

ESTUDO DE CASO SOBRE POLÍTICAS GERADORAS DE CRISE NO PACTO FEDERATIVO NA PERSPECTIVA MUNICIPAL

CASE STUDY ON CRISIS-GENERATING POLICIES IN THE FEDERAL PACT FROM THE MUNICIPAL PERSPETIVE

Ana Helena Karnas Hoefel Pamplona

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Professora do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

anahelenakh@outlook.com

<http://lattes.cnpq.br/3446319393324044>

<https://orcid.org/0000-0002-8019-5404>

Mirella Luana Brito Caran

Pós-graduada em direito tributário pela Universidade Anhanguera – UNIDERP.

Advogada.

contato@advocaciakaran.com.br

<http://lattes.cnpq.br/318119263799981>

<https://orcid.org/0000-0003-4034-3019>

RESUMO

Objetivo: este artigo tem por finalidade abordar dilemas do pacto federativo na perspectiva do município – com base no estudo de caso do STF. Método: o método de pesquisa adotado neste trabalho é explicativo e analítico. Inicialmente, busca-se a compreensão da dimensão federativa conferida ao município pela Constituição da República Federativa do Brasil, bem como apontam-se alguns dos desafios do federalismo brasileiro. Após, discutem-se os aspectos gerais da repartição de competências, com enfoque no ente município. Por fim, apresentam-se as perspectivas de efetividade da repartição de competências na esfera local. E, para melhor ilustração do tema, pretende-se discorrer sobre o caso do Recurso Extraordinário 705.423/SE. Resultado: assim, conclui-se que não se nega aos demais entes a competência constitucional de instituir benefícios fiscais, mas é fundamental que essas desonerações ou aumentos de despesas não causem impactos negativos nos repasses realizados aos municípios, sob pena de descaracterização da forma de Estado federativa.

» PALAVRAS-CHAVE: PACTO FEDERATIVO. MUNICÍPIO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. ISENÇÕES FISCAIS.

ABSTRACT

Objective: this article aims to address dilemmas of the federative pact from the perspective of municipality based on the case study of the Federal Supreme Court. Method: the research method adopted in this work is explanatory and analytical. For better development of the proposed theme at first it was sought to understand the federative dimension conferred to the Municipality by the Brazilian Federal Constitution of 1988 (CRFB/1988), also indicating some of the main notes on the challenges of the Brazilian federalism. Then, the general aspects of the division of competences was approached, with focus on the Municipality. Lastly, the prospects for the effective allocation of competences at the local level will be presented. Furthermore, for a better illustration of the theme, a discussion regarding the Extraordinary Appeal (Recurso Extraordinário) nº. 705.423/SE will be conferred. Result: thus, it was concluded that to the other entities are not denied the constitutional competence to institute tax benefits or exemptions, but it is essential that these exemptions or increases in expenses do not have a negative impact on the transfers made to the Municipalities, under penalty of non-characterization of the Federative Form.

» KEYWORDS: FEDERATIVE PACT. MUNICIPALITY. MUNICIPALITY PARTICIPATION FUND. TAX EXEMPTIONS.

Artigo recebido em 17/3/2022, aprovado em 18/8/2022 e publicado em 28/10/2022.

INTRODUÇÃO

Tendo em vista as complexas necessidades da vida moderna e o desafio de instituir um Estado Democrático de Direito pautado por valores estabelecidos pelo texto constitucional e pela legislação infraconstitucional, enfrenta-se a constante necessidade de rediscussão e de aprimoramento dos pilares estruturantes da sociedade brasileira. Neste contexto, o presente artigo tem por finalidade apresentar, por meio da doutrina e por outros meios jurídicos, considerações sobre os desafios do pacto federativo brasileiro.

Pelas razões acima expostas, tenta-se apresentar respostas para os seguintes questionamentos: como a ausência de cooperação entre os entes afeta a autonomia administrativa e orçamentária destes? Qual o impacto das políticas adotadas pela União no repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)?

Objetivando-se alcançar o resultado pretendido, bem como estabelecer melhor compreensão da matéria proposta, o artigo se divide em dois momentos. Nos dois primeiros capítulos, a pesquisa será desenvolvida com base nas fontes ofertadas pela doutrina e pela legislação vigente. Já no último capítulo, objetivando aproximar a teoria da prática forense, busca-se enriquecer o trato da matéria com uma análise de caso. Para tanto, utilizar-se-á o procedimento metodológico de pesquisa bibliográfica oriundo da coleta de dados, da disposição, da organização dos materiais bibliográficos (fichamentos) e da análise interpretativa dos conteúdos.

Conforme se extrai da leitura deste artigo, para melhor compreensão do tema proposto, inicialmente pretende-se abordar a dimensão federativa concedida ao município após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). A esse respeito, cabe referir que, após a inclusão da figura do município como ente federativo no texto constitucional, encerrou-se a discussão em torno do *status* que os municípios ocupavam na organização político-administrativa do Estado brasileiro.

