

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Carolina Lanhellas Mangas da Silva

O PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO E A PEC N° 10/2019:
uma análise sobre o fortalecimento da autonomia político-financeira municipal

Belém
2019

Carolina Lanhellas Mangas da Silva

O PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO E A PEC N° 10/2019:
uma análise sobre o fortalecimento da autonomia político-financeira municipal

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Orientadora: Prof. Dra. Karla Marques Pamplona

Belém
2019

Carolina Lanhellas Mangas da Silva

O PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO E A PEC N° 10/2019:
uma análise sobre o fortalecimento da autonomia político-financeira municipal

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Data da defesa: __/__/__

Conceito: _____

Banca Examinadora

Prof. Dra. Karla Pamplona
Orientadora – CESUPA

Prof. Examinador

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos mais do que especiais à minha mãe-avó Antônia Maria Santos Rodrigues e ao meu pai-avô João Maurício Santa Rosa Rodrigues, os quais diariamente me deram todo o suporte, compreensão e amor incondicional ao longo de todos os meus anos de vida. A vocês, minha infinita gratidão e amor.

A minha mãe, Renée e ao meu padrasto Kleverson, que sempre fizeram tudo o que estava ao seu alcance para que eu voltasse em segurança para casa e pelas sobremesas que, eventualmente, me proporcionaram.

A minha orientadora, prof.^a Karla Pamplona, por toda a atenção conferida a mim, mesmo em meio a todas as suas obrigações, bem como por todo o conhecimento transferido. Meu mais sincero obrigada, por toda a paciência, sensibilidade, incentivo e puxões de orelha. Sem você, eu não teria chegado até aqui. Agradeço por ter acreditado.

Ao meu namorado, Lucas Garcia, por toda força, motivação e amor diários. Te agradeço profundamente pelos diálogos eficazes, pelas horas de estudo em que estive ao meu lado, pelo apoio desmedido e pela imensa paz e amor que fazes transbordar em mim.

Aos meus sogros, Magna e Durval, que desde o momento que me conheceram me trataram como uma filha, me proporcionando toda ajuda possível para eu atravessar o meu último ano de faculdade da melhor forma possível. Sem vocês, eu não teria conseguido, nem ao menos, iniciar este trabalho. Todo o meu amor e gratidão a vocês.

Aos meus tios, Alana e Marcelo por todo o zelo comigo, pelas conversas em tempos de crise, conselhos, pelos almoços e empenho para comigo. Foram parte importante e significativa nesta jornada.

As minhas amigas amadas, Larissa, Rebeca e a querida tia-mãe do coração Lúcia, que me acompanharam no caminho até aqui, sempre me proporcionando risadas, apoio e paciência com as minhas infinitas desculpas. Sem as conversas infinitas, os passeios só para comer, os debates sérios e a liberdade que vocês me dão para que eu possa ser quem eu sou, teriam sido 05 anos desperdiçados. Extraem uma das melhores partes de mim, fazendo a minha experiência no ensino superior mais leve e feliz. Sempre serei grata por isso.

Ao meu pai Marcelo, pela confiança no meu potencial e pelos empurrões para eu continuar forte durante o caminho. Sem você, nada disso teria sido possível, pai. Essa conquista, assim como minha, também é sua.

E mais importante, meu agradecimento a Deus e meu Anjo da Guarda. Pois, durante todos os cinco anos sempre me deram força e me protegeram de várias situações que

poderiam ter feito o dia de hoje não se concretizar. Essa jornada não foi fácil, entretanto, com resiliência, fé e esforço, cada ano que passou trouxe aprendizados e surpresas incríveis. Sobre mi, sobre a vida. A Deus agradeço pela força dada, cada passo que eu dei, cada lágrima que foi superada e pela esperança que não me fizeram desistir.

