substancial, que é a autonomia financeira a partir dessa rede, dessa tessitura, concebida pelo texto constitucional'.339

O recurso em questão foi julgado em 18/06/2008, pelo Tribunal Pleno do STF, com a seguinte ementa e acordão: 340

Supremo Tribunal Federal Coordenadoria de Análises de Jurisprudência DJe nº 167 . Divulgação 04/09/2008. Publicação 06/09/2008 Ementário nº 2331 – 4

18/06/2008 TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 572.762 – 9 SANTA CATARINA

RELATOR : Min. Ricardo Lewandowski

RECORRENTE (S) : ESTADO DE SANTA CATARINO ADVOGADO (A/S) : PGE-SC – ROGÉRIODE LUCA

RECORRIDO(A/S) : MUNICÍPIO DE TIMBÓ

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF garante aos municípios catarinenses parcela da arrecadação do ICMS*, *Brasília*, *18 de junho de 2008*. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=91598&caixaBusca=N. Acesso em: 04

340 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 572.762/SC, Tribunal Pleno – Inconstitucionalidade do Programa de Incentivo Fiscal de Santa Catarina*, p. 1. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=546141. Acesso em: 09 nov. 2017.

nov. 2017.

ADVOGADO(A/S)

: CARLOS EDUARDO SERPA DE SOUZA

EMENTA: CONSTITUIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATERINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO.

- I A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios.
- II O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.
- III Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.
- IV Recurso Extraordinário desprovido.

<u>ACÓRDÃO</u>

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conhecer e negar provimento ao recurso extraordinário. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio e a Senhora Ministra Ellen Gracie.

Brasília, 18 de junho de 2008.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR

Sem dúvida nenhuma que repousava nessa decisão da mais alta corte brasileira (em que o STF mudou de entendimento, assentando nova jurisprudência) a esperança de muitos Municípios que tiveram suas autonomias econômico-financeiras dilapidadas pela política desonerativa do Governo Federal após a crise financeira mundial desencadeada na primeira década deste século.

No entanto, não foi o que decidiu o STF no RE 705423/SE e a jurisprudência da casa não prevaleceu, pois no entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski a matéria reportada nesse recurso não guarda relação com o teor do RE 572.762/SC e por essa razão a decisão é outra, como segue:³⁴¹

RE 705423 RG / SE

³⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 705.423*. Sergipe, p. 4. Disponível em: <<u>file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto 142203710%20(2).pdf</u>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

O tema em debate apresenta singular relevância por afetar pilares do nosso sistema federativo, a saber, a autonomia financeira dos Municípios e a competência tributária da União. Nessas circunstâncias, a discussão assume tamanha importância do ponto de vista econômico, jurídico e político, a exigir a manifestação desta Corte sob o rito da repercussão geral.

Ressalte-se, finalmente, que a questão constitucional posta em julgamento revela matéria mais abrangente do que a discutida no RE 572.762/SC, de minha relatoria.

Isso posto, manifesto-me pela existência de repercussão geral neste recurso extraordinário, nos termos do art. 543-A, § 1°, do Código de Processo Civil, combinado com o art. 323, § 1°, do RISTF.

Brasília, 18 de abril de 2013.

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI Relator

A vista desses julgamentos deu-se por encerrada todas as controvérsias sobre a constitucionalidade da desoneração fiscal de IR e de IPI, ficando livre a União para promover seus programas de incentivos, benefícios e isenções fiscais, levando-se em conta que deverão repassar para o Fundo de Participação dos Municípios apenas o produto efetivo da arrecadação, deduzidos da base de cálculo os valores relativos à renúncia tributária.

Como decorrência do julgado em testilha, o FPM encolheu afetando a autonomia econômico-financeira do Município que, impotente, não consegue mais concretizar todos seus objetivos de atendimento do bem comum.

Novamente reacendeu a insatisfação local e desta vez não por uma decisão do Estado Soberano, mas sim do Estado Democrático de Direito por intermédio do Guardião da Constituição Federal.

O Pretório Excelso, ao julgar a pretensão do Município de Itabi - SE, enxergou que a União agiu legitimamente ao entregar ao FPM sua quota-parte tomando-se por base somente o valor efetivamente arrecadado com o IPI, deixando de considerar os valores desonerados.

Indiscutível que as medidas desonerativas federais beneficiaram o interesse de alguns seguimentos da indústria com reflexos positivos para o empresariado, pois houve aumento de consumo e, por conseguinte, de renda e crescimento econômico.

Contudo, as medidas redutoras não alcançaram o efeito desejado e a conclusão vem:

De um estudo feito pelos economistas [...] professores da Universidade Federal do Paraná (UFPR). De acordo com os cálculos feitos pelos economistas, a desoneração para as montadoras gerou aumento de apenas 0,02% ao ano no PIB do país. A renúncia fiscal começou a ser usada, em 2009, para combater os efeitos da crise internacional. [...] Os dados mostram

que o setor automotivo concentrou 53,4% das desonerações concedidas pelo governo, entre cinco setores. De um total de desonerações de R\$ 15,5 bilhões entre 2010 e 2014, R\$ 8,3 bilhões foram para este setor. O produtos [sic] de linha branca (geladeira e máquina de lavar, por exemplo) ganharam R\$ 958 milhões; alimentos ficaram com R\$ 1,2 bilhão; móveis, com R\$ 1,6 bilhão e outros setores receberam R\$ 3,4 bilhões. [...] De acordo com os economistas da UFPR, a redução de impostos sobre o consumo é uma ferramenta de curto prazo para estimular o crescimento econômico em períodos de crise. Mas, em prazos mais longos, o mais desejável é que o governo corte impostos sobre a renda, tanto de pessoas físicas quanto de empresas, pois isso teria mais impacto sobre o investimento e a produtividade. [...] A falta de um cálculo para mensurar o impacto mostra que as desonerações são 'medidas irresponsáveis que mostram desespero do governo'. 342

Infelizmente, somente em 2017 a ex-presidente Dilma Rousseff reconheceu seu erro quando participava de um seminário para estadistas em Genebra – Suíça.

Em seu dialogo, a estadista brasileira asseverou que "[...] Eu acreditava que, se diminuísse impostos, teria um aumento de investimentos [...] Eu diminuí. Eu me arrependo disso. No lugar de investir, eles aumentaram a margem de lucro". 343

O resultado foi que o empresariado ficou com os lucros da política desonerativa federal, contrapondo com a real finalidade da medida política redutora que era o de estimular o crescimento econômico do país.

Nesse interregno, o bem comum – que deveria ser (mas não foi) o beneficiário final de toda a cadência desonerativa – foi substituído pelo interesse individualizado de alguns setores socioeconômico que interrompeu a geração de recursos que deveriam ser destinados ao FPM, abortando políticas públicas essenciais para o crescimento local.

Assim, ao que parece, a decisão soberana emitida pela mais alta corte desse país maculou o Principio do Pacto Federativo consagrado pela CF/88, na medida em que retirou do Município sua liberdade constitucional de exercitar a plenitude de sua autonomia financeira conquistada com o braço forte do homem contemporâneo e defensor dos interesses locais.

Evidente, então, que a decisão triunfal seria àquela defendida por outro membro da mais alta corte durante a análise do RE - 705423 (Itabi - SE). Em seu parecer, o Ministro Luiz Fux considerou que:

GHADE, Jamil. *Dilma: 'Eu errei ao promover uma grande desoneração'*. Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-eu-errei-ao-promover-uma-grande-desoneração,70001696541>. Acesso em: 09 de dez. 2017.

NETO, João Sorima; SCRIVANO, Roberta; RODRIGUES, Lino. *Redução do IPI de carros gera pouco impacto na economia*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/reducao-de-ipi-de-carros-gera-pouco-impacto-na-economia-13401927>. Acesso em: 09 dez. 2017.

A participação no produto da arrecadação dos dois tributos é um direito consagrado aos municípios, que não pode ser subtraído pela competência tributária de desoneração atribuída à União. 'As desonerações devem ser suportadas por quem desonera', [...] o contrário seria 'fazer favor com o chapéu alheio'.³⁴⁴

Do mesmo pensamento participou o Ministro Dias Toffoli, porém, vencidos, a Corte fixou tese reconhecendo a constitucionalidade da matéria e, assim, a União continua licenciada pela Lei Maior a oferecer regalias desonerativas e usando o "chapéu alheio".

Destarte, se nada for feito, já é possível concluir que os Municípios caminham para o cartório portando o atestado de um óbito outrora anunciado, pois não serão as políticas governamentais pontuais elaboradas pelo poder central e a revelia dos interesses locais as salvadoras da pena capital.

Ignorando essa realizada, tudo continua como antes: os Municípios combalidos aguardam a complacência dos entes superiores para lhes entregarem o que quiserem e quando quiserem.

Enquanto isso, a vida caminha, as necessidades fundamentais aumentam, e o Poder Central, ao que parece habitando outra órbita, se esquece de que todos residem no Município.

Nesse deslinde, novamente nos valemos das sábias considerações de Sacha Calmon Navarro Coêlho:

Vivemos na urbe, não no estado ou na União. É nela que nos amontoamos, onde estão os problemas, a insegurança, a poluição, a falta d'água, os buracos na rua, as favelas, a má iluminação, a falta de esgotos, as dificuldades de transportes; em suma, é nela que se desenvolvem as nossas "circunstâncias" sociopolíticas. Daí a necessidade de "desinfantizar" o município para que assuma plenamente as suas competências e responsabilidades. 345

Claramente o atual estágio evolutivo em que se encontra o país autoriza a concepção de um modelo de Estado Federal que institua um Sistema Tributário Nacional rigoroso, eficaz e, ao mesmo tempo, equilibrado, não sendo mais aceita — em hipótese alguma — a irracionalidade de outros tempos e que até hoje tatuam a história do Brasil com suas iniquidades.

³⁴⁵ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: 2016, p. 345.

³⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Desoneração de Impostos federais impactam repasse a município, decide STF*. Notícias STF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329746&caixaBusca=N. Acesso em: 17 nov. 2017.

3.8 OS ENSAIOS REFORMISTAS E SEUS FRACASSOS

Enxovalhado, o Governo Militar que orquestrou o Golpe de 64 se rende ao grito retumbante de um povo irrealizado.

A eleição de um presidente civil, em 1985, não só decreta formalmente o fim do governo ditatorial como autoriza a elaboração de um novo encarte constitucional – CF/88.

O diploma sancionado prestigiou a autoridade do Município, outorgando-lhe autonomia suficiente para ajustar sua constituição seguindo suas necessidades.

Nesse tom, o Município recebeu a licença constitucional para amoldar suas carências estruturais ao prumo local, se dissipando do fecho imposto pelo ente regional, então dosador de todo regramento municipal.

A luz desse novo manto constitucional, o Município passou a reger sua autonomia com o imperativo de corrigir suas deficiências econômicas, sociais, culturais e demográficas. 346

E o documento eleito para consolidar de vez esse momento histórico do federalismo brasileiro foi a Lei Orgânica.

Sua raiz constitucional está gravada no artigo 29, da CF/88 e despertou com a promessa de incrementar as matérias de competência privativas dos Municípios com a lógica razão de amenizar os flagelos locais não amparados pela União e pelos Estados, mesmo depois de quase um século de proclamada a República.

Com peculiar apuro, Regina Maria Macedo Nery Ferrari doutrina que:

Já em 1902, Quintino Bocaiuva chamava a atenção do governo da República para a situação dos Municípios e afirmava que seria impossível vencer os problemas com visão exclusivamente jurídica. Noventa anos se passaram e são atuais as palavras de Quintino, quando afirma que "não há dúvida que o Município é uma das primeiras necessidades de qualquer sociedade política, uma das instituições mais úteis. Teoricamente não se pode contestar essas posições [sic].³⁴⁷

Foi com o olhar combatente dessa desigualdade entre os entes federados que o constituinte inovou, estipulando um federalismo trino habilitado a propiciar um tratamento harmônico e uniforme entre as esferas políticas.

Nesse caminhar, e armada de copiosa agilidade política e instada por um clamor generalizado que se acentua a partir dos anos 80 e 90, as lideranças políticas hasteiam a

³⁴⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 73.

³⁴⁷ Op. cit., p. 73/74.

bandeira reformadora, restando perceptível que o regime federalista brasileiro mergulhava em um processo de mudanças, sagrando-se vitorioso com a efetiva transferência constitucional de responsabilidades da União para Estados e Municípios.

Porém, um dilema ressoou no cenário eleito: como calcular as despesas subtraídas por cada nível de governo? E, no mesmo compasso, como aferir a carga tributária suficiente para equilibrar as finanças de cada uma das esferas políticas (União, Estados-membros e Municípios)?

Em decorrência dessa complexidade um desfecho se impôs elementar, pois antes mesmo de aprovada uma reforma tributária insurge a seguinte reflexão: a matéria proposta se adequa a um federalismo exequível, ou seja, capaz de acomodar ao longo dos anos as transformações das atribuições e responsabilidades dos entes federados?