Em seguida, busca-se apresentar contribuições sobre aspectos gerais da repartição de competências, bem como sobre perspectivas de efetividade da repartição de competências na esfera local.

Por fim, o foco deste trabalho científico voltar-se-á à análise do Recurso Extraordinário (RE) 705.423/SE, proferido pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2018), analisando de modo crítico os fundamentos que legitimaram o não provimento do recurso, bem como o impacto das políticas adotadas pela União no repasse concedido ao FPM e as respectivas quotas devidas às municipalidades.

Por derradeiro, apresentar-se-ão as considerações finais sobre o trabalho realizado, discutindo-se de maneira conclusiva sobre os pontos trabalhados.

1 ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Estado brasileiro, nos termos da CRFB/1988, adotou a Federação como forma de Estado. Para melhor compreensão deste instituto, necessário delinear breves noções que permeiam o tema.

A palavra federalismo originou-se do latim *faedus*, que significa contrato. Historicamente, empregou-se o termo para definir os contratos estabelecidos entre unidades políticas objetivando aumentar a capacidade de defesa militar e fortalecer a economia de determinada base territorial.

Segundo a doutrina moderna, a expressão federalismo nasceu a partir da promulgação da Constituição norte-americana de 1787. Somente após a Proclamação da República, em 1889, o Brasil passou a assumir a forma de Estado Federal (SILVA, 2000, p. 103). Desde então, todas as demais constituições reconheceram a Federação como sua forma de Estado. Entretanto, a Constituição de 1967 somente o fez em âmbito formal.

Para Alexandre de Moraes, a adoção da forma de Estado federado relaciona-se diretamente com os preceitos da autonomia e da indissolubilidade, bem como da necessidade de descentralização da participação política (2009, p. 271). Atualmente, compreende-se o termo federalismo como forma de organização territorial com descentralização do poder central entre todos os entes políticos, de modo que os interesses e os valores de cada ente político sejam supridos em sua respectiva esfera.

Quanto a características e elementos fundamentais do federalismo, destacam-se, primeiramente, a existência de uma Constituição nacional, formal e rígida, que estabeleça a forma de Estado e, secundariamente, a descentralização político-administrativa, a autonomia financeira dos entes, a existência de um órgão responsável pelo controle de constitucionalidade, repartição de competências. Ainda em relação às características do federalismo, Carlos Vasconcelos Rocha ensina que:

Uma característica central do federalismo é garantir simultaneamente a unidade e a diversidade. Ao mesmo tempo em que envolve uma unidade de partes que pactuam uma ação comum, estabelece um espaço para a afirmação dos valores e interesses de cada uma delas. Nesse sentido, o federalismo é fundado em uma ambiguidade, já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade. São dois processos que se desenvolvem simultaneamente: a disposição de se unir para propósitos comuns, mantendo ao mesmo tempo a integridade das partes (2011, p. 326).

Além das cláusulas de previsão e proteção da forma federativa de Estado, o legislador constituinte também estabeleceu hipóteses de limitações e vedações dessa, visando fortalecer o equilíbrio federativo. Como exemplo, cabe citar os arts. 19 (vedações aos entes federados) e 150, VI, (imunidade recíproca) da CRFB/1988.

Encerrada a abordagem sobre a origem e as características do federalismo, busca-se apresentar alguns dos principais apontamentos sobre os desafios do federalismo brasileiro.

Conforme já demonstrado, a relevância do princípio federativo encontra legitimidade no texto constitucional e torna-se pauta importante nas discussões realizadas entre estudiosos das ciências política e jurídica. Nesse sentido, lembra-se de que o instituto em voga compõe um dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro e viabiliza a concretização das demandas sociais conforme a peculiaridade de cada localidade.

Ocorre que, apesar da evolução dos debates e de seu *status* constitucional, ainda se verificam óbices à elucidação de pontos importantes para o avanço da matéria (ROCHA, 2011, p. 324), tais como: as dificuldades de diálogo e de cooperação entre os entes; as dúvidas acerca dos limites da predominância do interesse; a concessão indevida de isenções e benefícios fiscais; o impacto na autonomia financeira, política e administrativa do município decorrente da adoção de políticas fiscais pelos demais entes. E, não raras vezes, originam situações de incentivo à **guerra fiscal**, ou, ainda, de diminuição significativa dos repasses concedidos para os Estados e municípios, o que compromete gravemente a arrecadação tributária e a capacidade de organização e gestão dos entes.

A esse respeito, o ministro relator Alexandre de Moraes, em seu voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.228/DF, propõe que:

[...] a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, da definição e da fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da **fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias** entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, de 1891, até a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2018, p. 7, grifo nosso).