[...] “Eu sou uma estrela cadente saltando pelo céu” (Queen, 1978).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a PEC 10/2019 do Senado Federal no contexto atual do pacto federativo fiscal brasileiro, vislumbrando-se a colaboração desta no fortalecimento da autonomia político-financeiro dos municípios brasileiros. Desse modo, no primeiro capítulo abordou-se a autonomia dos municípios, considerando o Estado Federativo Fiscal e as características do pacto federativo fiscal atual. Após, no segundo capítulo apresentou-se a dependência dos municípios em relação às transferências obrigatórias e os constantes atrasos nos repasses destas receitas, conforme o atual pacto federativo fiscal brasileiro. Por fim, analisou-se a PEC 10/2019, sobre a proposta de autorizar a União a realizar confiscos do Fundo de Participação Estadual e do Distrito Federal para repassá-los para os municípios, na ausência de repasse da quota parte que faz jus tais entes em relação ao ICMS e IPVA. A referida análise tem vistas a verificar em que medida tal alteração pode colaborar para o fortalecimento a autonomia municipal.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Pacto Federativo. Municípios. Receita Transferida. Proposta de Emenda Constitucional. ADO 45 STF.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the PEC 10/2019 of the Federal Senate in the current context of the Brazilian fiscal federal pact, with a view to its collaboration in strengthening the political-financial autonomy of Brazilian municipalities. Thus, in the first chapter, the autonomy of the municipalities was considered, considering the Federative Fiscal State and the characteristics of the current fiscal federative pact. Then, in the second chapter, the dependence of municipalities on compulsory transfers and constant delays in the transfer of these revenues was presented, according to the current Brazilian fiscal federal pact. Finally, PEC 10/2019 was analyzed on the proposal to authorize the Union to carry out confiscations of the State Participation Fund and the Federal District to pass them on to the municipalities, in the absence of transfer of the share party that is entitled to such in relation to ICMS and IPVA. This analysis has the purpose of verifying to what extent such an alteration can contribute to the strengthening of municipal autonomy.

Keywords: Federation. Fiscal Federalism. Federal Pact. Municipal autonomy. Amendment to the Constitution. ADO 45 STF.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
2 O MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	12
2.1 O federalismo fiscal brasileiro.....	12
2.2 O pacto federativo e a municipalização fiscal.....	18
3 A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO À RECEITA TRANSFERIDA E O ATRASO NO REPASSE.....	29
3.1 Contextualização do problema no atraso do repasse das receitas transferidas aos Municípios.....	29
3.2 A obrigatoriedade do repasse das receitas transferidas constitucionais e algumas decisões judiciais sobre o atraso no repasse aos Municípios.....	35
4 A PEC 10/2019 DO SENADO FEDERAL: Uma colaboração ao fortalecimento da autonomia municipal no Brasil.....	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	59
ANEXOS.....	

1 INTRODUÇÃO

Os municípios são onde se concentram a vida cívica dos indivíduos, onde eles realizam as mais diversas ações e usufruem dos mais variados serviços públicos oferecidos. Nestes centros municipais é onde se desenvolvem as relações econômicas, onde se constituem vínculos jurídicos e se exerce a cidadania.

Com a Constituição Federal de 1988, foi definitivamente consolidado o modelo do Estado Federal Brasileiro, assim vem-se notando o fenômeno da municipalização que vem ocorrendo nos últimos anos, que consiste numa maior participação dos entes locais ou regionais nas atividades políticas e administrativas, passando a incidir mais diretamente na vida dos cidadãos e, conseqüentemente, na economia do Estado como um todo.

Contudo, mesmo com todas as menções ao município no texto da Constituição Federal, a maioria desta disciplina legal está atrelada ainda as regras igualmente aplicáveis à União, aos Estados e ao Distrito Federal, assim carecendo de uma atenção específica ao núcleo local.

Somado a isso, tem-se a União, que detém a competência tributária de instituir os impostos consagrados no artigo 153, da Constituição Federal e por vezes, decide se utilizar da renúncia fiscal para adotar incentivos fiscais e diminuir a alíquota dos tributos. Ademais, há uma prática que está se tornando comum no meio estadual, que é a retenção de repasse da quota parte do ente municipal. Logo, se tem um efeito imediato: o repasse de verbas para o Fundo de Participação dos municípios é impactado. E todo aquele núcleo cívico regional é afetado em cadeia.

No que tange estes repasses de recursos obrigatórios realizados pela União aos Estados e municípios, que são parcelas das receitas federais arrecadadas por esta, esses rateios da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para apaziguar as desigualdades regionais, com a intenção de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e municípios.