Nesse sentido, Bernardo Ribeiro de Moraes faz a seguinte advertência:

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, inicia-se, novamente, o período de implantação do sistema tributário nacional, com a elaboração da legislação específica nacional [...] Não podemos esquecer que o sistema tributário brasileiro está condenado à complexidade, em razão da estrutura federativa do país, com três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e da enorme disparidade de níveis de desenvolvimento (o Brasil peca por sua extensão). 348

Tendo ou não a resposta e seguindo a evolução do momento, o constituinte originário inseriu no bojo da Constituição de 1988 uma remodelação tributária, alterando o modelo primitivo regimentado na década de 60 pelo regime militar.

O novo organismo constitucional externou algumas modificações, dentre elas merecem destaque: o aumento da base do ICM, que se transformou no imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS); a extinção dos diversos impostos únicos; a instituição do imposto sobre grandes fortunas, que até os dias atuais, não foi implementado e; permitiu que as contribuições para a seguridade social tivesse como fato gerador o faturamento das empresas.

Contudo, o grande marco da reestruturação tributária de 1988 foi registrado pela ausência de equilíbrio federativo, já que o novo regramento constitucional fomentou um desmedido aumento de transferências intergovernamentais para Estados-membros e Municípios, sem que houvesse, em contrapartida, uma diminuição gradual dos gastos da União.

³⁴⁸ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 189.

Esse infortúnio agravou severamente o déficit público por sua omissão: não transferiu encargos aos beneficiários; apenas vantagens.

Por outro lado, a Constituição de 1988 operou a descentralização do federalismo fiscal brasileiro, medida açodada desde o início dos anos 80 em reação a centralização imposta pelo golpe militar de 1964.

Nesse particular, o legislador permitiu uma maior mobilidade do Estado Federal para o enfrentamento dos obstáculos decorrentes de uma transição de regime de governo, porém, consciente de que deveria compatibilizar os desígnios nacionais velados frente a uma distribuição de rendas inclinada para o atendimento precípuo dos objetivos locais, ou seja, aqueles de responsabilidade dos entes subnacionais.

Com o objeto de conciliar essa divergência, Zelmo Denari expõe que:

Para corrigir as distorções suscitadas pela concentração de recursos tributários pelos Estados mais desenvolvidos da Federação, e assegurar uma participação igualitária de todas as unidades na oferta de serviços públicos em nível nacional, é que se cogitou estabelecer uma política fiscal de transferência de recursos. Como é intuitivo, **somente uma política redistributiva será capaz** [grifo nosso], num sistema federativo, de promover a difusão dos serviços públicos.³⁴⁹

Mesmo agasalhando esse modelo constitucional de repartição de receitas ancorado pela reorganização tributária implementada pela Constituição de 1988, o federalismo fiscal se depara, já no início dos anos 90, com um vertiginoso desequilíbrio fiscal que sobrestava o crescimento econômico interno e, por conseguinte, de sua expansão internacional.

O momento era delicado e os debates em torno da temática se avolumaram exigindo uma nova postura governamental, já que o modelo constitucional aprovado em 1988 não impediu o crescimento do déficit público, além do que o sistema de impostos validado continuou ineficiente.

Sendo assim, e para combater os evidentes desajuntes, durante o Governo Collor foi constituída uma comissão especial com a incumbência de redigir uma reforma fiscal.

Nesse compasso e já transcorridos mais de quatro anos da promulgação da atual Constituição, é proposta, em 1992, uma reforma tributária para aprimorar o modelo em vigor.

O projeto fez as seguintes sugestões: incorporações do IPI e do ISS ao ICMS no âmbito estadual; incorporação do ITR ao IPTU com a estruturação de um imposto sobre a propriedade imobiliária urbana e rural de competência municipal; impostos sobre a renda, impostos sobre produtos específicos e os impostos sobre o comercio exterior

³⁴⁹ DENARI, Zelmo. *Curso de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 54.

passariam para a competência da União e; o IOF, a COFINS e o PIS/PASEP seriam extintos e seriam criados em seus lugares uma contribuição sobre as operações financeiras.

Entretanto, o desgaste político levou Fernando Collor de Melo ao impeachment e com ele deitou-se o projeto de reforma do sistema tributário formulado.

Contudo, em 1993, durante o governo Itamar Franco, o projeto de criação de um tributo sobre operações financeiras foi adiante, sendo aprovado o IPMF, substituído em 1996 pela CPMF, que vigorou até 2007.

No entanto, as ações destinadas à redução dos problemas identificados para a resolução do Sistema Tributário Nacional não foram adiante. De toda sorte, essa frustração nem de longe abateu o anelo dos vencidos por uma reforma tributária que colocasse em equilíbrio o federalismo fiscal brasileiro.

E nesse calor a discussão retoma seu curso no Governo Fernando Henrique com o silogismo de que uma reforma tributária era necessária. Entretanto, refulge uma indagação: qual o modelo de reforma é o adequado para o país nesse momento?

Em busca dessa resposta o constituinte reformador se ordenou disposto a ejetar de seu relicário um projeto atualizado de reforma do sistema tributário vigente.

Para alcançar esse propósito, inúmeras propostas foram protocoladas no Congresso Nacional, dentre elas merece destaque a PEC 175/95, de autoria do Poder Executivo. Essa proposição atraiu as demais em curso, no entanto, naufragou por nítido desinteresse do Governo Federal.

Em seu bojo, a propositura prescrevia a possibilidade não só de expandir a equidade do Sistema Tributário Nacional, como também contemplava a perspectiva de sua simplificação com o objetivo de ser mais eficiente e, por essa via, impedir a sonegação fiscal.

Dentre essas medidas, Edilberto Carlos Pontes Lima elencou as principais: 350

- a) Substituição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal, por um Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) federal.
- b) Regulamentação do ICMS estadual, juntamente com o ICMS federal, por lei complementar.
- Uniformização das alíquotas de ICMS estadual por produto em todo o território brasileiro, que passam a ser estabelecidas pelo Senado Federal.
- d) Fixação das alíquotas mínimas do Imposto sobre Serviços (ISS) por lei complementar.

³⁵⁰ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. IPEA, 1999, p. 19. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0666.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

- e) Extinção das isenções de IPI, exceto para a Zona Franca de Manaus, que continuarão até 2013.
- f) Consagração da desoneração do ICMS, como vigente a partir da Lei Complementar nº 87/96, de todas as exportações, inclusive produtos primários e semielaborados.
- g) Criação de um sistema de tributação sobre o valor adicionado como Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e abandono da atual incidência em cascata.
- h) Substituição do princípio da origem na tributação do ICMS pelo princípio de destino.

Esse projeto também não prosperou pela falta de apoio dos representantes dos entes federados que o consideravam complexo, além de ser identificado no seu contexto um acréscimo da carga tributária, depreciando o pacto federativo.

Nesse intervalo, instala-se no Congresso Nacional um processo paralelo propondo mudanças no sistema tributário, sendo levado adiante com a aprovação da LC 87/96, medida que passou a regular o artigo 146, III, da CF/88.

Essa legislação complementar foi batizada de "Lei Kandir", em homenagem a seu autor, o então Deputado Federal Antônio Kandir, que à época era Ministro de Planejamento do Governo Fernando Henrique.

A Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) nasceu com o propósito de melhorar as finanças dos governos subnacionais, medida de fundamental importância para o Governo Federal da época que buscava a estabilização do real.

Seus dispositivos guarneciam potenciais suficientes para incrementar incentivos às exportações via retenção dos impostos de produtos primários e semielaborados produzidos no Brasil e remetidos ao exterior, já que na visão do governo federal a subtração desse imposto aumentaria a competitividade dos produtos nacionais no mercado mundial, melhorando, bastante, a economia do país já abalada pelo déficit na balança comercial.

Outro ponto importante prestigiado pela Lei Kandir foi a possibilidade de desoneração do ICMS sobre os ativos permanentes, fator este preponderante para o governo federal incentivar a produção interna, gerando aumento das receitas dos Estados e Municípios em função dos novos investimentos que impulsionariam a economia.

Destarte, seu objetivo principal era o de fomentar as exportações com a consequente desoneração de ICMS, o que seria vital para tornar o país mais competitivo no exterior.

Contudo, o que se viu na prática foi um desarranjo do sistema tributário com perdas substanciais de receitas, via ICMS, para Estados e Municípios, pois esse ajuste legal em nada contribuiu para o superávit de competitividade no mercado internacional. Ao contrário,

impingiu um estado de penúria a inúmeros Municípios, aos quais restaram senão a piedade do ente supremo com a oferta de minguados recursos para compor seus déficits, até que uma reforma tributária viesse ajustar o pacto federativo, o que já era uma preocupação do governo em 1997 que entendia ser necessária, além da reforma fiscal, uma ampla reforma política. 351

Nesse desenrolar, entre 2002 e 2003 sobrevêm outros projetos na agenda governamental pleiteando reformas tributárias com o desejo de converter tributos de incidência em cascata em tributos sobre o valor agregado com objetivo de oferecer maior eficiência ao sistema.

E o expediente adotado para consecução dessa finalidade foi o de contar com a apresentação de propostas específicas e o caminho escolhido as Medidas Provisórias. Transformadas em leis alteraram as alíquotas de incidência tributária, servindo de registro o PIS/PASEP elevado de 0,65% para 1,65% o percentual a ser tributado, gerando um significativo aumento por força da Lei 10.637/2002.

O mesmo aumento se verificou com a aprovação da Lei 10.833/2003, que elevou a alíquota da COFINS, de 3% para 7,6%, provocando um substancial aumento da arrecadação sobre o valor agregado para alguns setores da economia.

Outras leis foram aprovadas no mesmo sentido, sem contar que o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 42/2003 (extraída da PEC 41/03), de autoria do governo federal.

No entanto, a Emenda 42/2003 não contemplou a reformulação do ICMS como era o objetivo do Governo Federal em sua proposta original.

Por outra via, a mesma Emenda Constitucional aprovou consideráveis alterações para o Sistema Tributário Nacional, dentre elas, a progressividade do ITR e também a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2007.

Entretanto, as leis aprovadas entre 2002 e 2003 não surtiram o efeito desejado, pois elas tiveram por escopo aumentar a arrecadação à custa de contribuições, desprezando a necessidade de modificação da ordem tributária.

Nesse norte, merece destaque a DRU. Esse instituto permite que a União utilize recursos públicos com maior flexibilidade, ou seja, podendo gastá-los levando-se em conta a

³⁵¹ FERRARI, Renato (Coordenador). *Reforma Tributária: exame e sugestões sobre a nova proposição governamental.* São Paulo: CIEE, 1998, p. 12/13.

discricionariedade dos governantes que podem agir livres de qualquer vinculação com a Lei Orçamentária Anual. ³⁵²

Essa técnica foi instituída originalmente pela Emenda Revisional nº. 1 de 1994 (no governo Fernando Henrique), que acrescentou os artigos 71 e 72 ao ADCT, como Fundo Social de Emergência com a finalidade de atender uma situação emergencial e com esse perfil de estabilização fiscal caminhou até 1999, quando foi convertida em DRU.

O cotejado mecanismo de Desvinculação das Receitas da União ganhou sobrevida com a aprovação da Emenda Constitucional nº 93/2016, que estendeu sua vigência até 2023 e ainda prescreveu o aumento de seu percentual de desvinculação de 20% para 30%, além de alterar as receitas impactadas e expandir o instituto para os demais entes, inclusive o Município.³⁵³

Dessa forma, essa ferramenta, que nasceu provisória e converteu-se permanente em razão de sua facilidade em realocar recursos orçamentários, é muito usada pelo governo para organizar as contas públicas e a economia, pois a Constituição Federal passou a permitir que o administrador federal redirecione "[...] livremente 30% das receitas obtidas com taxas, contribuições sociais e de intervenção sobre o domínio econômico (Cide) [sic]. [...] No caso dos estados e municípios, a desvinculação abrange a receita de todos os impostos, taxas e multas". 354

Por óbvio, então, que a recente modernização constitucional agraciou o administrador municipal com a permissão gerencial de destinar livremente parcelas das receitas vinculadas sem a necessidade primária de atendimento de qualquer finalidade específica, o que é possível através da DRM (um fundo de investimento público que confere mais liberdade ao governante para gastar).

Com esse feitio, a DRU ingressou no ordenamento pátrio como um instrumento jurídico e armado de poderes constitucionais aptos a lesionar a estrutura orçamentária programática disposta pelo constituinte como essencial para o desenvolvimento da atividade pública, já que esse planejamento estatal prescreve que nenhum programa governamental será

³⁵³ ABRAHAM, Marcus. Juiz Federal. Doutor em Direito Público. *As novas desvinculações de receitas dos Estados e Municípios*. Disponível em: https://jota.info/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-01122016. Acesso em: 20 out. 2017.