Em última análise, considerando as dimensões geográficas do território nacional e sua evolução geopolítica, bem como suas disparidades socioeconômicas, é fato a carência brasileira no que tange à existência de um plano de desenvolvimento nacional estratégico. Nesse sentido, lembra-se da estreita relação da temática com o constante aperfeiçoamento do pacto federativo, consagrado pela CRFB/1988.

1.1 A DIMENSÃO FEDERATIVA CONFERIDA AO ENTE MUNICÍPIO PELA CRFB/1988

Historicamente, a origem dos municípios remonta à Roma Antiga, que concedia aos aglomerados humanos algumas prerrogativas organizacionais em troca de plena obediência e lealdade às leis do Império.

No Brasil, a divisão territorial em municípios existe desde o período colonial e tinha por finalidade garantir maior fiscalização, evitar invasões de países estrangeiros e levantes populares (BASTOS, 2001, p. 162). Embora a figura do município sempre tenha existido nesse Estado, somente após a CRFB/1988 sua autonomia política, financeira e administrativa foi melhor delineada. Tal delineamento apresentou-se como fator fundamental para o encerramento da discussão em torno do *status* que os municípios ocupavam na organização político-administrativa do Estado brasileiro (TAVARES, 2003, p. 822).

A CRFB/1988 também se apresenta como instrumento material para a busca por uma sociedade mais livre, justa e igualitária (art. 3º, I), na medida em que busca diminuir os desníveis e as contingências sociais. Entretanto, conforme observa Rogério Gesta Leal, no cenário brasileiro atual, “as dificuldades de gestão das demandas sociais têm-se dificultado e se distanciado daqueles comandos constitucionais” (2006, p. 14), quer seja pelo gerenciamento ineficiente da administração pública, quer seja pela apatia política da sociedade civil. A tentativa de atender às inesgotáveis

exigências sociais, somada aos conflitos de interesses políticos e econômicos, resultou em um quadro de inoperância do Estado, que se revelou insuficiente para suprir sua própria manutenção, bem como as atividades e os serviços prestados à sociedade. Desse modo, reafirma-se a necessidade e a urgência da rediscussão das estruturas sociais e políticas institucionalmente postas, bem como o aperfeiçoamento do pacto federativo.

Retomando-se a perspectiva da importância do ente municipal, cabe reiterar que a Lei Fundamental brasileira de 1988 representou marco evolutivo em termos de avanço legislativo e social ao consagrar expressamente a autonomia municipal e elevá-lo à condição de ente da Federação.

Da leitura do art. 1º da CRFB/1988, pode-se inferir, no que tange às características do Estado brasileiro, a adoção do regime de governo democrático, do sistema de governo presidencialista e da forma federada de Estado, marcada pela união indissolúvel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sobre a temática, destaca-se a previsão de autonomia¹, com consequente inexistência de hierarquia, estabelecida pelo legislador constituinte no art. 18 do texto constitucional, ao tratar da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil em União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Giza-se que em nenhuma outra nação a figura do município alcançou o *status* constitucional de ente federativo, gozando de competência, responsabilidade e autonomia, em paridade com os demais entes (BASTOS, 2001, p. 290). Nesse contexto, ao elevar o município à condição de ente federado, o legislador constituinte viabilizou a descentralização da prestação de serviços públicos e, juntamente com o Estatuto da Cidade, buscou aproximar o poder público da população, objetivando alcançar o desenvolvimento local com base nas demandas do cidadão (TAVARES, 2003, p. 824).

Ademais, a descentralização de poder, oriunda da forma de Estado federada, em tese, inviabiliza a concentração de poder em um único órgão, impedindo assim a formação de governos totalitários.

Em outras palavras, pode-se concluir que as prerrogativas e a delimitação de competências instituída no texto constitucional deixam manifesto o interesse do legislador constituinte em livrar os municípios da intromissão dos demais entes, bem como em garantir a prestação de serviços e o atendimento às demandas da população, de forma direta e eficiente, conforme as necessidades e as peculiaridades de cada localidade.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Em paridade com os demais entes, o município adquiriu natureza de pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia, de capacidade de autogoverno e de autolegislação. A autonomia do município caracterizou-se por sua capacidade legislativa, orçamentária, tributária, administrativa e gerencial. Por sua vez, a capacidade de autogoverno viabilizou a escolha popular dos chefes do Executivo e dos legisladores em âmbito local. Por fim, a capacidade de autoadministração

permitiu que o ente local realizasse atividades e serviços voltados ao atendimento das demandas locais, conforme as peculiaridades e as necessidades de cada município (SILVA, 2000, p. 623-624).

As competências exclusivas dos municípios possuem previsão legal no art. 30 do texto constitucional, enquanto as competências comuns possuem previsão legal no art. 23 do mesmo diploma. Quanto às competências comuns, cabe referir que estas representam ações que deveriam ser desenvolvidas de forma conjunta por todos os entes da Federação. Entretanto, a ausência de regulamentação, de limites de responsabilidade e de abrangência de cada ente, bem como a ausência de definição das fontes de recursos destinadas para o cumprimento das referidas competências, gera conflitos e omissões em relação à concretização destas.