O fato é que o modelo constitucional federalista atual estabelece uma descentralização administrativa, inspirada no modelo que é aplicado na Constituição dos Estados Unidos da América, onde há uma objetiva separação de competências para assim desconstituir centros de poder e para dar maior flexibilidade, autonomia e para um melhor atendimento de demandas dos entes regionais. Entretanto, no texto constitucional brasileiro, o legislador acaba por não fornecer meios próprios para tal efetivação da desconcentração de poder, mesmo com, por exemplo, programas eficientes para a repartição de receitas dando um progressivo aumento no

Fundo de Participação dos Municípios – FPM, como também o impulso na capitalização de recursos por meio de estabelecimento de parcerias de convênios federais com os municípios, estas estratégias não são estáveis, por não terem segurança e a sua manutenção acaba por ficar comprometida. Pois, estas ainda carecem de serem efetivadas às administrações municipais, tendo em vista que este modelo está sujeito a revisões periódicas tanto pelo governo federal quanto pela política assumida quando há a mudança de governo, comprometendo o andamento de tais projetos.

Por conseguinte, para que a descentralização do poder seja efetiva no nosso modelo federalista, será necessário que se assegurem aos governos municipais recursos suficientes para o desenvolvimento de serviços sob sua responsabilidade, necessitando estes da concretização de meios adicionais de arrecadação própria, tendo em vista que o modelo federalista cria uma dependência econômica dos municípios em relação aos repasses constitucionais.

Destarte, nesta dissertação visa a análise do projeto de emenda a Constituição 10/2019, do Senado Federal, por meio de monografia, fazendo uso de base bibliográfica, no sentido de verificar se há a possibilidade diante do cenário legislativo para um desenvolvimento da autonomia financeira dos entes municipais. Bem como, verificar a eficácia jurídica e também a validade do sistema tributário brasileiro com base no federalismo fiscal.

Desse modo, o presente trabalho visa em seu primeiro capítulo apresentar o contexto de surgimento, conceito e as principais características do federalismo fiscal brasileiro, consolidado pela Carta Maior de 1988 que instituiu um sistema de cooperação e solidariedade entre os entes federativos com os repasses de recursos. Assim, verificando o cenário jurídico-político que visa estabelecer uma igualdade entre as regiões que têm uma maior prosperidade econômica e aquelas que têm altos déficits de receita pública, para que estas últimas possam cumprir com suas competências instituídas constitucionalmente.

Outrossim, no segundo capítulo desta monografia, será realizado o estabelecimento do contexto municipal dentro do pacto federativo instituído, envolvendo a análise de jurisprudências, bem como será analisada a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO nº 45/2017) que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ajuizou no Supremo Tribunal Federal, com o objetivo que o Estado de Minas Gerais cumpra os repasses obrigatórios previstos no art. 158, IV, da Constituição Federal, que dispõe sobre a quota parte dos municípios em relação ao ICMS.

Ademais, no terceiro e último capítulo, será realizada uma análise sobre as propostas contidas na PEC 10/2019 em relação ao confisco que a União poderá fazer, caso seja

verificado que o Estado não está repassando a quota parte referente ao ICMS e IPVA para os seus respectivos municípios. Nesta linha, esta dissertação pretendeu defrontar o problema do pacto federativo fiscal às avessas. Este modelo federalista brasileiro que ao invés de criar uma rede de igualdade entre os entes federados, criou um nicho de dependências. Logo, se almeja verificar uma redistribuição efetiva de receita de forma igualitária e solidária, para assim haver o fortalecimento econômico dos municípios com o intuito de auferir uma maior autonomia financeira para estes entes.

2 O MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

2.1 O Federalismo Fiscal Brasileiro

A evolução histórica da sociedade, acaba por incitar diversos mecanismos de organização, logo, coadunando com a criação do Estado, que nasce com o papel de atender as demandas da sociedade e administrar esta, com o objetivo de alcançar a prosperidade e felicidade de um povo.

Contudo, sempre se configurou como cerne de discussões a intervenção do estado na sociedade, até que ponto é imprescindível a participação do Estado. Sendo sempre uma questão de grande divergência, onde há tanto teorias que defendem a intervenção mínima do estado na sociedade quanto aquelas que defendem a posição de que deve haver uma extensão maior do poder deste nas atividades econômicas e sociais. Ademais, faz mister notar o quanto é indispensável a atuação do Estado na sociedade, seja como regulador de atividades e fornecedor de serviços, ou ainda como entidade com fim a estabelecer a justiça social, por meio de uma redistribuição de riquezas (CONTI, 2001, p. 2-3).