HARADA, Kiyoshi. *Estranho discurso em torno da DRU*. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI240334,91041-Estranho+discurso+em+torno+da+DRU. Acesso em: 19 de out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. *Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023. Acesso em: 20 out. 2017.

implantado sem sua prévia adição no orçamento e nem permite, igualmente, a concessão de dotações ilimitadas.

A vista dessa imagem, o orçamento-programa impede a anuência irrestrita de gastos públicos ao mesmo tempo em que está obrigado pela legislação a alinhavar seu planejamento orçamentário considerando o cálculo quantitativo de todas as receitas disponíveis.

Contrariando toda essa estrutura, e observando as revelações de Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça:

A DRU é um não orçamento, e isso em relação a um montante expressivo de recursos, incluindo alguns de aplicação vinculada pelo próprio constituinte originário. Um não orçamento caracteriza a perfeita antítese da legalidade orçamentária, parte essencial da competência privativa do legislador. [...] Uma DRU permanente, fora de situações extraordinárias ou de emergência, enfrenta evidente tensão com o núcleo essencial da separação dos Poderes e da legalidade orçamentária.³⁵⁵

Mesmo que seja uma engrenagem oposta ao formato constitucional, a DRU está em marcha e a disposição dos administradores públicos.

Todavia, esse ajuste legislativo não foi suficiente para alterar a estrutura tributária em vigor e nitidamente carente de ulteriores deliberações saneadora do colapso fiscal em movimento.

Nessa medida, os remédios constitucionais e legais aprovados continham em suas fórmulas reagentes ineficazes para tratar de fraturas expostas (como a fiscal e a política), já que em nada resolvia cuidar das esfoladuras editando regramentos trôpegos.

Decidido, o governo federal reforçou seu plano anunciando novas medidas que, se aprovadas, garantiriam a opulência do Sistema Tributário Nacional. Contudo, o projeto de reforma constitucional nº 233, de 2008 navegou por águas profundas e afundou contaminado pela discórdia regimental entre os poderes.

Nesse viés, a intensa expectativa de reforma movida pelo clímax de crescimento em que se inseria o país naquele momento não foi o bastante para desencadear um consenso político reformador.

Bem elaborada, a proposta preconizava a racionalização do Sistema Tributário Nacional e a ampliação da capacidade de crescimento econômico do país que aquela altura estava em evidência no cenário internacional, principalmente pela popularidade política do

³⁵⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 278/279.

Presidente da República reconhecida pelo líder mundial Barack Obama em encontro do G-20, em Londres.356

Esse entusiasmo durou pouco, tanto que não venceu a crítica opositora que via no projeto manifesto desrespeito ao federalismo brasileiro, além de reduzir a autonomia dos Estados, acabou engavetado.

Em 2011 o Governo Federal retoma seu projeto de reforma do Sistema Tributário Nacional apostando em outra estratégia para vê-lo aprovado. Desta vez, a opção foi a de remeter paulatinamente ao legislativo as propostas, privilegiando o entendimento de que, por partes, a reforma seria mais facilmente aprovada.

No entanto, esse expediente não prosperou e as reformas pretendidas não foram efetivadas. O que se viu, de um lado a outro, foram reformas pontuais principalmente aquelas voltadas para a majoração e a criação de novos tributos.

Por isso mesmo que contemporaneamente o Sistema Tributário Nacional continua carente de reformas que o torne mais enxuto e eficiente, logo, menos complexo. E nem que para isso seja necessário extinguir ou englobar tributos, padronizar alíquotas e, principalmente, otimizar as relações entre os agentes políticos.

Entretanto, é sabido que a relação tributária envolve vários sujeitos, cada qual com seu peculiar interesse, gerando discordância não só entre governantes e governados, como também no seio da própria coletividade e entre os próprios agentes políticos.

O resultado de todo esse embate reflete na velocidade com que as políticas públicas devam ser executadas para o atendimento da finalidade coletiva, pois como bem leciona José Paciulli é possível diferenciar "[...] a atividade financeira do Estado, daquela exercida pela empresa particular. Nesta, há o objetivo preponderante de lucro; naquela, o objetivo chamado Bem Comum". 357

De toda sorte, as reformas são necessárias ainda que haja o predomínio de peculiaridades de um ou de outro seguimento, sendo previsível que a reestruturação acarrete perdas que podem ser compensadas com ganhos, razão esta que as divergências reiteradas precisam ser vencidas para se evitar a desregulação por completo do sistema que venha impor

³⁵⁶ GAZETA DO POVO. Esse é o Cara. Disponível em: http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/esse-e-o- cara-bieas56qkgzcmwempujncuvke>. Acesso em: 21 out. 2017. ³⁵⁷ PACIULLI, José. *Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Bushatsky, 1977, p. 12.

prejuízos consideráveis para o contribuinte brasileiro já onerado com uma das maiores cargas tributárias do planeta e sem a devida contrapartida.³⁵⁸

Evidente, portanto, que o Brasil carece de uma proposta eficiente para romper a resistência dos opositores com o voto favorável à reforma tributária aceita como uma das medidas de combate às desigualdades regionais e locais.

Nesse enfoque, os objetivos traçados pela Constituição só poderão ser verdadeiramente alcançados a vista do comprometimento político e social dos governantes pelo entendimento majoritário do que seria o modelo tributário adequado a ser eleito com a finalidade de propiciar o crescimento sustentável do país.

Porém, até o momento, os textos propostos e os aprovados omitiram um arranjo constitucional remodelador de todo o panorama tributário brasileiro que fosse capaz de alcançar os objetivos traçados pelo pacto federativo, ou seja, o de proporcionar equilíbrio financeiro e político entre os entes federados, especialmente aos Municípios.

Enquanto essa correção não é decretada, os Municípios agonizam frente a uma vertiginosa crise econômica que assola o país provocando "[...] desajuste nas contas públicas, afetando tudo que é área: saúde, educação, assistência social, agricultura, estrada, saneamento, enfim".³⁵⁹

Cumpre ressaltar que é nesse ambiente inóspito que reside o povo, pois o Município é a residência oficial do contribuinte.

No entanto, a atribuição constitucional de combater esse momento de cólera não é do Município, mas sim do forte federal e através de Emenda a Constituição, lembrando que é galopante a necessidade de se aprovar uma reforma do Sistema Tributário Nacional, pois o combate feito (por meio da Lei Kandir ou por intermédio das políticas de Desvinculação de Receitas da União – DRU) não trouxe o desenvolvimento nacional desejado.

Disso tudo depreende que o panorama atual exige uma reforma tributária que ofereça independência financeira ao Município como medida eficaz para combater às desigualdades regionais e locais, permitindo, em decorrência, o crescimento de todos.

ZIULKOSKI, Paulo. Presidente da Confederação Nacional dos Municípios. *Com Presença de Temer, prefeitos participam de marcha em defesa dos municípios*. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/com-presenca-de-temer-prefeitos-participam-de-marcha-em-defesa-dos-municipios>. Acesso em: 05 out. 2017.

³⁵⁸ FONSECA, Marcelo. Economia. *Imposto no Brasil é alto, mas o retorno em serviços é baixo*. Disponível em:https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/04/03/internas_economia,859247/imposto-no-brasil-e-alto-mas-o-retorno-em-servicos-e-baixo.shtml>. Acesso em: 22 out. 2017.

3.9 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM SUA REALIDADE

Dependência econômica – é a sentença que vela contemporaneamente os Municípios brasileiros. É, com certeza, um axioma ofensivo para o eixo municipal que se vê consternado diante de sua impotência de entregar aos munícipes os ingredientes necessários a fim de se construir a base para uma vida e nos moldes anunciados pela CF/88.

Seguramente, é essa condição de dependente econômico que sempre impediu os Municípios de conquistarem suas autonomias plenas, tendo que ser amparados pela compaixão financeira de Estados e União para não desaparecerem do cenário que compõe a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

No entanto, essa adinamia municipal se deve ao próprio constituinte que varreu dos Municípios o direito de terem assegurados uma participação equilibrada no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

E essa atividade constitucional que premiou a União com uma distinta capacidade financeira é a mesma que repartiu a competência dos entes federados, deferindo aos Municípios a governança dos interesses locais, mas, ironicamente, sonegou-lhes uma capacidade financeira proporcional as suas plataformas de atribuições.

Suportando essa atonia financeira, os Municípios assumiram a patética condição de subordinados financeiros, retardando o florescimento da descentralização do poder central, e, por consequência, do federalismo cooperativo.

Composta de uma energia contundente, a incapacidade financeira dos Municípios produziu um efeito ainda mais devastador ao impedir a promoção do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, no momento em que a municipalidade não encontrou a autonomia financeira necessária para assistir o indivíduo em sua plenitude.

Na verdade, o constituinte, ao prestigiar a União com a maior parcela de receitas tributárias, interpretou com indiferença a gênese humana que ficou praticamente a deriva do poder federal, já que, lamentavelmente, não caminhava (e ainda não caminha) pelo território municipal para aferir o grau de calamidade que se alastra sedenta e manifestamente pelas periferias.

Efetivamente, quem executa essa atribuição de enxergar o cerne desse revés humano é o Município, deliberadamente o agente político mais próximo dos indivíduos e, portanto, também o mais habilitado a condecorá-los com o respeito e valor de cidadãos.

Contudo, não há quem possa caminhar fulgurante se não houver a saudação de um poder central coberto de afinidade com seu povo. E é a partir dessa ligação que o Homem pode ser ligeiramente interpretado e atendido, para, só depois, se exigir uma contrapartida.

Nesse afã, o Estado estaria em harmonia com os seus princípios formadores, pois é de seu compromisso natural com a Constituição que depende seu povo, especialmente aquele já debilitado pela carência de luz estatal.

Infelizmente, a história do Estado brasileiro sempre denunciou a presença impetuosa da omissão estatal e não raras vezes leviana.

Nesse ponto, são oportunas as considerações de Ives Gandra da Silva Martins:

Quando um ministro do período de exceção declarou que o Estado é, necessariamente, aético, ele disse uma verdade que, no Brasil, constitui a essência do exercício do poder. O administrador público brasileiro, em geral, gere mal as contas públicas e é um agente fantasticamente caloteiro, que não cumpre obrigações pecuniárias do Estado para com o cidadão, muito embora, na prática de uma autêntica "vampiragem tributária", retire muito mais recursos do povo do que seria necessário para os maus serviços públicos que presta. Se um contribuinte deixar de entregar parcela do fruto de seu trabalho ou patrimônio para pagamento de tributo no prazo de vencimento, corre o risco de ser preso. Se o administrador público deixar de pagar o que o Estado deve em virtude de sua má administração, basta recorrer ao Congresso para afastar a obrigação. [...] Já o "banditismo oficial" é endeusado, gabando-se a "eficiência" de quem deve, mas não paga, nada obstante destinar, pelo Orcamento, fantásticos benefícios aos detentores do poder (burocratas e políticos), com aumentos muito acima da inflação e muito além dos reajustes que têm os cidadãos do segmento não governamental, que trabalham na sociedade. 360

Lamentavelmente, essa é uma realidade que atormenta o Estado brasileiro desde o seu descobrimento e sempre habilitada a provocar um desarranjo no porvir dessa nação, principalmente depois de transformado em Estado Democrático de Direito em 1988, quando, então, se depositou no instituto heroico da democracia a contenção dessa indolência estatal.

E faz sentido esse desejo em acreditar que a nova conformação do Estado brasileiro pode romper suas tragédias com a recepção literal desse primoroso instituto.

Nesse semblante, Luís Pinto Ferreira³⁶¹ brinda a democracia com essas palavras:

A democracia representa na vastidão dos séculos um sonho acalentado pela humanidade, transmitindo de geração em geração através dos tempos, e assinalando a marcha para a liberdade, a tolerância e a justiça social. O

.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Um Estado Permanentemente Imoral*. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 13 Dez. 2009. Disponível em: <investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/125583-um-estado-permanentemente-imoral>. Acesso em: 16 Jan. 2018.

³⁶¹ FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 1 ° Volume, 3. ed. ampl. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 66.

homem, livre e entusiasta, constrói a felicidade e a vida, no esplendor da convivência democrática, com um sentimento de liberdade e de alegre confiança no futuro. [...] deriva este cálido sentimento de fraternidade humana, de simpatia pelos pequenos, pelos humildes, pelos simples, pelos sofredores e que se aprimora nas democracias mais avançadas. A democracia, em sua estrutura filosófica íntima, é a marcha do mundo para a liberdade e a tolerância, porque o verdadeiro democrata, antes de tudo, deve sentir a possibilidade de que a razão esteja com o adversário e então ele deve basear-se no sentimento de respeito à opinião alheia. A democracia não é uma classe, nem uma facção, nem um privilégio, é a nação proprietária do governo, o direito de escolha dos representantes populares, o poder organizado na opinião nacional.