Desse modo, diante da ausência de delimitação das competências comuns, não raras vezes os municípios sofrem imposições indevidas dos demais entes e acabam obrigados a arcar com as competências constitucionalmente atribuídas a todos os entes, em especial aquelas referentes à concretização dos direitos fundamentais (KRELL, 2003, p. 154).

Nesse contexto, ganham destaque as críticas doutrinárias, porquanto nem sempre o ente município dispõe de estrutura, orçamento e disponibilidade de pessoal suficiente para concretizar suas próprias políticas públicas, bem como aquelas determinadas pelos demais entes.

Outro ponto que merece ênfase é a edição e a promulgação de leis federais em desacordo com o princípio do pacto federativo e com a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal) – *e.g.*, destaca-se a edição de leis federais que criam ou aumentam despesas relativas ao piso salarial nacional de determinados agentes públicos municipais e estaduais sem considerar o impacto orçamentário-financeiro ou sem considerar a origem dos recursos para o seu custeio.

A preocupação existente, diante das violações apresentadas, justifica-se com base no reconhecimento de que a justa divisão de competências é garantidora da constituição e da manutenção do pacto federativo. Este é de tamanha importância a ponto de ocupar o *status* de **cláusula pétrea** (CRFB/1988, art. 60, § 4º, I). Assim, além de impedir a transição para um Estado unitário, impõe-se também inviabilizar alterações que impliquem perda de autonomia dos entes federados (FERRAZ, 2007, p. 27). Ainda, no que tange à questão da repartição de competências e de receitas tributárias, Andrei Pitten Velloso destaca que:

O problema é que esse modelo de financiamento dos entes periféricos, assentado em repasses do produto da arrecadação de tributos de competência alheia, não promove adequadamente a sua autonomia financeira, fazendo com que o seu equilíbrio orçamentário dependa, em larga medida, de decisões político-tributárias tomadas por terceiros. [...] E a dependência financeira pode implicar a penúria, sobretudo quando não há solidariedade dos entes centrais (2016, p. 106, grifo nosso).

Nesse contexto, diante da precariedade estrutural e financeira da maioria dos municípios brasileiros, dificilmente estes se recusam ao cumprimento das políticas determinadas pelos outros entes, pois geralmente essas são acompanhadas de algum apoio financeiro. Igualmente, depen-

dendo do nível de inoperância e de desestrutura do município, este não se insurge diante das ingerências dos demais entes, tendo em vista que a concretização de suas próprias demandas exigiria dispêndio econômico mais elevado (KRELL, 2003, p. 148).

Assim, levando-se em consideração as desigualdades e as assimetrias sociais e regionais, negar as peculiaridades e as realidades fiscais dos entes da Federação brasileira representa ofensa direta ao pacto constituinte que lhe deu origem.

2.1 PERSPECTIVAS DE EFETIVIDADE DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ESFERA LOCAL

Sob a perspectiva descentralizada, oriunda da forma de Estado federativa, o legislador constituinte buscou garantir a concretização e a prestação eficiente dos serviços à população. No entanto, a efetividade dos objetivos anteriormente mencionados precede de rediscussão e aprimoramento das instituições democráticas, de modo que estas venham a se adequar às especificidades da vida moderna.

Em decorrência do modelo de federalismo adotado pelo Brasil, os entes políticos possuem competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes (CRFB/1988, arts. 22, 23, 24, 25 e 30). A referida repartição de competências fundamenta-se no princípio da predominância do interesse, segundo o qual à União competem as matérias de interesse geral, aos Estados-membros, as matérias de interesse regional e aos municípios, as matérias de interesse local (SILVA, 2000, p. 480).

Ocorre que, diante da complexidade das demandas sociais e da ausência de lei complementar fixando as normas de cooperação e os limites de atuação dos entes federados, frequentemente o poder público encontra dificuldade em definir claramente a repartição de competências, especialmente pelo fato de que o legislador constituinte foi omissivo quanto à conceituação do termo **interesse local**. Diante da vagueza terminológica da expressão, a doutrina e a jurisprudência não lograram êxito em apresentar definição concreta, limitando-se apenas à análise casuística, a qual apenas determina se o tema está ou não incluído na seara de interesse local, com base numa construção hermenêutica.