Pelo exposto, devido este agrupamento de obrigações atribuídas ao Estado, que são denominadas de necessidade públicas, este necessita de meios para arrecadação de recursos para assim lidar com todas as demandas. Portanto, findando na atividade financeira do Estado que se estabelece, conforme Conti (2001, p. 3), como: conjunto das atividades relacionadas à arrecadação, gerência e dispêndio de recursos públicos.

Conseqüentemente, o nascimento do Estado Federal, surgiu formalmente com a Constituição dos Estados da América, em 1787, a partir da integração em definitivo das treze colônias. Entretanto, anterior a esta, mais precisamente em 1776 as treze colônias inglesas se tornaram independentes do Império Britânico, constituindo-se em uma Confederação. Ou seja, se tornaram estados soberanos, conservando assim a sua soberania, não se restringindo a apenas a autonomia.

Contudo, o fato dos entes deste novo estado confederado terem pouca experiência histórica e terem costumes e hábitos tão diferentes entre si, acabou ocasionando certa divergência que em muito prejudicava a concretude de direitos inalienáveis e a busca por prosperidade. Ademais, o Congresso constituído por um representante de cada estado-soberano ao levantar a receita de requisições dos Estados, se deparava com finanças incertas e precárias da Confederação, pois nem todos arcavam com suas obrigações financeiras. É de se

atentar, que cada estado tem sua dimensão e particularidade no que tange às terras e seus meios de produção, logo, estes não ficavam em igualdade.

Portanto, sem um poder centralizador que se delimita a atuação dos entes constitucionalmente na medida em que lhes assegura autonomia de maneira para harmonizar os interesses dos estados e que conseguisse fazer estes avançarem economicamente, os treze Estados acabaram por se encontrar em desajuste, havendo constantes intrigas no que concerne limitações territoriais, leis tarifárias, e afins (FARIAS, 1998, p. 3).

Por conseguinte, neste contexto de anarquia do modelo confederado ficou inviável dar continuidade a este, dando fim a Confederação e dando vazão a Federação, todavia, alguns pesquisadores acreditam que o Estado Federal teve seu surgimento com a Confederação Helvética em 1291.

Destarte, se perfaz no estudo do federalismo, este que tem um aspecto relativo, tendo em vista que se desenha como um fato social, ou seja, se embasa na configuração histórica da sua fonte política que visa enfrentar o modelo centralizador de governo. Demais disso, o federalismo tem como característica basilar a incidência de repartição de competências e rendas entre os entes federativos e pela representação política dos estados membros no poder central daquela nação.

Conforme, preceitua José Nilo de Castro (apud CONTI, 2001, p. 5):

A noção de Federação (latim: *foedus, eris*, aliança, associação ou pacto) vincula-se à ideia de união, de modo permanente, de dois ou mais Estados em um só, o Estado Federal. O Estados-Membros ou federados conservam a sua autonomia interna, debaixo, porém, da autoridade central, a União ou Estado federal. E esta união é materializada na Constituição federal.

Contanto, a palavra federação acaba por englobar tanto a matéria de Confederação como a de Estado Federal, mas estes não se confundem. Tendo em vista que no Estado Confederado a união visa interesses comuns, mas a soberania é preservada. Sendo, que a união é realizada via contratual. Por outro lado, no Estado Federal há a supressão da soberania dos entes para dar vazão a uma unidade jurídico-política central.

Além disso, para a doutrina majoritária há duas espécies relevantes de Estado, a primeira denomina-se como Estado Unitário, este que apresenta um único núcleo de poder político, onde as esferas administrativa, legislativa e política ficam a predileção do poder central. E o Estado Federal que se constitui como uma agregação, união de estados já existentes, estes que se tornam Estados-Membros e não mais soberanos. O Estado federal,

conta então com pelo menos duas esferas de governo, sendo uma central, detendo poder sobre todos os estados-membros e a outra esfera consiste nos governos dos entes descentralizados.

Entretanto, para se ter a configuração de um Estado Federal há a necessidade de haver outras características. Pois, duas esferas de governo também podem ter incidência no Estado Unitário, devido a pluralidade de formas de organização dos estados. Pois, como já mencionado se trata de um fato social, que se relaciona com a evolução histórica da sociedade.