E finaliza sua reverência à democracia:

Ela surgiu como uma força histórica, uma força revolucionária, que foi dinamitando aqueles velhos preconceitos dos tabus e do feudalismo com sua tirania econômica e social, e construiu por isso mesmo uma fase nova da civilização.

Verdadeiramente, esse é o timbre que deveria entonar o compasso do figurino normativo posto em 1988 e até hoje regente, mas que, efetivamente, não alcançou seu ápice, deixando desamparada do mínimo existencial uma massa humana já crente de que, sozinha, não encontrará a saída do labirinto estreito que ladeia.

É preciso que o poder estatal assegure um conteúdo mínimo de direitos já eleitos suficientes para a manutenção da dignidade humana como sinônimo do progresso nacional.

E para o alcance desse extraordinário objetivo, o direito brasileiro já catalisa o modelo ideal e impõe ao Estado o dever de oferecer as condições mínimas de aplicabilidade dos direitos positivos, ou seja, para que os direitos sociais, econômicos e culturais alcancem o indivíduo, alicerçando sua trajetória já protegida por outras garantias constitucionais.

Nesse prisma, é fundamental que o poder estatal esteja presente em toda extensão de seu território, o que guarda relação com os propósitos da federação brasileira de proporcionar a descentralização do poder que, nas sábias palavras de Eusébio de Queiroz Lima:

Descentralização. – É um fato incontestável, verificado universalmente, a tendência normal do Estado moderno para a ampliação de sua esfera de ação política e administrativa. A maior intensidade da vida, a mais íntima interdependência entre os homens, a crescente complexidade das relações entre os grupos sociais organizados, determinam uma compreensão mais vasta do conceito de *ordem pública* e, consequentemente, uma tarefa mais ampla e mais detalhada da rêde, cada vez mais apreensiva, das funções de disciplina e coação formadas no meio nacional. Por outro lado, o indivíduo e as classes organizadas vão adquirindo maior relevo, significação mais definida, características mais diferenciadas. E, assim, o equilíbrio se

mantém, em bases mais estáveis, dada a mais perfeita harmonia com que se afirmam os dois termos da equação [sic]. 362

Nitidamente, esses são objetivos que trilham o Estado brasileiro e o modelo federalista se engaja perfeitamente nesse propósito, pois é sua característica a ação política dos diversos entes federados exercitada harmônica e simultaneamente sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas.

Então, para o arranjo da atual realidade municipal, é preciso, incialmente, respeitar a formação do Estado brasileiro sem individualismos de qualquer dos entes federados, entendendo que cada esfera tem sua indispensável seara de atribuições.

Igualmente, os entes federados precisam conviver de forma harmônica e sincronizada se pretenderem atingir os objetivos fundamentais propostos pela Republica Federativa do Brasil e descritos no artigo terceiro da Lei Maior.

E, finalmente, é preciso remodelar o federalismo fiscal a fim de assegurar uma individualizada autonomia financeira dos agentes políticos, equilibrando o sistema nacional de repartição de receitas tributárias como condição de sobrevida da única esfera de poder diretamente ligada a pessoa humana e onde repousa a mais profunda exiguidade humana – o Município.

3.10 REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO: UM DESAFIO NACIONAL

Há muito se fala em reforma do Sistema Tributário Nacional. Discussões, debates e palestras sempre envolveram esse tema com propostas norteando a semeadura de uma nova matriz constitucional que encarnasse um modelo inovador e que, ao mesmo tempo, contornasse as deficiências do atual, promovendo equilíbrio e respeito ao pacto federativo.

Nessa direção, trilha o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, em torno do qual deve se voltar o pensamento humano, destinando toda sua lucidez e talento para a construção de engenhos que prestigiem o Homem em seu mais alto grau, já que outro valor teria a detenção de admirável conhecimento senão para essa sublime finalidade.

Entretanto, a história registra tiranias e barbáries tão indignas que por vezes gera dúvidas se foram desenhadas pelo juízo humano. Mas foi. E se foi cabe a todos perfilar o raciocínio, virar a página e desse lado escriturar o fio balizador de uma nova ordem

³⁶² LIMA, Eusébio de Queiroz. *Teoria do Estado*. Teoria do Estado. 7. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro Ltda., 1953, p. 170.

proficiente e geral, nem que para isto seja necessário agir como Castro Alves em seu tempo: recorrer a Justiça Divina para salvar da escravidão os filhos da África. 363

Mas que não se chegue a tanto, pois se exercitando a razão se encontrará uma medida equilibrada nessa nova Era em que todos são livres para arquitetar os ideais reformadores e que só serão conhecidos depois de intensos debates nas casas legislativas.

Observando essa inteligência, será um desafio a construção de um modelo tributário que reverencie o projeto humano partindo dessa nova página ainda pouco riscada, até porque é preciso se afastar da origem primitiva da tributação que, no dizer de Savério Mandetta, "[...] remonta às épocas mais antigas da história da humanidade, distancia-se e desaparece nas sombras incertas do passado mais longínquo". 364

De fato, uma nova lei precisa emergir sábia, serena, soberana e ainda que abstrata, os seus reflexos não. Geram, portanto, algum resultado concreto que dele pode desfrutar valorosamente os seus destinatários – o Homem.

E não há tempo a perder, pois em recente divulgação, "[...] o Banco Mundial calcula que cerca de 28,6 milhões de brasileiros saíram da pobreza entre 2004 e 2014. Mas a entidade também avalia que, em 2016, entre 2,5 milhões e 3,6 milhões de pessoas voltaram a viver abaixo do nível de pobreza – com menos de 140 reais por mês". 365

Com o objetivo de reverter esse quadro, a Câmara dos Deputados entoa, nesse momento, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC-31/2007) de iniciativa do Deputado Virgílio Guimarães, tendo como atual relator o Deputado Luiz Carlos Hauly.

No entanto, o projeto, assim como tantos outros, caminha sem contar com a energia suficiente para convencer a classe política de que transporta a confiança necessária para a construção de um modelo esmerado no equilíbrio do Sistema Constitucional Tributário.

Essa proposta aponta a necessidade de se ultrapassar a iniciava anterior elaborada pelo Deputado André Moura que privilegiava a estrutura tributária precedente, além de admitir, futuramente, a unificação da tributação do consumo.

ALVES, Antônio Frederico de Castro. *Vozes d'África*. Domínio Público. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=16725>. Acesso em: 29 nov. 2017.

MANDETTA, apud, MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 103.

³⁶⁵ BOLLE, Mônica de. Do Instituto Peterson para Economia Internacional. *Em 2 anos, milhões ficam abaixo de pobre no Brasil e ganham menos de R\$140*. Disponível em: https://noticias.bol.uol.com.br/ultimas-noticias/economia/2017/10/24/pobreza-miseria-brasil-recessao.htm. Acesso em: 24 de out. 2017.

Todavia, o Deputado Hauly contesta essa vertente, dispondo que é preciso mais arrojo dos governistas para alavancar o Brasil com a unificação de tributos e o fim da guerra fiscal entre os agentes políticos através da adoção de um modelo baseado no sistema europeu. 366

Sua crítica ao atual sistema se apoia na grande carga tributária que recai sobre o consumo e com isso a classe baixa é a mais afetada, já que é obrigada a dedicar a maior parte de seus rendimentos na aquisição de bens e serviços.

No mesmo diálogo, o Deputado Hauly expõe que o seu modelo assegura aos entes federados o compartilhamento de suas arrecadações privilegiando o sentimento de sociedade entre os agentes políticos e não um sentimento de simples locatários. ³⁶⁷

O perfil ora em discussão repousa na Câmara dos Deputados desde o dia 22 de agosto último e em seu bojo traz a seguinte plataforma de partilha da competência tributária: 368

União:

- a) Impostos: sobre o comércio exterior (Impostos de Importação e Exportação), sobre a Renda (IR), sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sobre Grandes Fortunas (IGF), Seletivo (IS), sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), extraordinários de guerra e derivados da competência residual;
- b) Contribuições: previdenciárias (do empregador sobre a folha, do empregado sobre o salário), de intervenção no domínio econômico (CIDE), sociais gerais (sistema "S"), derivadas da competência residual, de interesse das categorias profissionais ou econômicas (contribuição sindical, CREA, CRM, CRC, entre outras), e sobre receitas de concursos de prognósticos;
- c) Taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

Estados e Distrito Federal:

a) Impostos: sobre Operações com Bens e Serviços (IBS) e sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);

b) Contribuições: para custeio da previdência de seus servidores;

³⁶⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Federal Luiz Carlos Hauly. *Principais Linhas da Proposta e Reforma Tributária*. Disponível em: . Acesso em: 20 out. 2017.

³⁶⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Federal Luiz Carlos Hauly. *Principais Linhas da Proposta e Reforma Tributária*. Disponível em: . Acesso em: 20 out. 2017.

³⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Reforma Tributária. *Propostas apresentadas pelo relator em* 22.08.17. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/propostas-apresentadas-pelo-relator-em-22-08.17">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/propostas-apresentadas-pelo-relator-em-22-08.17">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/propostas-apresentadas-pelo-relator-em-22-08.17. Acesso em: 24 out. 2017.

c) Taxas e contribuições de melhoria

Municípios:

- a) Impostos: sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis (ITBI);
- b) Contribuições: para custeio da previdência de seus servidores, e para custeio do serviço de iluminação pública;
- c) Taxas e contribuições de melhoria.

A mesma proposta, além de promover a simplificação no sistema tributário, ainda prevê a extinção dos seguintes tributos: 369

Federais:

- a) IPI
- b) IOF
- c) CSLL
- d) PIS
- e) PASEP
- f) COFINS
- g) Salário-Educação
- h) Cide Combustíveis

Estadual:

a) ICMS

Municipal:

b) ISS

Em seus lugares, o projeto prevê a criação de um imposto sobre o valor agregado de competência estadual, chamado de Imposto sobre Operações com Bens e Serviços – IBS, o qual englobaria vários tributos (PIS/PASEP/CONFINS/IPI/ICMS Estadual/ISS Municipal/Contribuição Previdenciária) e seria administrado por uma super secretaria da Receita Federal composta por técnicos da União, Estados e Municípios. Também, prevê ainda um imposto sobre bens e serviços específicos, de competência federal, chamado de Imposto Seletivo – IS, o qual incidiria sobre energia elétrica, combustíveis, comunicações, transportes, cigarros, bebidas, veículos, pneus e autopeças.

Por outro lado, a PEC preserva as contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento e estipula que na tributação da propriedade, o ITCMD passaria para a competência

³⁶⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Explicativas*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17NotaExplicativa.pdf. Acesso em: 24 out. 2017.

federal, com toda a arrecadação destinada aos Municípios, enquanto o IPVA, apesar de continuar na órbita estadual, também teria suas receitas totalmente direcionadas para os Municípios.

Feito isso, o grande enfoque da proposta defendida pelo Deputado Hauly gira em torno da fusão de alguns impostos e do aumento progressivo de outros que recaem sobre a renda e sobre o patrimônio.

Entretanto, a grande preocupação com o projeto apresentado recai sobre o principal imposto municipal (o ISS), que seria extinto com a reforma pretendida.

A proposta ainda prevê a instituição do IVA (Imposto Sobre Valor Agregado) de competência dos Estados, que assumiriam o dever legal de repassarem para aos Municípios uma parcela desse novo tributo, e a título de compensação pelo ISS extinto.

Contudo, paira uma dúvida sobre a real efetividade do IVA com relação ao quantum a ser transferido para os Municípios em substituição do ISS, ou seja, se essa perda municipal de tão importante tributo não seria um novo obstáculo a ser ultrapassado por quem já é carente de recursos, sem contar que o ISS personifica o Município com sua singularidade intrínseca, pois esse tributo é o seu principal símbolo.

Não obstante, o projeto de reforma federal também ignora uma conquista do executivo municipal obtida através da Lei Complementar 157/2016. Esse dispositivo trouxe modificações significativas nos aspectos material e espacial com a inserção de benefícios e aumento da arrecadação ao permitir a tributação tanto na origem como no destino da execução do serviço.

Essa vitória dos prefeitos era um sonho antigo que pode ser interrompido antes mesmo da colheita dos primeiros frutos se aprovado o projeto de reforma tributário proposto pelo Deputado Hauly.

Decorre de todo o exposto que a proposta cunhada pelo parlamentar de promover uma simplificação do Sistema Tributário Nacional pode ser contestada, pois a extinção de alguns tributos, a criação de outros e, ainda, a incorporação dos impostos extintos em um único imposto (o IVA) como pretende, não seria suficiente para racionalizar o complexo modelo vigente.

Primeiramente, por que a medida extintiva do ISS poderia estar contaminada desde sua raiz por afrontar a autonomia financeira municipal retirando de suas mãos a liberdade plena de ente federado, com a subtração do seu poder local em favor da União e dos Estados, impedindo a tomada de políticas públicas por falta de recursos, o que refletirá sensivelmente na vida de todos.