Retomando-se a discussão sobre a divisão de competências político-administrativas, definidas pela CRFB/1988 aos entes políticos, vale destacar que esta somente se concretiza mediante a obtenção de recursos. Dessa forma, o próprio legislador constituinte também estabeleceu as competências tributárias, que compõem o federalismo fiscal. Sob o aspecto constitucional, a repartição das receitas tributárias visa precipuamente ao equilíbrio da distribuição de ingressos e de receitas entre os entes. A esse respeito, Hugo de Brito Machado ensina que:

A técnica de atribuição de competências é de grande importância porque tem a virtude de descentralizar o poder político, mas tem o inconveniente de não se prestar como instrumento para a minimização das desigualdades econômicas entre os Estados e entre os Municípios. Ao Estado pobre, em cujo território não é produzida, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema. Por isso é que **se faz necessária também a distribuição de receitas tributárias** (2009, p. 31, grifo nosso).

Ou seja, assim como o legislador constituinte outorgou autonomia e competência administrativa e política para cada ente político, também o fez em relação aos seus respectivos tributos e à sua organização financeira. Por essa razão, pode-se afirmar que sem autonomia financeira não há autonomia política e administrativa.

Por fim, considerando que a federação e a democracia são processos que necessitam de constante aperfeiçoamento e adaptação (BASTOS, 2001, p. 293), pode-se inferir que o mero reconhecimento constitucional acerca da autonomia dos entes federativos não se mostra suficiente para concretizá-la no mundo dos fatos, tendo em vista as peculiaridades e as necessidades de cada ente, bem como em razão das complexas e inesgotáveis demandas sociais. Neste sentido, a rediscussão da autonomia dos entes também garante o cumprimento mais eficiente das garantias constitucionais asseguradas ao cidadão.

E, para melhor contextualizar as discussões já apresentadas, no capítulo que segue, pretende-se discorrer sobre o impacto dos benefícios fiscais concedidos pela União no repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) por meio da análise de um caso concreto.

3 ANÁLISE DE CASO: RECURSO EXTRAORDINÁRIO 705.423/SE

Com a promulgação da CRFB/1988, assistiu-se a uma proliferação de municípios e, não raras vezes, vários deles foram criados sem quaisquer condições de viabilidade – o que não gera estranheza em um Estado como o Brasil –, marcado por fortes desigualdades sociais e regionais e pelo fenômeno social da corrupção. De qualquer modo, isso não retira o caráter democrático que as entidades municipais representam no contexto territorial do Estado brasileiro, tampouco sua autonomia gerencial e financeira (TAVARES, 2003, p. 824).

Por meio de interpretação constitucional, uma parcela da doutrina entende que as disparidades regionais e sociais devem ser compensadas por meio das participações na arrecadação federal, equilibrando a diferença nas competências tributárias e garantindo a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil, descritos pelo art. 3º do texto constitucional. Nesse contexto, as participações no produto da arrecadação apresentam-se como mecanismo de cooperação e de equilíbrio entre os entes federados. Corroborando esse entendimento, José Maurício Conti ensina que:

Os fundos de participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, além de integrarem este sistema de repartição de receitas, garantindo às unidades subnacionais recursos que não dependem de sua própria arrecadação, têm papel fundamental como instrumentos de manutenção do equilíbrio financeiro entre as unidades que compõem a federação [...] (2001, p. 86-87).

Assim, pode-se concluir que o próprio legislador constituinte, ao prever fundos de participação, reconheceu o desequilíbrio das fontes de receitas e criou mecanismos para buscar a sua equalização. A repartição de receitas tributárias (CRFB/1988, art. 158), por exemplo, possui impor-

tante função de preservação do pacto federativo e da autonomia dos entes; além disso, auxilia na redução do desequilíbrio fiscal e social, conforme foi mencionado no capítulo anterior.

Visando enriquecer a reflexão sobre o tema, discorre-se sobre o julgamento do Recurso Extraordinário 705.423², o qual teve por finalidade a análise da seguinte questão: é constitucional a redução do produto da arrecadação que lastreia o FPM e as respectivas quotas devidas às municipalidades, em razão da concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) por parte da União?

Para melhor contextualização dos fatos, giza-se que, embora as isenções fiscais de IR e de IPI fizessem parte de uma série de medidas adotadas pelo governo federal para refreamento dos efeitos da crise econômica de 2008, a falta de planejamento na concessão dessas afetou sensivelmente os repasses ao FPM e, por conseguinte, a autonomia financeira de diversos municípios.

A discussão travada no RE em apreço teve origem na ação ordinária com pedido de antecipação de tutela, ajuizada pelo Município de Itabi contra a União, objetivando que fosse considerado no cálculo do FPM a quantia referente às desonerações de IR e IPI (art. 159, I, “b” e “d”, da CRFB/1988), concedidas pela União, nos últimos cinco anos, bem como a devolução desses valores.

Em ação ordinária, a justiça federal concedeu a antecipação de tutela, acolhendo os pedidos do Município Itabi. Em recurso, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), após a interposição de apelação pela União, reformou a sentença, com base na interpretação de que a previsão constitucional é de que o produto da arrecadação a ser repartido se refere apenas ao montante arrecadado. Por fim, o Município de Itabi interpôs o recurso extraordinário em apreço, alegando violação ao art. 159, I, b e d, da CRFB/1988, o qual foi admitido sob a égide de repercussão geral.