Posto isto, para se ter um Estado Federal há a necessidade de se ter um tripé de autonomia. Este que se configura como: político, administrativo e financeiro. Este primeiro que se estabelece, segundo CONTI (2001, p. 13), como:

A competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados na Constituição; a competência para participar nas decisões do Poder Central. [...] A delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios, com os quais exercerá as funções que lhe foram delimitadas pela Constituição.

Ademais, a autonomia administrativa se encarrega de dar cumprimento às funções constitucionais atribuídas e a financeira é pautada na viabilização destas, já que sem recursos próprios o estado-membro não conseguiria lidar com as demandas constitucionais que lhe foram delimitadas. Preleciona Cantizano (apud CONTI, 2001, p. 15) que: “A autonomia político-administrativa e a suficiência de recursos formam um binômio indissociável. Uma não pode existir sem a outra”.

Outrossim, se faz entender que sem meios que assegurem aos entes federativos receitas para que estes deem execução às suas necessidades, não a que se falar em federação. Assim sendo, é de suma importância que seja assegurado a autonomia financeira, tanto por meio de competências para esses entes instituírem tributos ou por transferências intergovernamentais, que são asseguradas no texto constitucional.

Além disso, Conti (2001, p. 10) estabelece que para haver o cerne do Estado Federal, deverá haver a organização do Estado disposta de maneira expressa em uma Constituição, bem como a repartição de competências entre as entidades descentralizadas, a participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional e a secessão.

Por certo, sobre as características do Federalismo, Bercovici (2003, p. 146-147) explica:

O fundamento da Federação é a Constituição rígida comum. Os diferentes centros de poder político não são dotados de hierarquia uns em relação aos outros. Um não é superior ao outro. O que diferencia cada membro da Federação é a atribuição de competências distintas pela Constituição. [...]. As tentativas de melhorar a capacidade política e administrativa dos entes federados dizem respeito, portanto, ao núcleo essencial da ideia de federalismo.

Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal.

Por conseguinte, o Estado Federal tem duas formas pela qual pode se originar, a primeira é o Estado Federal por agregação. Este que surge em decorrência da junção de estruturas que já existem, portanto, estas se unem/agregam e se tornam uma Federação. De modo que, esta foi a égide, pela qual surgiu os Estados Unidos. Logo, se pode traduzir que esta formação assomou com diversos estados que gozavam de soberania, se juntando e dando origem a um novo Estado. Por consequência, este novo Estado é dotado de poder soberano, porém, concedendo a autonomia aos estados de formação. Que a partir desta nova ordem política-administrativa se organiza conforme a Constituição.

De tal forma, existe também o Estado Federal por segregação que tem seu início a partir de uma única estrutura, esta que acaba por fazer divisões territoriais, além disso, se desmembra em várias outras unidades e concede autonomia a estas. Portanto, se tem um poder central que resolveu realizar a descentralização territorial do poder, transmutando-se de um Estado Unitário para Federal (Conti, 2001, p. 20).

Com ênfase, pode se identificar que o Estado Federal tem duas maneiras pelo qual pode se organizar, quais sejam: Federalismo dual (ou dualista) e o Federalismo por integração ou cooperativo.

O Federalismo dualista se caracteriza conforme Paulo Casseb (apud CONTI, 2001, p. 21) por: “Uma rígida separação entre o governo central e o local, tendo em vista que um atua independentemente do outro em seu campo exclusivo”. Bem como, o Federalismo por integração ou cooperativo vai além, as esferas governamentais não são distintas, elas se interpenetram, ou seja, há um auxílio e maior flexibilização em vários âmbitos, com destaque a distribuição de recursos. Nesse sentido, houve a difusão das relações intergovernamentais que se faz presente em muitos Estados. Dessa forma, com o justo rateio de recursos há a possibilidade de elevar a efetivação da proteção da dignidade da pessoa humana.

Posto isto, através da construção histórico-normativa do Estado Brasileiro com a Carta Constitucional de 1891 houve a apresentação de vários pontos de relevância, dentre esses, a

forma Federativa da República. Assim, elencando as competências privativas da União, dos Estados, até então sem introdução dos municípios.