Também, o pacto federativo assegura ao Município o poder de instituir e de arrecadar seus tributos com a liberdade de sua melhor aplicação e, impedi-lo dessa manifestação, seria retroceder ao tempo em que a municipalidade dependia, exclusivamente, dos Estados e da União. Assim, a retirada do ISS de sua autoridade configuraria um flagrante desrespeito a sua autonomia política.

Por outro via, os repasses obrigatórios do IVA pelos Estados aos Munícipios soa com aparente desconfiança, principalmente para a maioria deles que são, estatisticamente, de pequeno porte e dependem dos repasses intergovernamentais para garantirem a plenitude de suas autonomias.

Desse modo, a ausência de uma definição clara e rigorosa do procedimento dessas transferências aos Municípios poderia abalar suas autonomias financeiras, que só seriam resgatadas por meio de repasses federais e estaduais a serem cobrados pelos Prefeitos "exibindo nas mãos os seus pratos vazios".

Assim sendo, a euforia do relator da reforma ao afirmar que o objetivo de sua proposta é contribuir para a recuperação da economia ao anunciar que "[...] Se esse sistema que estou propondo for vencedor, ou próximo dele, vamos crescer como a China", ³⁷⁰ certamente ficaria comprometido com a diminuição da autonomia financeira municipal, retardando o atendimento do interesse comum, isto porque é às portas dos Municípios (Prefeituras Municipais) que o cidadão bate nos momentos mais difíceis, e não nas dos Estados ou da União que, apesar da importância, são "ficções jurídicas".

Muito embora o atual cenário sinalize para uma iminente reforma tributária, cremos que a proposta do Deputado Hauly seria insuficiente para corrigir, integralmente, as distorções do fatigado modelo vigente. E tudo porque seu projeto se fundamenta em um "catálogo de simplificações" do atual Sistema Tributário Nacional e não prestigia medidas consagradoras de um molde pautado em uma justiça tributária habilitada a promover e a velar por uma distribuição de rendas que alcance, efetivamente, os mais desfavorecidos e que afira, equitativamente, os percentuais tributados de cada classe contribuinte.

Acesso em: 25 out. 2017

-

³⁷⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relator apresenta proposta de reforma tributária para nortear debate em comissão*. Disponível em:<<u>http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administra%C3%A7ao-publica/523549-relator-apresenta-proposta-de-reforma-tributaria-para-nortear-debate-em-comissao.html>.</u>

3.11 VIABILIDADES FINANCEIRAS PARA O MUNICÍPIO: CRÍTICAS E ALTERNATIVAS

Solucionar o atual modelo de repartição das receitas tributárias não é tarefa simples, pois a República Federativa do Brasil (detentora da soberania) vêm de uma formação centralizadora que sempre abrigou os instintos patrióticos dos integrantes das classes sociais mais abastadas.

Em decorrência, os textos eleitos como constitucionais sempre foram àqueles que a influência seletiva do momento foi capaz de dar essa conotação suprema. Com a matéria tributária não foi diferente. Nitidamente o Estado Monárquico foi impiedoso em seus critérios, apenas suavizado num ou noutro momento do Estado Federal.

Seguindo por essa vereda, aporta-se em 1988, um rompimento delineando toda estrutura constitucional desse país. Porém, os promotores dessa ruptura constitucional não dispunham de um conjunto completo de matérias que estruturassem integralmente o novo modelo jurídico da República brasileira.

E talvez por esta razão, inúmeras matérias, que vigiam ao tempo da Lei Maior anterior, foram recepcionadas pela Constituição contemporânea, dentre elas o próprio Código Tributário Nacional.

Nesse contexto, o modelo de Repartição Constitucional das Receitas Tributárias não foi inventariado com os rigores constitucionais que merecia o infante Município. Tanto é assim, que até 1988 o sistema constitucional brasileiro em vigor caminhava sob a regência do modelo dual de Estado Federal adotado pela CF/91, o qual privilegiou a centralização de poder (ao invés da descentralização) que, na intelecção de José Afonso da Silva:

Os limites da repartição de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numas a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados-membros competências mais amplas, como nos Estados Unidos da América do Norte. Noutras, a área de competência da União é mais dilatada, restando reduzido campo de atuação aos Estados, como o Brasil no regime da Constituição de 1967-1969, que construiu mero federalismo nominal. A Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. As federações de formação centrípeta costumam ser mais descentralizadas e as de formação centrifuga, menos. 371

³⁷¹ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 101/102.

Com base nessa explanação, a sinopse tributária redigida em 1988 precisa ser remodelada por um organograma fiel ao diagrama trino de Estado Federal então adotado, pois a autonomia municipal é de longa data aferida como indispensável para o progresso de uma nação.

E essa observação foi sabiamente registrada na Europa do início do século XIX pelo celebre pensador francês Henri Benjamin Constant de Rebecque, ao comentar a Constituição francesa de 1814:

A Constituição não dispõe sobre o poder municipal e sobre a composição das autoridades locais nas diferentes partes da França. Os representantes da nação terão de ocupar-se disso enquanto tivermos a paz necessária para melhorar nossa organização no interior. [...] Os rumos dos assuntos que interessam a todos devem ser decididos por todos, isto é, pelos seus representantes e delegados. [...] Nunca será demasiado repetir que a vontade geral, quando sai de sua esfera própria de ação, não é mais respeitável que a particular. 372

Observando essa razão, a descentralização de poder precisa acontecer em solo brasileiro, pois é a partir dela que se atenderá esse novo modelo de federalismo, ou seja, cooperativo ou de equilíbrio, tão necessário para que as particularidades locais sejam atendidas nos moldes propostos expressamente pelo constituinte originário de 1988.

E para sanear a inviabilidade econômica dos Municípios brasileiros, é necessária uma mudança significativa do atual sistema de repartição constitucional de receitas tributárias.

No entanto, o novo modelo deve prestigiar uma simplificação tributária que demonstre claramente ao contribuinte as razões de incidência do tributo e por qual motivo deve contribuir, além de contemplar uma Justiça Tributária efetiva que assegure a cada ente sua quota-parte constitucional e suficiente para garantir a autonomia financeira.

Aliado a esses fatores, a reforma deve zelar para que o montante de tributo (ônus tributário) a ser recolhido seja racional e compatível com a capacidade contributiva, de modo que não se transforme em um encargo intransponível para o contribuinte.

Sendo assim, se vislumbra que a reforma tributária deve observar, essencialmente, o modelo brasileiro vigente, sem importar a cultura de outras nações. Regramentos estranhos, se incorporados ao brasileiro, trarão significativos prejuízos, uma vez que a realidade econômica aqui enfrentada é totalmente avessa a dos países desenvolvidos. Pode se afirmar, seguramente, que os resultados positivos colhidos em ambiente europeu não serão igualmente produzidos em solo brasileiro, pois aqui o federalismo adotado é trino e não dual como lá.

³⁷² REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. Organização e prefácio por Aurélio Wander Bastos; tradução de Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989, p. 173.

Nesse ponto, a posição reformista, que ora em discussão no CN, recepciona os ideais europeus de implantação do IVA e do IS, que em nada contribuirá para o fortalecimento da autonomia municipal que, novamente, passaria a depender da complacência dos Estados – detentores desses impostos – para o repasse de receitas, ou seja, os Municípios ficariam atrelados a um caráter subjetivo de repartição tributária, quando, o que se pretende, é exatamente o contrário.

Outro prejuízo perceptível é a fragilidade municipal de recorrer a União e aos Estadosmembros toda vez que necessitar de receitas para garantir sua autonomia financeira, o que, de modo algum, combinaria com o espírito federalista brasileiro que não prevê uma subordinação entre os agentes políticos.

Essa vulnerabilidade levaria os Municípios a uma dependência perigosa dos entes superiores, pois entrariam em campo os fatores "barganha" e "apadrinhamento" como condicionantes para liberação de repasses privilegiados de receitas aos entes subnacionais. Práticas essas corriqueiramente praticadas no meio político, inclusive com mais expressão durante a República Velha, quando a vontade das elites imperava formando os chamados "currais eleitorais".

Nessa órbita, a proposta em voga, conduziria o Município a um caminho sem volta, ou seja, de perda de sua real identidade como Ente Federal autônomo, condição duramente conquistada pelos entes municipais brasileiros e que, agora, pode ser maculada por um projeto de simplificação tributária inspirado em um modelo estranho à realidade brasileira.

Dentro desse contexto, é de fundamental importância observar a discussão em torno do ITR no Congresso Nacional.

Atualmente, esse é um imposto de competência da União e para sua aplicação é levado em conta o valor da terra nua tributável (VTNt), conforme disposição do artigo 10, § 1°, inciso I, da Lei 9.393/1996. Portanto, para apuração do valor do ITR, não é considerada a produção agropecuária extraída da terra explorada.

No entanto, EC. 42/2003, se sensibilizando com a realidade à época, autorizou o Município a receber a totalidade do ITR, desde que o ente municipal celebrasse convênio com a Receita Federal, anotando que a competência legislativa para a fixação do valor da terra nua para efeito de lançamento desse imposto continuou sendo de exclusividade da União. 373

Aos Municípios foram delegadas, apenas, as competências fiscal e administrativa, medida que pouco contribuiu para a estabilização de suas vidas econômicas, operando um

³⁷³ Essa matéria foi regulada posteriormente à emenda constitucional pela lei nº 11.250/2005 e normatizada pela Receita Federal através da Instrução Normativa RFB nº 884/2008.

verdadeiro contrassenso, se considerar que esses entes municipais contam com uma extensa área rural, com recordes de produção do agronegócio e *superávit* na ordem de US\$ 67 bilhões em 2017, conforme indicador da Fundação Getúlio Vargas.³⁷⁴

O agronegócio há vários anos, vem trazendo equilíbrio para a balança comercial e conforme afirmou o Ministro da Agricultura Blairo Maggi, em recente entrevista, que "[...] esse saldo forte demonstra a importância do setor para a economia. O agro foi importante para a manutenção das contas externas, das reservas internacionais, durante a crise econômica que o país sofreu". 375

Conclui-se que a contribuição rural é expressiva e não pode ser ignorada pela proposta reformista em curso que, em momento algum, reconhece no Município sua capacidade produtiva e nem lhe propõe devolver uma parcela do que é produzido em suas terras.

Sendo assim, o ITR deveria ser entregue à competência municipal, a quem caberia legislar integralmente sobre essa matéria e com a garantia constitucional de que sobre o valor da terra nua deveria ser agregado parte da carga tributária que envolve a produção.

Para tanto, considerando as peculiaridades de cada Município, os impostos se tornariam atrativos economicamente ao ente municipal, já que a maioria dos tributos hoje arrecadados – e que contribuíram maciçamente para o *superávit* da balança comercial – recaem sobre impostos de competência tributaria da União e dos Estados-membros.

Por consequência, a medida contribuiria para equilibrar a repartição constitucional das receitas tributárias entre os entes, pois o Município, justificadamente, receberia sua merecida parcela.

Claro, portanto, que o ITR – diante de sua significativa relevância – precisaria ser revisto, pois tem capacidade de impedir o crescente êxodo rural e resgatar o entusiasmo de muitos daqueles que um dia deixaram suas origens e não se encontraram nas grandes metrópoles, sem contar que a evolução tecnológica pode devolver ao interior do país Homens preparados para as novas tarefas exigidas pelo agronegócio.

Nesse particular, nos parece atual a advertência escriturada há mais de dois séculos pelo filósofo francês Benjamin Constant:

É preciso vincular os homens aos lugares que lhes trazem recordações e costumes. Para se conseguir esse objetivo há que se lhes conceder, em seus

recorde-em-2017-e-atinge-us-67-bilhoes-diz. Acesso em: 26 fev. 2018.

375 BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Superávit de US\$81,86 bilhões do agronegócio foi o segundo maior da história. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/noticias/superavit-de-us-81-86-bilhoes-do-agronegocio-foi-o-segundo-maior-da-historia. Acesso em: 26 fev. 2018.

OLIVEIRA, Nielmar. *Balança Comercial tem superávit recorde em 2017 e atinge US\$ 67 bilhões, diz FGV.* Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-01/balanca-comercial-tem-superavit-recorde-em-2017-e-atinge-us-67-bilhoes-diz. Acesso em: 26 fev. 2018.

lares, no seio de seus municípios, em seus distritos, toda a importância política possível, enquanto não prejudique o bem comum. A natureza favoreceria esta tendência se os governos não resistissem. [...] Nas nações em que se destrói a vida local forma-se um pequeno Estado à parte; aglomeram-se todos os interesses na capital; marcam encontro nela todas as ambições. O resto do país se imobiliza. Os indivíduos, perdidos em um isolamento antinatural, estranhos ao lugar de seu nascimento, sem contato com o passado, vivendo somente um presente fugaz e soltos como átomos em uma planície imensa e rala, se desencantam de uma pátria que não vêem em nenhuma parte e cujo conjunto não sentem, porque seu sentimento não pode descansar em nenhuma de suas partes [sic].³⁷⁶

Portanto, ao se dar novos contornos e destinação ao ITR, não se estará, de modo algum, freando o atendimento do bem comum. Ao contrário, estará se aproximando dos valores constitucionais encartados em 1988.