Ao sopesar os valores em conflito, o ministro relator Edson Fachin entendeu pela constitucionalidade da concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao IR e ao IPI por parte da União em detrimento do FPM e das respectivas quotas devidas às municipalidades, sob o argumento de que a repartição de competências é instituto de natureza constitucional (BRASIL, 2018, p. 34). Ademais, destacou que o teor do art. 159, I, da CRFB/1988, ao dispor sobre a repartição de receitas, refere-se somente ao produto daquilo que tenha sido efetivamente arrecadado. Por consequência, entendeu que, se não houver arrecadação, não haverá direito à participação. Por fim, destacou que a Suprema Corte não possui competência para rediscutir o pacto federativo e que as distorções geradas pelo texto constitucional devem ser sanadas por meio de cooperação, diálogo e políticas ordinárias ou constitucionais, a exemplo das Emendas Constitucionais 55/2007 e 84/2014, que aumentaram o percentual de participação dos entes locais no produto da arrecadação do IR e do IPI.

Os ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber acompanharam integralmente o voto do relator.

O ministro Teori Zavaski também acompanhou integralmente o voto do relator e lançou contribuição teórica, defendendo que o IPI é tributo de natureza e finalidade precipuamente extrafiscal, razão pela qual a Suprema Corte não possui competência para impedir que a União se utilize de qualquer mecanismo regulatório previsto em lei, sob pena de descaracterizar a natureza e a finalidade dos tributos de sua respectiva competência (BRASIL, 2018, p. 39).

Por sua vez, embora o ministro Luís Roberto Barroso tenha seguido o voto do relator, destacou que a crise fiscal do federalismo brasileiro não decorre somente da redução da arrecadação, como também da irresponsabilidade fiscal e da inobservância da Lei Complementar 101/2000 por parte dos entes federados, que concedem benefícios fiscais de forma indiscriminada e, não raras vezes, contrárias ao interesse público (BRASIL, 2018, p. 36).

Contrapondo-se à posição da maioria dos presentes, o ministro Luiz Fux asseverou que “[...] não se nega ao Estado essa competência para instituir isenções de tributos próprios, mas é importante que essas desonerações não impactem ao montante repassado aos Municípios” (BRASIL, 2018, p. 43), garantindo-se, desse modo, o equilíbrio fiscal oriundo do pacto federativo. Em outras palavras, a concretização de cooperação federativa pressupõe negociações entre os entes, de modo que as isenções e os privilégios concedidos por determinado ente não causem abalos financeiros nos demais. No mesmo sentido, Dias Toffoli complementou que:

Se nós verificarmos a situação fiscal do País hoje, com uma previsão de déficit orçamentário para este ano da ordem de 170 bilhões de arrecadação para o orçamento, e olharmos que, nos últimos cinco anos, houve uma desoneração de 580 bilhões, a conclusão a que nós podemos chegar é de que houve um abuso nesse poder de estabelecer essas isenções. (BRASIL, 2018, p. 88, grifo nosso).

Da leitura dos votos dos ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, pode-se observar o reconhecimento da relevância financeira atual extrema dos fundos de participação para a esmagadora maioria dos municípios brasileiros.

Entrementes, nos últimos anos, tem-se observado enfraquecimento desses mecanismos e, conseqüentemente, o percentual da receita destinada aos municípios tem diminuído sensivelmente, comprometendo gravemente a autonomia e a gestão municipal.

Desse modo, pode-se inferir que o modelo de repartição de receitas tributárias vigente não tem logrado êxito em promover corretamente a autonomia financeira dos municípios, que, frequentemente, ficam à mercê de políticas unilaterais impostas pela União e pelos Estados-membros (BONAVIDES, 2017, p. 364).

Outra grave consequência da falta de solidariedade e de cooperação entre os entes federativos é a **guerra fiscal** e a diminuição da arrecadação de recursos que deveriam ser destinados ao cumprimento das metas fiscais e sociais.

Por todo o exposto, conclui-se que a garantia institucional, representada pela autonomia dos municípios, não pode ser alvo de surpresas e de imposições políticas dos entes, sob pena de violação à supremacia da Constituição e à própria forma federativa adotada pelo Estado brasileiro.

3.1 LIMITES ENTRE A CONCESSÃO DE ISENÇÕES FISCAIS E O PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO

O embate existente centra-se em duas perspectivas. De um lado, observa-se a competência atribuída à União para alterar alíquotas dos tributos extrafiscais, objetivando induzir ou regular a economia. De outro lado, reconhecem-se as desonerações tributárias concedidas pela União como causadoras de significativo impacto negativo no repasse aos demais entes, em especial aos municípios, cujos sustentos, em número significativo de casos, depende dos repasses tributários.