Mais adiante com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estava ocorrendo um processo de redemocratização em decorrência do regime militar que vigorou no Brasil entre os anos de 1964 a 1985. Pois, tal período deixou diversos problemas pungentes na sociedade brasileira. Assim, com a queda do regime ditatorial, o Brasil viveu a experiência democrática, a despeito das inúmeras e graves crises, permitiu que os Estados recuperassem boa parte da autonomia perdida, embora não tanto quanto na Primeira República.

Após o regime militar, houve o aprofundamento do processo de ampliação dos poderes da União, sobretudo no tocante ao controle sobre a máquina de arrecadação tributária, colocando os Estados em acentuada dependência ou subordinação ante o Governo Federal.

Não obstante, a Constituição Brasileira de 1988 procurou reparar todos os males causados, estabelecendo assim “um elevado grau de descentralização política, administrativa e financeira, garantindo variados instrumentos de concretização da democracia e assegurando aos cidadãos brasileiros diversos direitos fundamentais civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e difusos” (PAMPLONA, 2014, 32).

Com esta nova dinâmica, define-se novas regras de convívio no Estado Brasileiro como Federação e a inclusão dos municípios como entes federativos, assim, dando um novo arranjo ao cenário político nacional, elevando o patamar dos municípios que ganharam notoriamente mais importância, conforme artigo 1º, desta Constituição: “A República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Por tal, atribuindo-lhes características específicas que garantem a coesão e soberania nacional. Dentre as tais a indissolubilidade do estado é a mais pungente, ou seja, é vedada a secessão. Destaca-se a importância desta configuração de estado pela sua rigidez constitucional, que impossibilita tornar objeto de deliberação a forma deste modelo federado.

Portanto, com uma Constituição Federal mais municipalizada, houve uma ampliação no hall de competências designadas para os municípios atuarem na concretude de políticas públicas, em contrapartida a mesma Carta Magna que elevou a importância do papel constituído pelos municípios, não concedeu meios para estes realizarem captação própria de recursos.

A Constituição Federal de 1988, entre seu art. 29 ao art. 31, se ateu a fazer a disposição de uma organização político-administrativa na qual se delimita a competência funcional, legislativa, além dos bens municipais. Bem como, somente no artigo 156, do

mesmo texto, se infere quais tributos os municípios podem instituir. No decorrer da leitura do texto constitucional, aparecem mais alguns dispositivos esparsos versando sobre a atuação municipal.

Destarte, se pode verificar que o Brasil se enquadra como um modelo federalista cooperativo, segundo Pamplona, (2014, p. 38): “o federalismo cooperativo brasileiro consiste no dever de cooperação político e financeiro entre as esferas governamentais, mediante o planejamento conjunto de políticas públicas e distribuição adequada de recursos”. Logo, para haver o cumprimento dos objetivos dispostos pela República, há as transferências intergovernamentais, que acabam por centralizar o poder tributário nesta. Podendo se verificar que há uma crescente reconcentração de receitas em volta do âmbito federal (Bercovici, 2003, p. 175). Assim, Oliveira (2014, p. 110) aduz da seguinte forma:

Em verdade, não se constituindo o Estado federal de um centro único de emanção de normas, podem ocorrer confrontos e conflitos entre os interesses em jogo. No entanto, na medida que se estabelece a competência de um, cessa a de outro. Onde um tributa, outro não o pode fazer. No campo de exercício de atribuição administrativa de um ente federal, outro não pode ingressar.

Efetivamente, Pamplona (2014, p. 43) ressalta que há duas vertentes do federalismo fiscal: a primeira, sendo trazida por Bird (1999), que diz que “o federalismo fiscal como um modelo político-institucional que provê a descentralização de atribuições e receitas para atingir uma meta fixada nacionalmente. Desse modo, o fracasso ou o sucesso do federalismo depende do cumprimento das metas nacionais”. Ademais, a segunda vertente também entende o federalismo como modelo político-institucional, contudo, as suas atribuições e receitas são determinadas pelas esferas de governo “segundo suas necessidades de gastos e oferta de serviços públicos”.