Nessa mesma baliza e no que se refere ao IPTU, à reforma tributária precisa contemplar, em um primeiro momento, uma obrigatoriedade de atualização do valor venal dos imóveis tributados e, também, de uma fiscalização eficaz pelos órgãos de controle à municipalidade para verificação das diretrizes relacionadas ao lançamento e arrecadação do IPTU, bem como da consequente imposição de penalidade ao gestor municipal omisso, conforme é a disciplina do artigo 11, caput e parágrafo único da LRF, respectivamente.

No que tange ao IPVA, o projeto de reforma prevê que a competência legislativa sobre esse imposto é federal, mas o produto de sua arrecadação será destinado integralmente ao ente municipal onde for licenciado o veículo tributado. Essa disciplina atinge, seguramente, o Pacto Federativo por concentrar na esfera da União o poder de imposição tributária sobre um imposto que não é de sua competência, mas sim do Município. Sendo esta uma proposta que precisa ser rejeitada em respeito a autonomia avalizada pelo Estado Federal.

O ISS – que pela proposta aportada no CN será extinto – deve ser mantido na seara municipal por ser o seu imposto de maior arrecadação. Sua extinção também fere a autonomia político-administrativa municipal assegurada no artigo 18 da CF/88, a qual não existe se ausente à autonomia financeira que só é possível com uma equilibrada partilha de receitas tributárias entre os agentes políticos. Para a garantia desse equilíbrio, exerce papel fundamental a permanência do ISS na esfera municipal.

Outro ponto importante a ser considerado refere-se às contribuições especiais previstas no artigo 149, da CF/88. Essas contribuições, com exceção da CIDE-combustível, não são objeto de distribuição vertical de receitas, por serem exclusivas da União. Entretanto, o que vem se tornando frequente, é a instituição e a majoração de contribuições pela União, as quais

2

³⁷⁶ REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. Organização e prefácio por Aurélio Wander Bastos; tradução de Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989, p. 178/179.

não integram o montante a ser partilhado com os demais entes federados, provocando, assim, um desequilíbrio para o sistema de repartição de receitas.

Nesse contexto, também merece destaque a DRU – Desvinculação de Receitas da União. Esse instituto é responsável por desvincular relevante percentual da arrecadação para outras finalidades que não aquelas constitucionalmente previstas, deixando a União liberada para empregá-las de acordo com suas diretrizes.

Desse modo, a instituição indiscriminada de contribuições pela União e a utilização da DRU como hoje acontece, contribui, inegavelmente, para o desequilíbrio financeiro da federação. E nesse ponto, o que se defende, é a repartição dos recursos da parcela desvinculada das contribuições em homenagem ao princípio federativo formalizado com o advento da CF/88. Como sugestão, 20% do valor desvinculado deveriam ser repartidos com os entes subnacionais, impedindo a União de continuar com essa prática ofensiva ao pacto federativo, o que traria equilíbrio para o sistema.

Também, encontra-se em discussão no Senado Federal a PEC n ° 12/2013, que propõe a alteração do artigo 159 da CF/88 para incluir o produto da arrecadação das contribuições no compartilhamento com Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como pretende modificar os percentuais do IR e do IPI destinados ao FPE e FPM.³⁷⁷

Fechando esse quadro, conclui-se que a riqueza material de um povo está condicionada ao grau de organização estatal de um território. Para esse deslinde, é necessário que a gestão pública cuide setorialmente de suas demandas e, ao mesmo tempo, empregue um atendimento humanizado a seus governados.

Com essa medida mínima, a administração pública consegue transmitir aos seus administrados a confiança de que o Estado existe para atender aos interesses do Homem (e não o inverso).

Uma vez amparado por essa pureza estatal, o munícipe encontrará a garantia suficiente para movimentar suas habilidades laborativas, produzindo as riquezas indispensáveis para sedimentar um Estado democrático pautado na valorização do trabalho e na livre iniciativa.

Nessa direção, são presentes as considerações do liberalista econômico britânico Adam Smith que, em sua inteligência:

Todo homem é rico ou pobre, de acordo com o grau em que consegue desfrutar das coisas necessárias, das coisas convenientes e dos prazeres da vida. Todavia, uma vez implantada plenamente a divisão do trabalho, são

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n º 12, de 201*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111761>. Acesso em: 01 mar. 2018.

muito poucas as necessidades que o homem consegue atender com o produto de seu próprio trabalho. A maior parte delas deverá ser atendida com o produto do trabalho de outros, e o homem será então rico ou pobre, conforme a quantidade de serviço alheio que está em condições de encomendar ou comprar.³⁷⁸

Evidente, então, que seguindo a erudição da atual Constituição, o Estado exerce fundamental papel para o desenvolvimento de uma economia robusta e orquestrada seguindo os mandamentos postos, especialmente os de garantir as condições necessárias que assegurem ao indivíduo o exercício pleno de sua dignidade. E para a conquista desse fim, se faz necessária à obrigatória repartição constitucional equilibrada das receitas tributárias, viabilizando a plenitude da capacidade econômica do Município na condição de Ente Federado autônomo.

E não por acaso, a CF/88 autorizou o Estado a intervir no domínio econômico como agente normativo e regulador³⁷⁹, acompanhando as perspectivas internacionais e idealizadas no início do século XX por outro expoente britânico – John Maynard Keynes –, que mudaram sensivelmente os rumos das políticas macroeconômicas a nível mundial.

John Keynes, além de defender a necessidade de intervenção do Estado em assuntos de interesses sociais, advertiu que "[...] Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas". ³⁸⁰

À vista de toda exposição, seguramente o movimento da autonomia municipal se apresenta como um mecanismo acessível ao pretendido modelo de Estado de Bem-estar Social, aceito contemporaneamente como a forma mais inteligível de combate as desigualdades sociais, justamente por transformar o poder estatal em um agente promovedor da vida social e econômica das pessoas, garantindo distribuição de rendas e prestação de serviços públicos básicos de qualidade a todos, indistintamente.

Então, a remodelação do Pacto Federativo precisa acompanhar o dinamismo social, político e econômico que naturalmente evolui em um Estado Democrático de Direito. Só assim, se estará reafirmando não só a cooperação e a distribuição de responsabilidades entre os entes federados, como também se estará concedendo uma autonomia efetiva aos Municípios que os habilite – livre de qualquer ingerência – a promoverem a redução das

³⁸⁰ KEYNES, John Maynard. *A Teoria do Emprego, do Juro e da Moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultura, 1988, p. 245.

_

³⁷⁸ SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Volume I. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 87.

³⁷⁹ MORAES, Âlexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo. Altas, 2016, p. 862.

desigualdades sociais e regionais como condição de garantia do desenvolvimento nacional e de respeito à dignidade humana.

CONCLUSÃO

O favoritismo humano que deveria ser brindado incipientemente pelo Estado em qualquer fase de sua existência nem sempre foi assim assimilado como o seu mais puro dever.

Em qualquer era da humanidade se buscou a construção de mecanismos favorecendo o bem estar humano, seja com a invenção da roda e das ferramentas esculpidas em pedras que revolucionaram o período pré-histórico, seja com os inventos contemporâneos de navegação por ondas ópticas através da rede mundial de computadores.

No entanto, palmilhando a história, há o registro de que as criações humanas foram aplicadas tanto altruisticamente quanto egoisticamente.

E nesse balançar o homem foi o artista principal, seja expandindo sua sabedoria ou recebendo seus efeitos.

Daí uma nação ser mais ou menos adiantada na medida de suas escolhas, ou seja, preferindo a evolução coletiva ou singular de seu povo, e essa deferência o mundo contemporâneo registra.

Há os povos que traduziram essa consideração em atitudes que, por mais modestas, se afeiçoou aos acordes do progresso onde houvesse um espírito latente, porém venturoso.

Reunidos, mudaram a trajetória de muitas nações, e foi o que fizeram os rebeldes norte-americanos no final do século XVIII idealizando o venerado Estado Federal.

Sua corrente ultrapassou os limites de sua fronteira se anexando às concepções bemaventuradas de outros expertos que já haviam condicionado o progresso estatal e humano há uma divisão tripartite do poder central.

Esse majestoso pensamento descentralizador se difundiu e também acordou inúmeros brasileiros que, em júbilo, venceram a imposição monárquica que manobrava com seu rigor os destinos dessa terra desde o seu descobrimento.

Com a aderência ao modelo de Estado Federal, o Brasil torna-se uma República Federativa presenteando os indigenistas e abolicionistas que defendiam, fervorosamente, o rompimento com a Monarquia.

Entretanto, a Primeira República adota literalmente o modelo federal dualista norteamericano.

O Município não foi, daquela vez, reconhecido com um ente federal autônomo, mesmo em um país predominantemente rural, de grandes extensões e dominado pela presença abusiva dos "coronéis" que serviam de elo entre a população e o poder estatal.

Vencida a República Velha, o Município desponta implicitamente com o Estado Novo, até se firmar constitucionalmente, porém, despido ainda de autonomia plena.

Ainda por caminhos tortuosos vagou o Estado brasileiro quando assumiu, novamente, um perfil de Estado Soberano e o povo, sedento, logo reagiu.

Dominado, o governo impositor cede, sendo conclamada uma nova fase com a eleição de um novo modelo de Estado Federal, agora de três níveis.

Finalmente, o Município conquista o vértice; é eleito ente federal.

E com essa formação constitucional adquiriu autonomia executiva e legislativa. No entanto, sofre com sua incapacidade financeira de atender aos interesses locais, frente a uma injusta divisão de receitas tributárias que não percebe sua magnificência de levar ao cidadão o viço do poder legítimo.

Nessa toada, calou-se o verdadeiro sentido municipalista que se encerra, muitas vezes, na absoluta impossibilidade de atendimento ao bem comum, mas que seria permitido alcançar por meio da descentralização do poder estatal em um país eminentemente democrático.

Lamentavelmente, o atual sistema financeiro concentrou na pessoa da União a maior fatia das receitas tributárias, operando um verdadeiro contrassenso, já que não está sob o seu teto, formalmente, o destinatário de toda pertinência estatal: a pessoa humana.

Em decorrência, o Município agoniza e palidamente caminha gerindo os seus interesses visando proteger o bem estar do principal ofendido – o seu residente –, que tiveram muitos de seus direitos sonegados e outros tantos reduzidos pela ação impositiva federal de manejar a legislação em seu favor, quer criando mecanismos de desvinculação de receitas quer oferecendo desonerações fiscais.

De toda sorte, a União não ficou liberada do dever constitucional de velar pelo progresso geral de seu território, e um deles é o de manter acesa a chama que abastece o Munícipio com as transferências de receitas intergovernamentais, suavizando a plenitude de suas autonomias.

Pensando nesse encargo, não deveria a União tomar medidas unilaterais promovendo o seu bem estar (e dos Estados-membros), como se essa postura fosse bastante para eliminar toda inópia e, ainda, ignorar o Município como se ele estivesse condenado ao degredo, tendo que se valer do Poder Judiciário toda vez que se sentir lesado.

Desse modo, não há tempo a perder e nem se deve conjecturar se o Município é ou não um ente federado autônomo, pois esse tema já foi constitucionalmente consagrado e, retroceder, nenhum lucro traria.

O que se deve, então, é admiti-lo e, a partir desse modelo tríplice, formular uma Reforma Tributária Federal capaz de irrigar financeiramente cada um dos agentes políticos, tornando-os independentes e assim poder exigir dos gestores públicos, em um segundo plano, o cumprimento dos princípios orientadores da Administração Pública previstos constitucionalmente, sob pena de aplicação imediata e responsável das penalidades cominadas.

Dessa forma, os gestores públicos – cultuando a boa educação a esses e a outros princípios formadores do mais sagrado elemento humano, e aliados à independência financeira do ente federado – terão condições de promover o bem estar geral, impedindo o sacrifício de outra vítima que já está sendo gerada pela inércia do poder estatal quando despreza o valor individual do ser humano onde quer que se encontre nesse desmesurado território.

Assim, convictamente, se estará caminhando em direção ao desenvolvimento nacional racional e equilibrado, atendendo aos princípios fundamentais da Constituição Federal, dentre eles o progresso da humanidade.

E diante de tudo que foi explanado, pode-se concluir que:

O Estado Soberano, inegavelmente, contagiou o atual constituinte com uma desmedida carga tributária e, mesmo com esse aporte tributário, não foi capaz de reduzir, na mesma proporção, às desigualdades socioeconômicas que afligem, persistentemente, a nação brasileira.