Diante do conflito posto, mostra-se necessária a compreensão da ponderação dos valores jurídicos e econômicos que segue.

O modelo econômico keynesiano defende que o Estado deve intervir na ordem econômica por meio de políticas ativas para controlar a demanda agregada³, buscando-se otimizar e equilibrar resultados para o mercado privado e para o Estado (SAMPAIO, 2018, p. 460). A concessão de isenção tributária pode ser citada como exemplo de política intervencionista macroeconômica, que reduz o multiplicador tributário e expande o produto agregado (política monetária fiscal). Em outras palavras, sob o prisma econômico, embora a arrecadação se justifique pela concretização do bem comum e pela manutenção da estrutura estatal, quando o governo reduz a tributação, adota política fiscal expansionista, provocando aumento da renda e do produto da economia.

Por sua vez, quando o governo tributa mais, adota política fiscal restritiva, reduzindo o produto e a renda da economia (SAMPAIO, 2018, p. 457-458). A esse respeito, vale esclarecer que a necessidade de regulação dos tributos extrafiscais, nos limites legais, varia conforme o ciclo econômico que o país enfrenta e se constitui como importante medida anticíclica, capaz de auxiliar na diminuição dos impactos de uma recessão⁴ ou crise⁵.

Entretanto, sob o aspecto jurídico, a possibilidade da regulação econômica por meio da concessão de isenções fiscais não se reveste de caráter absoluto, tendo em vista que intervenção na ordem econômica é apenas uma das tantas competências operacionais do Estado. Também cabe a este a defesa dos postulados democráticos e republicanos, bem como dos direitos individuais, sociais, ambientais, entre outros (BORGES, 2007, p. 70-71).

Especificamente em relação às desonerações do IPI e do IR, adotadas pela União, para contenção dos efeitos gerados pela crise de 2008, Tomás Imbroisi Martins afirma que:

Apesar das medidas federais buscarem conter o índice de desemprego, bem como a redução do consumo familiar, concretizando a função estabilizadora, pode-se dizer que estas não atenderam às suas funções extrafiscais alocativa e distributiva. Isso ocorreu porque os setores beneficiados pelas desonerações pertencem a grandes empresários, de maneira que ao produzirem bens mais baratos e venderem mais, lucraram mais (2014, p. 38-39).

A esse respeito, pode-se afirmar que os cidadãos menos favorecidos foram mais atingidos pela crise econômica no âmbito interno, pois os benefícios e as isenções concedidos beneficiaram precipuamente as empresas e as pessoas que já possuíam maior poder aquisitivo para realizar negociações ou para obter bens de consumo.

Buscando diminuir o nefasto impacto causado pelas desonerações, o governo federal promulgou a Lei 12.058/2009 (BRASIL, 2009), que, entre outros temas, tratou da prestação de apoio financeiro da União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Ocorre que a medida de compensação proposta pela Lei 12.058/2009 só foi criada após a concessão das isenções, ou seja, para tentar mitigar o dano já causado.

Embora seja impraticável a mensuração exata do impacto financeiro que as desonerações de IPI e de IR causaram aos municípios – tendo em vista que somam 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) –, a diminuição dos valores repassados ao FPM é incontroversa. Ademais, considerando que o modelo de federalismo adotado no Brasil é o de cooperação e que o próprio texto constitucional determina competências e limitações para os entes federados, frisa-se que a indicação de diálogo entre os entes, a realização de análise técnica prévia e a criação de medidas de compensação efetivas não se revestem de caráter restritivo em relação à competência individual de instituir benefícios fiscais.

Assim, conclui-se que os instrumentos de intervenção estatal na economia são fundamentais para o desenvolvimento equilibrado da ordem econômica e social do país. Entretanto, faz-se necessário que sua utilização ocorra por meio de parâmetros claros e objetivos, em conformidade com a lei e sopesando outros valores jurídicos de igual relevância, tal como o princípio federativo, o qual deveria ser utilizado como parâmetro hermenêutico vinculativo da atuação estatal.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, pode-se concluir que a CRFB/1988 representou um marco em termos de avanço legislativo e social. Ao consagrar expressamente a autonomia do município e elevá-lo à condição de ente da Federação, enalteceu a importância do poder local e da participação popular na tomada das decisões, estabelecendo, em tese, uma via de mão dupla, na qual a população poderá ir até o governante para discutir os seus direitos e as suas necessidades, e, da mesma forma, o poder público abre suas portas para ouvir e sanar tais necessidades em âmbito local.

O modelo de federalismo adotado pelo Brasil pressupõe atuação conjunta entre os entes políticos, de modo a minimizar desigualdades e assimetrias sociais e regionais e viabilizar a concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, descritos pelos arts. 1º e 3º do texto constitucional. Entretanto, o que se verifica no mundo concreto é um distanciamento institucional entre as políticas adotadas pela União e pelos Estados, em detrimento das realidades e das especificidades dos entes municipais, conforme demonstrado no RE 705.423/SE.