Argumenta também, Oliveira (2014, p. 108):

O sistema tributário deve ser dividido entre os três entes federativos. Se a Constituição distribui as competências político-administrativas de cada qual, forçosamente deve atribuir os recursos necessários para que possam cumprir suas finalidades. Estas estão definidas no próprio texto constitucional, sem prejuízo de leis que possam determinar competências outras. Logo, imperioso que possuam recursos suficientes para atender a seus fins. Daí a Constituição estabelecer quais os impostos da União (arts. 153-154), os pertencentes aos Estados e ao Distrito Federal (art. 155) e dos Municípios (art. 156).

Frente ao notório desequilíbrio financeiro entre os entes da federação, no que tange a discriminação de receita tributária, há duas divisões, que são demonstradas por Conti (2001, p. 36-38) e por Di Pietro (2004, p. 71). Sendo a primeira, a discriminação pela fonte (ou repartição pela fonte de receita), que no caso do Brasil, é a imposição pela Constituição Federal de regras prévias de distribuição de receitas entre os entes federativos.

Há também que se falar na discriminação pelo produto (ou repartição do produto da arrecadação), onde existe uma garantia de que uma parte do produto que foi arrecado será distribuído de uma unidade federativa para outra. No contexto brasileiro, essas distribuições são denominadas como já mencionadas, transferências intergovernamentais, que são definidas na Constituição de 1988.

Bercovici (2003, p. 160), afirma sobre o Brasil:

Além da discriminação rígida e tradicional das rendas por fontes, há, no modelo federal brasileiro, a distribuição da receita pelo produto arrecadado, ou seja, a participação de entes federativos na receita dos outros entes. Desta maneira, para compensar a fragilidade econômico-financeira dos Estados e Municípios em relação à União, instituiu-se o mecanismo das transferências intergovernamentais da receita tributária, por meio da partilha de parcelas das receitas arrecadadas pela União e Estados.

No entanto, mesmo fazendo parte de uma cooperação, se pode verificar que o federalismo fiscal brasileiro necessita de um severo aprimoramento de suas estruturas federais. Logo, se pode traduzir que no Brasil há um grande desequilíbrio federativo estampado nos dispositivos constitucionais. Posto isto, o federalismo consiste na relação entre as diversas unidades de uma Federação: União, Estados, Distrito Federal e municípios. O objetivo central de uma Federação é a integração socioeconômica, política e jurídica com abrangência em todo o território nacional, o que não ocorre efetivamente no Brasil.

2.2 O Pacto federativo fiscal e a municipalização fiscal

A Constituição Federal de 1988, como já explicitado ensejou em um desequilíbrio federativo econômico. Conseqüentemente, sendo necessário, uma justa distribuição da receita tributária. Dessa forma, existe um movimento político como será vislumbrado nos tópicos seguintes em criar mecanismos para um equilíbrio federativo financeiro efetivo, que venha a estabelecer a capacidade econômica dos municípios, de modo a criar um padrão mínimo de

igualdade na prestação dos serviços e captação de recursos. Haja vista, que no núcleo local é onde há a maior concentração de demandas populacionais e circulação de riquezas.

Dessa forma, para se entender o contexto do pacto federativo brasileiro é preciso se voltar para o artigo 18, caput, da Magna Carta. Este que teve o condão de ratificar a autonomia financeira, política e administrativa aos entes municipais, assim aduz:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Haja vista que com o Código Tributário de 1966, bem como a promulgação da Constituição de 1967 e com a criação da Secretária da Receita Federal em 1968, tanto os Estados como municípios já gozavam de certa descentralização política em favor destes entes.

Desta feita, houve a introdução de um novo modelo institucional. Tendo em vista que havia no panorama constitucional apenas dois níveis de governo, composto pela União e os Estados. Nesse sentido, estabelece Menezes (2015, p. 61) que:

O Município pode ser entendido como a organização política, pessoa jurídica de Direito público interno, com base territorial determinada, englobando um conjunto de vizinhos com interesses locais e comuns, com autonomia política, administrativa e financeira garantida pela Constituição, que lhe define a competência.

Diante disso, é possível perceber que o município forma a Federação, assim como a União e os estados-membros, pois possui autonomia administrativa, legislativa e política.

Diante deste novo cenário, alguns autores debatem sobre o chamado “federalismo de três níveis”, com o fulcro de entender e buscar definir se o município pode ser visto como um ente político. Tendo em vista que este implicaria somente em uma divisão administrativa, assim, se vislumbra uma resistência da doutrina em reconhecer o município como ente que compõe a federação, devido o modelo tradicional que surgiu originalmente com a Constituição dos Estados Unidos em 1787, como já visto anteriormente. Logo, acabam por entender que o ente municipal não é essencial para a máquina Federativa funcionar de maneira correta.