O Estado Federal, diante de suas características e peculiaridades, é, seguramente, a forma de governo mais apropriada de distribuição de parcela do poder estatal às localidades mais distantes. Tanto é assim que o constituinte de 1988 implantou um modelo próprio de federalismo fiscal com esse objetivo, ou seja, de equilibrar financeiramente os entes federados – inclusive o Município – incentivando um federalismo cooperativo assentado na lealdade recíproca e na solidariedade entre as esferas políticas.

O atual regramento constitucional de repartição das receitas tributárias é, flagrantemente, injusto com os Municípios, isso porque o modelo de federalismo fiscal brasileiro adota um sistema misto de repartição de receitas tributárias composto não só de tributos exclusivos de cada ente federado (competência tributária própria), como também pela participação de uma esfera política na arrecadação de outra (transferências intergovernamentais), que tem se demonstrado ineficiente na medida em que inibe os Municípios de atenderem regularmente aos interesses locais e, consequentemente, de garantir a prevalência da dignidade da pessoa humana.

É notório que as desonerações fiscais promovidas pelos entes superiores comprometem drasticamente a sobrevivência financeira dos Municípios, pois são medidas políticas que permitem a aferição dos valores efetivamente arrecadados pela União e não sobre o valor bruto estimado, reduzindo, acentuadamente, os repasses federais ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Também, não há prevalência dos repasses constitucionais ao FPM em relação aos interesses da União de conceder isenções fiscais, já que, atualmente, é um ato discricionário dos agentes federados aplicarem as medidas insentivas, ainda que elas resultem em queda do percentual a ser repassado ao Município.

O poder de isentar não é ilimitado, havendo freios constitucionais e infraconstitucionais. No entanto, a concessão de isenção fiscal é uma escolha discricionária do titular da competência tributária e destina-se a satisfazer as políticas de cada ente federado envolvendo um juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, pois sua concessão (ou não) é uma matéria de caráter administrativo. Contudo, os limites prescritos não se mostraram suficientes para impedir prejuízos financeiros ao Município, sendo prudente promover uma desoneração fiscal tendo como alvo apenas a quota-parte do ente desonerador, pretensão esta já defendida no Congresso Nacional.

Atualmente, é inadiável a necessidade de reformulação do pacto federativo com o objetivo de se construir um novo e adequado paradigma de repartição constitucional das receitas tributárias que atenda, definitiva e equilibradamente, cada um dos entes federados, afastando a condição de dependência econômica entre eles e, ao mesmo tempo, assegure a autonomia financeira do Município.

O federalismo cooperativo adotado pela CF/88 e pouco praticado, precisa ser respeitado como uma alternativa eficaz de compartilhamento de funções e de receitas entre os agentes federados por sua comprovada capacidade de promover políticas de descentralização que contribuem para solidez financeira das unidades municipais. No entanto, essa estabilidade financeira só será conquistada pelos Municípios com a expansão de sua autoridade estatal como ente federado autônomo.

Para a garantia da autonomia financeira municipal, nenhum benefício trará a proposta reformista ora em discussão no CN que, entre outras medidas, prevê a extinção do principal imposto municipal. Ainda, sua pretensão de incorporar no cenário brasileiro concepções do modelo tributário europeu, não surtirão os mesmos efeitos pela lógica razão de que o Estado Federal brasileiro é trino, ou seja, adota a figura do Município como ente federal autônomo

para dirimir interesses locais. Em suma, o Município continua sob o julgo financeiro da União, enxovalhando sua identidade de ente federal autônomo.

Podem ser apresentadas como alternativas para o projeto de reforma tributário: a) ITR – integral para o Município, a quem caberia sua regulação legislativa, devendo ser incorporados sobre o valor da terra nua tributada percentuais referentes à produção agropecuária; b) IPTU – com alíquotas atualizadas para considerar o valor real do imóvel tributado, além de efetiva fiscalização pelos órgãos de controle quanto ao efetivo lançamento e arrecadação, sob pena de responsabilidade; c) IPVA total para o Município, assim como sua competência legislativa; d) ISS preservado e de competência municipal; e) distribuição vertical das contribuições especiais, a exemplo do que já ocorre com a CIDE-combustível e; d) DRU – partilha entre os entes federados do montante desvinculado pela União.

Para arrematar, conclui-se que para uma concreta repartição constitucional das receitas tributárias é necessário, também, à aprovação e sanção pelo Congresso Nacional das PECs. 16/2011 e 12/2013.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Juiz Federal. Doutor em Direito Público. *As novas desvinculações de receitas dos Estados e Municípios*. Disponível em: https://jota.info/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-01122016). Acesso em: 20 out. 2017.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua*. Tradução de Henrique Burigo – 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AGÊNCIA BRASIL. "Brasil, Ame-o ou Deixe-o: regime divide sociedade com exílios e cassações". Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-03/brasil-ame-o-ou-deixe-o-regime-divide-sociedade-com-exilios-e-cassacoes. Acesso em: 29 ago. 2017.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALVES, Antônio Frederico de Castro. *Vozes d'África*. Domínio Público. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=16725>. Acesso em: 29 nov. 2017.

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução a Ciência Política*. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005.

_____. Teoria Geral do Estado. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. LIMA SOBRINHO, Barbosa. 1946. 3. ed. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edicões Técnicas, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Rui. *Obras Seletas*. Volume 6 - O Programa Liberal, de 1889. Fundação Biblioteca Nacional: Departamento Nacional do Livro, p. 108/109.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. MENDONÇA, Eduardo. *Tratado de Direito Financeiro*. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

BASTOS, Aureliano Candido Tavares. *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil.* Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 23. ed. atual. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. BERCOVICI, Gilberto. História do Direito Brasileiro. Organizador: Eduardo C. B. Bittar. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008. _. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. BERWIG, Aldemir. Direito Municipal. Ijuí - RS: Editora Unijuí, 2011. BEVILAQUA, Clóvis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Terceira Edição -Volume I. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1927, p. 204. BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário da Política. 11. ed. Brasília: ed.UnB. 1998. BOLLE, Mônica de. Do Instituto Peterson para Economia Internacional. Em 2 anos, milhões ficam abaixo de pobre no Brasil e ganham menos de R\$140. Disponível em: https://noticias.bol.uol.com.br/ultimas-noticias/economia/2017/10/24/pobreza-miseria- brasil-recessao.htm>. Acesso em: 24 de out. 2017. BONAVIDES, Paulo. Constituição Aberta. Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. . BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. .AMARAL, Roberto. Textos Políticos da História do Brasil. 3. ed. Volume III. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. __. ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil. 2. ed. Brasília: Paz e Terra, 1990. . História Constitucional do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. BORGES, José Souto Maior. Introdução ao Direito Financeiro. Editora Max Limonad. BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889- 532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em 10 jul.2017. BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Federal Luiz Carlos Hauly. Principais Linhas da Proposta e Reforma Tributária. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade- legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Informatizada – Lei Complementar nº 143, de 17 de Julho de 2013 – Veto*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2013/leicomplementar-143-17-julho-2013-776563-veto-140524-pl.html>. Acesso em: 07 nov. 2017.

tributaria/documentos/outros-documentos/resumo-hauly>. Acesso em: 20 out. 2017.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Notas Explicativas*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17NotaExplicativa.pdf.. Acesso em: 24 out. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 16/2011. Parecer da Comissão e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=499028>. Acesso em: 09 nov. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº. 16, de 2011*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop mostrarintegra; jsessionid=74C98DF61EE F244C4AC5E6C6B063DC1F.proposicoesWebExterno1?codteor=861644&filename=PEC+1 6/2011>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Reforma Tributária. *Propostas apresentadas pelo relator em* 22.08.17. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/propostas-apresentadas-pelo-relator-em-22-08.17>. Acesso em: 24 out. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relator apresenta proposta de reforma tributária para nortear debate em comissão*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administra%C3%A7ao-publica/523549-relator-apresenta-proposta-de-reforma-tributaria-para-nortear-debate-em-comissao.html>. Acesso em: 25 out. 2017.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretária de Documentação, 2017. Atualizada até a EC. 96/2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf. Acesso em: 31 out. 2017.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional SNC. *Fundo de Participação dos Municípios FPM. D*isponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2017.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto Nº* 7.660, *de 23 de dezembro de 2011*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7660.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei de Finanças Públicas nº. 4.320/1964*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 27 out. 2017.
- BRASIL. Presidência de República. *Presidente sanciona Orçamento de R\$ 3,5 trilhões para 2018*. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2018/01/presidente-sanciona-orcamento-de-r-3-5-trilhoes-para-2018>. Acesso em: 04 jan. 2018.

- BRASIL. Presidência da República. *Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados* (*TIPI*) 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/Anexo/And7660.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. *Congresso Nacional Aprova o Orçamento de 2018*. Senado Notícias.

 Disponível

 https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/13/congresso-nacional-aprova-o-orcamento-de-2018>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. *CPMF*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cpmf>. Acesso em: 20 out. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. *DRU*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru. Acesso em: 20 out. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. *Emenda Constitucional nº 5, de 1961 Institui novas discriminações de renda em favor dos Municípios brasileiros.* Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-5-21-novembro-1961-363625-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 nov. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. *Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 é sancionada com vetos*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/09/lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2018-e-sancionada-com-vetos. Acesso em: 27 out 2017.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n º 12, de 201*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111761>. Acesso em: 01 mar. 2018.
- BRASIL. Senado Federal. *Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023. Acesso em: 19 out. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 572.762/SC, Voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, 18/06/2008.* Disponível em:<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=546141>. Acesso em: 07 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 612 QO / RJ Rio de Janeiro*. Disponível em: . Acesso em: 31 out. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº*. 2024, julgado em 03.05.2007. Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757372/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2024-df. Acesso em: 31 mar. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Desoneração de Impostos federais impactam repasse a município, decide STF. Notícias STF. Disponível em:

- <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329746&caixaBusca=N>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Desonerações de impostos federais: Plenário aprova tese de repercussão geral*. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=330211>. Acesso em: 04 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Despacho para confecção de acordão no RE 705.423/SE. Min. Relator Edson Fachin, Brasília, 5 de abril de 2017.* Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto_311569698%20(1).pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reconhecimento de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 705.423/SE.* Min. Relator Ricardo Lewandowski. *Plenário*, 09/05/2013. Disponível em: < file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto_142203710.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 572.762/SC, Tribunal Pleno Inconstitucionalidade do Programa de Incentivo Fiscal de Santa Catarina*. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=546141. Acesso em: 09 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 705.423. Volume 01 Parte 1*, Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoeletronico.jsf?seqobjetoincidente=4284492>. Acesso em: 09 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 705.423/SE. Fixação de Tese*. Min. Relator Edson Fachin. Plenário, 23.11.2016. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4">http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=251&dataPublicacaoDj=25/11/2016&incidente=4284492&codCapitulo=2&numMateria=38&codMateria=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitulo=4284492&codCapitul
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 705.423*. Sergipe. Disponível em: <fi><file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto_142203710%20(2).pdf</td>
 . Acesso em: 13 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF garante aos municípios catarinenses parcela da arrecadação do ICMS, Brasília, 18 de junho de 2008.* Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=91598&caixaBusca=N >. Acesso em: 04 nov. 2017.
- BRASIL. Supremto Tribunal Federal. *Despacho do Ministro Relator Ricardo Lewandowski deferindo amici curiae no RE. 705.423/SE, Brasília, 25 de junho de 2013.* Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto_152456312%20(1).pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- BRYCE apud MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CALVI, apud CONTI, José Mauricio. Federalismo Fiscal. 1. ed. Barueri – SP: Manole, 2004.

CAMARA, Maria Helena Ferreira. *O Conceito Moderno de Federação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v. 18, n. 71 (jul./set. 1981), 1981. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181297>. Acesso em: 27 jan. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3. ed. – reimpressão. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 55/56.

_____. *Direito Constitucional*. 6. ed. revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e Orçamentária do Império do Brazil.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASSONE, Vittorio. *Sistema Tributário Nacional na Nova Constituição*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

CASTRO, José Nilo de. *Considerações sobre o Federalismo*. Revista de informação legislativa. Brasília, v. 22, n. 85, jan./mar. 1985. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181588/000415514.pdf?sequence=3. Acesso em: 03 nov. 2017.

______. *Os Municípios em face das normas constitucionais de conteúdo econômico*. Revista de informação legislativa, v. 21, n. 83, jul./set. 1984. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181548>. Acesso em: 30 mar. 2017.