Como visto, embora a CRFB/1988 tenha elucidado pontos relevantes acerca do papel do ente municipal no Estado brasileiro, permanecem as dificuldades de diálogo e de cooperação entre os entes, dúvidas acerca dos limites da predominância do interesse, concessão indevida de isenções e benefícios fiscais e o impacto na autonomia financeira, política e administrativa destes.

Partindo das premissas e dos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, pretendeu-se apresentar conclusões com o objetivo de enfatizar que o fortalecimento e o aperfeiçoamento prático do pacto federativo dependem de diálogo constante e do sopesamento dos interesses políticos, de modo que as medidas econômicas adotadas por um ente federado não comprometam sensivelmente a distribuição de receitas, tampouco o equilíbrio fiscal de toda a estrutura do Estado, em especial a dos municípios, que frequentemente dependem dos repasses dos Estados-membros e da União para a manutenção de sua tríplice capacidade. No mesmo sentido, mostra-se imprescindível a maior participação popular no processo de concretização e de fiscalização das coisas públicas, para que seus representantes eleitos jamais se distanciem dos primados do interesse público e da ordem constitucional.

Em outras palavras, não se nega aos demais entes a competência constitucional de instituir benefícios ou isenções fiscais, mas é fundamental que essas desonerações ou aumentos de despesas não causem impactos negativos nos repasses realizados aos municípios, ou, ainda, danos à sua autonomia gerencial e orçamentária, sob pena de descaracterização da forma de Estado federativa adotada pelo legislador constituinte e de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. A este respeito, vale mencionar que, na prática, a diminuição dos repasses aos municípios afeta significativamente a autonomia financeira, por conseguinte a autonomia político-administrativa.

NOTAS

- ¹ Todos os entes federativos são dotados de tríplice capacidade, a qual se divide em autolegislação (capacidade de editar seu próprio documento fundamental), autogoverno (capacidade de eleger seus representantes) e autoadministração (capacidade de realização das atribuições e prestação de serviços próprios). A partir da tríplice capacidade tem-se a autoadministração, que é a Capacidade de realização das atribuições e prestação de serviços próprios para atender as demandas da população.
- ² O RE 705.423 foi apreciado em 23 de novembro de 2016, sob o Tema 653 da repercussão geral. E, por maioria dos votos (nos termos do voto do relator), negou provimento ao recurso, ficando vencidos os ministros Dias Toffoli e Luiz Fux.
- ³ Demanda agregada é a quantidade de bens ou serviços que a totalidade do mercado consumidor deseja e está disposta a adquirir em determinado período e por determinado preço. Obtém-se o resultado desta somando-se todas as demandas individuais de todos os setores da cadeia de determinado produto. Por essa razão, o modelo keynesiano entende que a política monetária e a política fiscal influenciam nesta demanda para equilibrar as metas de crescimento econômico e emprego (SANDRONI, Paulo, 2002, p. 160).
- ⁴ Recessão pode ser compreendida como um período breve de declínio da atividade econômica (crise na oferta) materializado pela queda da produção e do lucro e aumento do desemprego e dos índices de falências (SANDRONI, Paulo, 2002, p. 512).
- ⁵ Crise econômica pode ser compreendida como um desequilíbrio entre a produção maior e a demanda menor ou vice-versa, ou, ainda, na relação de *accountability* (confiança) do mercado financeiro (SANDRONI, Paulo, 2002, p. 142).

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BORGES, José Souto Maior. **Teoria Geral da Isenção Tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BOAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2017.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 out. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12058.htm. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 705.423 Sergipe. [...] FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA – IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA [...]. Relator: ministro Edson Fachin, 23 nov. 2016. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 2 fev. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14291555>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.228/DF. [...] CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I) [...]. Relator: ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 1 ago. 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 13 ago. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314977104&ext=.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2019.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e 1000 questões**. 3. ed. revista, ampliada e atualizada até a EC 56/2007. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2007. (Série Provas e Concursos).

KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARTINS, Tomás Imbroise. **As Desonerações do IPI Realizadas pelo Governo Federal desde a crise de 2008: análise do Recurso Extraordinário 705.423/SE**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/9838/1/2014_TomasImbroisiMartins.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 3. ed. Porto Alegre: Esmafe, 2001.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. **Revista de Ciências Sociais – PUC/RS**, Porto Alegre, RS, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio-ago. 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8343/6612>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SAMPAIO, Luiza. **Macroeconomia Esquemático**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

VELLOSO, Andrei Pitten. Repartição de Receitas Tributárias e Autonomia Federativa. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (coord.). **Direito Financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio**. Curitiba: Juruá, 2016.