CAVALCANTI. Amaro. *Elementos de Finanças (Estudo Theorico-Prático)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

CHADE, Jamil. *Dilma: 'Eu errei ao promover uma grande desoneração'*. Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-eu-errei-ao-promover-uma-grande-desoneração,70001696541>. Acesso em: 09 de dez. 2017.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas – de Maquiavel a nossos dias.* Tradução Lydia Cristina. 8. ed./2 impr. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

CICCO, Claudio de. *História do Pensamento Jurídico e da Filosofia do Direito*. 3. ed. ref. São Paulo: Saraiva, 2006.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 15 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (*LDO*)para 2018 é sancionada com vetos. Disponível em: http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo-para-2018-e-sancionada-com-vetos. Acesso em: 01 nov. 2017.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORRALO, Giovani da Silva. *O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo*. Revista História e Tendências – v. 15, n. 1. Jan./jun, 2015. Passo Fundo, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/5281-17403-2-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

CORREIO BRASILIENSE. Congresso aprova Orçamento de 2018 e matéria vai à sanção presidencial. Por Rosana Ressel. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/12/13/internas_economia,647842/plenario-do-congresso-nacional-aprova-orcamento-de-2018.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2017.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: 2015.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários a Constituição brasileira de 1988.* 2. ed. v.5. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1997.

D' ANGELO, Élcio. *Direito Administrativo Municipal e Política Administrativa*. 2. ed. Leme - SP: Anhanguera, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DENARI, Zelmo. Curso de Direito Tributário. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DEODATO, Alberto. Manual de Ciência das Finanças. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

DIAS, Gonçalves. Primeiros Cantos. Poesia. "Nossos Clássicos". São Paulo: Agir, 1969.

DOIHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil.* 1. ed. 1 reimpressão. São Paulo: Globo, 2005.

DORNELLES, João Ricardo Wanderley. GRAZIANO SOBRINHO, Sérgio Francisco Carlos (Organizadores). *Estado, Política e Direito — Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. Volume 2. Criciúma: Unesc, 2011.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 217.

FAVEIRO, apud, MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral.* 10. ed. 2ª tiragem 1994. São Paulo: Altas, 1989.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERRARI, Renato (Coordenador). Reforma Tributária: exame e sugestões sobre a nova proposição governamental. São Paulo: CIEE, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Benedito. A História da Tributação no Brasil. 1. ed. Brasilia,1986.

FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. ampl. e atualizada. 1º Volume. São Paulo: Saraiva, 1974.

FONSECA, Marcelo. *Imposto no Brasil é alto, mas o retorno em serviços é baixo*. Disponível em:https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/04/03/internas_economia,859247/imposto-no-brasil-e-alto-mas-o-retorno-em-servicos-e-baixo.shtml. Acesso em: 22 out. 2017.

FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: A Vontade de Saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13. ed. . Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. Volume II. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

·	Presidencialismo	ou	parlamentarismo.	Brasília:	Senado	Federal,	Conselho				
Editorial,	1999.			Disponível			em:				
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1055/596555.pdf?sequence=4 .											
Acesso en	n: 05 mar. 2017.										

FRANCO, Antônio L. de Sousa. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Livraria Almedina, 1986.

FURTADO, Celso. *Essencial*. São Paulo: Penguin Classics. Companhia das letras, p. 181/182.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. 4. ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

G1.GLOBO.COM. Temer assina decreto definindo salário mínimo de 2018 em R\$ 954.Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-definindo-salario-minimo-de-2018-em-r-954.ghtml. Acesso em: 04 jan. 2018.

GAZETA DO POVO. Esse Cara. Disponível é em: http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/esse-e-o-cara-bieas56qkgzcmwempuincuvke>. Acesso em: 21 out. 2017. GUEDES, José Rildo de Medeiros. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

GUERRERO, Ramiro Anzit. O Federalismo na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos, Análise dos Aspectos Históricos e Conceituais. Revista Jurídica Cognitio Juris. João Pessoa-2012. PB. ano II. número 5. agosto de Disponível em: http://www.cognitiojuris.com/artigos/05/05.html. Acesso em: 22 jan. 2017.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. Rio de Janeiro, 1840. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>. Acesso em: 13 jan. 2017.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 26. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. . Direito Tributário Municipal. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. .Estranho discurso da DRU. Disponível em torno em:

http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI240334,91041-

Estranho+discurso+em+torno+da+DRU>. Acesso em: 19 de out. 2017.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONOMICOS – INESC. Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro. Disponível em: http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto- dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>. Acesso em: 03 nov. 2017.

JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Brasília: 113 (jan./mar. 1992), 1992. Disponível 29, n em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175931. Acesso em: 27 jan. 2017.

KANT, apud, LACERDA. I. J. O Federalismo em Portugal – Uma Reforma Democrática. 2. ed. Revista e atualizada. Printed in Germany: 2013.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEYNES, John Maynard. A Teoria do Emprego, do Juro e da Moeda. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

LACERDA. I. J. O Federalismo em Portugal – Uma Reforma Democrática. 2. ed. Revista e atualizada. Printed in Germany: 2013.

LEAL, Victor Nunes. Problemas de Direito Público e Outros Problemas. 1. ed. 2 v. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível. 1999. Disponível IPEA, http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0666.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017. LIMA, Eusébio de Queiroz. Teoria do Estado. 7. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro Ltda., 1953. LIMA, Sebastião de Magalhães. O Federalismo. LISBOA: SECÇÃO EDITORIAL DA COMPANHIA NACIONAL EDITORA, 2008. MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 37. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. . Curso de Direito Constitucional Tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. MACIEL, José Fábio Rodrigues. História do Direito. Jornal Carta Forense. São Paulo – SP. Disponível em: http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas---- consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>. Acesso em: 22 jan. 2017. MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 25. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 1999. MANDETTA, apud, MORAES, Bernardo Ribeiro de. Compêndio de Direito Tributário. Primeiro Volume. 6. ed. rev. aumentada e atual., até 1993. Rio de Janeiro: 2002. MAQUIAVEL, Nicolau. 0 Príncipe. Disponível em: https://www.passeidireto.com/arquivo/3536207/o-principe-maquiavel. Acesso em: 18 jan. 2017. MARCHESINI, Lucas. Governo Temer sanciona LDO de 2018 com 46 vetos. Valor Económico. Disponível em: http://www.valor.com.br/politica/5073376/governo-temer- sanciona-ldo-de-2018-com-46-vetos>. Acesso em: 01 nov. 2017. MARITAIN, Jacques. O Homem e o Estado. Tradução de Alceu Amoroso Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1956. MARQUES, Márcio Severo. Classificação Constitucional dos Tributos. 1. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. MARTINS, Ives Gandra da Silva. Um Estado Permanentemente Imoral. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 13 Dez. 2009. Disponível em: <investidura.com.br/bibliotecajuridica/artigos/politica/125583-um-estado-permanentemente-imoral>. Acesso em: 16 Jan. 2018. _____. BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários a Constituição do Brasil.* 3º Volume – tomo I, arts. 18 a 23. São Paulo: Saraiva, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

. Tratado de Direito Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito Municipal em Movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. CARNEIRO, Rafael Araripe (organizadores). *Gestão Pública e Direito Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016.

______. COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm>. Acesso em: 09 nov. 2017.

MOHN, Paulo. Consultor Legislativo do Senado Federal. *A Repartição de Competência na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09 nov. 2017.

MONTESQUIEU, Barão de - Charles Louis de Secondat. *O Espirito das Leis*. Tradução Cristina Maruchco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. Direto Constitucional. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual., até 1993. Primeiro Volume. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOTTA FILHO, Candido. *As Transformações do Federalismo*. Aula de Encerramento de Curso Jurídico de 1951. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66145/68755>. Acesso em: 23 jan. 2017.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

NETO, João Sorima; SCRIVANO, Roberta; RODRIGUES, Lino. *Redução do IPI de carros gera pouco impacto na economia*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/reducao-de-ipi-de-carros-gera-pouco-impacto-na-economia-13401927. Acesso em: 09 dez. 2017.

NOGUEIRA, Rubem Rodrigues. *O Federalismo e a revisão da forma de estado*. Revista de Informação Legislativa, janeiro a março de 1973. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180558/000344845.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 mar. 2017.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed, JusPodivm, 2016.

O GLOBO. *Temer sanciona Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 com mais de 40 vetos*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/temer-sanciona-lei-de-diretrizes-orcamentarias-de-2018-com-mais-de-40-vetos-21686857>. Acesso em: 01 nov. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OUGUELLA, Visconde, apud, LIMA, Sebastião de Magalhães. *O Federalista*. LISBOA: SECÇÃO EDITORIAL DA COMPANHIA NACIONAL EDITORA, 2008.

PACIULLI, José. Direito Financeiro. 3. ed. São Paulo: Bushatsky, 1977.

PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PEDROSA, Cézar. Teoria Geral do Orçamento Público. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2015.

PETTER, Lafayete Josué. Direito Financeiro. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Autonomia municipal no Estado brasileiro*. Revista de informação legislativa: v. 36, n. 142 (abr./jun. 1999). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496874>. Acesso em: 05 dez. 2017.

PRADO, Sérgio. Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

_____. Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Tradução e Apresentação Francisco Trindade. São Paulo: Nu Sol: Imaginário, 2001.

RAMOS, Carlos Roberto. *Origem, conceito, tipos de Constituição, Poder Constituinte e história das Constituições brasileira*. Revista de Informação Legislativa, v. 24, n. 93, jan./mar. 1987. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181723/000426993.pdf?sequence=3. Acesso em: 25 nov. 2017.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Tratado de Direito Constitucional*. MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. Coordenadores. Volume 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. Organização e prefácio por Aurélio Wander Bastos; tradução de Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2. ed. - 4. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006.

Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
RIBEIRO, Maria de Fátima. A política desonerativa da União e o impacto no orçamento dos entes subnacionais. Artigo publicado no Livro de Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Ed. Juruá, 2016.
ROUSSEAU, Jean-Jacques. <i>Discurso sobre a origem da Desigualdade</i> . Tradução de Maria Lacerda de Moura. eBooksBrasil.com. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf >. Acesso em: 23 nov. 2017.
<i>Do Contrato Social</i> . Ridendo Castigat Mores. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf >. Acesso em: 18 jan. 2017.
SECCHI, Leonardo. <i>Políticas Públicas</i> : conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengange Learning, 2015.
SILVA, De Plácido. Vocabulário Jurídico. 14. ed. Rio de Janeiro: 1998.
SILVA, Edson Jacinto da. <i>O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal.</i> 2. ed. Leme: Editora de Direito, 2001.
SILVA, José Afonso da. <i>Curso de Direito Constitucional Positivo</i> . 37. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
Curso de Direito Constitucional Positivo. 25. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
SMITH, Adam. <i>A Riqueza das Nações</i> . Volume I. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
SOUSA, Rubens Gomes de. <i>Compêndio de Legislação Tributária</i> . 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954.
<i>O Sistema Tributário Federal</i> . Conferência pronunciada em 1961, no Ministério da Fazenda em Brasília. Disponível em: < <u>file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/24824-45614-1-PB.pdf</u> >. Acesso em: 10 nov. 2017.
<i>A Reforma Tributária no Brasil</i> . Disponível em: <file: 29372-54538-1-pb.pdf="" c:="" downloads="" users="" usu%c3%a1rio="">. Acesso em: 29 set. 2017.</file:>
SOUZA, José Pedro Galvão. <i>Iniciação à Teoria do Estado</i> . 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

SOUZA, Moacyr Benedicto de. O ideal federalista nas revoluções brasileiras. Revista de

 $<\!\!\underline{http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181717/000426684.pdf?sequence=3}\!\!>.$

n.

90,

23,

1986.

Disponível

Legislativa,

Acesso em: 25 nov. 2017.

v.

STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luís Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. *O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional.* Revista de Direito Administrativo – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, volume 209, jul./set. 1997. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2442>. Acesso em: 09 dez. 2017.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRÍPOLI, César. *História do Direito Brasileiro*. Ensaio. Volume I – Época Colonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1936.

VARSANO, Ricardo. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas.* IPEA, 1988. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

VEJA. *Temer sanciona Orçamento com previsão de déficit de R\$ 157 bi*. Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/temer-sanciona-orcamento-com-previsao-de-deficit-de-r-157-bi/>. Acesso em: 04 jan. 2018.

VILANOVA, Lourival *Teoria Jurídica da Revolução*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 52, janeiro de 1981. Disponível em: https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2015/05/vilanova-teoria-jurc3addica-da-revoluc3a7c3a3o-rev-bras-estudos-politicos-v-52.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

WEFFORT, Francisco C. Organizador. Os Clássicos da Política. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

ZIULKOSKI, Paulo. Presidente da Confederação Nacional dos Municípios. *Municipios tentam reaver verba de R\$ 190 bilhões perdida com incentivo fiscal*. Disponível em:<https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/05/interna_politica,525323/municip_ios-tentam-reaver-verba-de-r-190-bilhoes-perdida-com-incentivo-fiscal.shtml>. Acesso em: 06 nov. 2017.

Con	n Pres	ença de Temer, prefeitos participam de marcha em defesa do.	s municíj	pios.
Disponível	em:	http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2	.017/05/c	com-
presenca-de-	temer-	prefeitos-participam-de-marcha-em-defesa-dos-municipios>.	Acesso	em:
05 out. 2017				