Assim, alguns autores de forma equivocada acreditam que o município nada mais é que uma entidade de terceiro grau, e que com isso a sua autonomia não se integraria de forma imperativa na definição de entidade federativa. Justificando no fato de que em muito se

observa Federações compostas por Estados e que os municípios nada mais são que divisões dos Estados, já que podem ser criados, incorporados, fundidos e desmembrados segundo lei estadual (SILVA *apud* MENEZES, 2015, p. 62).

Em contrapartida, há autores que acreditam mesmo que o município tenha a incapacidade de se fazer representar no Senado Federal, isto não afastaria o fato deste poder se integrar a federação, tendo em vista que possui competências próprias, autonomia e possibilidade de auto-organização através de leis orgânicas (ARAÚJO, NUNES *apud* MENEZES, 2015, p. 62).

Na mesma linha, para Menezes (2015, p. 62), o município, acaba por reforçar o nosso federalismo fiscal, devido ao nível de descentralização que visa a Constituição pátria. Que por sua vez, vem a ser um sinônimo para municipalização, isto é, se daria com este processo mais eficiência ao equilíbrio dos variados níveis de governo. Portanto, haveria mais facilidade em realizar a execução das funções alocativa, distributiva e estabilizadora do governo.

Quando se fala em função alocativa, se infere na repartição das funções públicas e receitas próprias, prevista na Constituição Federal de 1988. Logo, se torna imprescindível para o fortalecimento da autonomia dos entes federados. Desta forma, a função distributiva consiste na política de redistribuição entre os entes, que é realizadas através de transferências intergovernamentais voluntárias e vinculadas. Por fim, a função estabilizadora tem o condão de consolidar as finanças públicas e a responsabilidade fiscal, que é importante para o atual cenário de restrição financeira de repasses da União aos demais entes, assim prejudicando a autonomia (MENEZES, 2015, p. 63).

É válido distinguir que segundo a doutrina as supramencionadas transferências intergovernamentais, podem ser classificadas segundo três critérios, quais sejam, a natureza, à forma e o seu destino. No que tange a natureza, estas transferências podem ser obrigatórias ou constitucionais, bem como discricionárias e voluntárias. Ademais, no que concerne à forma, podem ser realizadas de maneira direta, sem haver nenhum tipo de intermédio como também indiretas, através de fundos. Por fim, quanto ao destino das transferências, este poderá ter fim vinculado ou não vinculado, conforme seja estabelecido se a receita transferida deverá ou não ser aplicada em algum fim específico (DI Pietro *apud* CONTI, 2004, P. 71).

Contanto, com a introdução deste novo ente ao quadro da Federação, se objetivava que houvesse um equilíbrio das receitas públicas, para solucionar conflitos financeiros, como também contribuir para a autonomia e cooperação. A fim de solucionar implicações na capacidade do ente local de atender as demandas dos interesses públicos regionais. De tal

forma, com tais mudanças constitucionais, a Constituição de 1988 trouxe uma revolução no que tange a distribuição de receita tributária da União, havendo uma ampliação na contribuição aos municípios.

Por outro lado, com esse aumento na receita municipal, efetivou-se um acréscimo nas atribuições destes entes, ou seja, foram-lhes transferidas responsabilidades dos demais entes federados, conforme preceitua o Capítulo III da Constituição Federal. Tais mudanças propostas pela Carta Magna tem um caráter conjuntural e estrutural que os entes locais não estavam prontos para arcar. Assim, estas propostas acabaram por se tornar grandes dificultadoras no processo de busca da autonomia financeira municipal.

Na mesma linha, o período pós-Constituição trouxe a baila uma intensificação de intempéries enfrentadas no que tange a falta de estruturação dos municípios, como já citado, bem como no fato dos entes subnacionais não poderem lidar com o aumento da urbanização gerada pelos seus cidadãos. Havendo, assim, um inchaço significativo na busca por serviços e equipamentos sociais em saúde, educação, habitação e segurança.

Com isso se observa que, mesmo com as melhorias trazidas pelo novo texto constitucional, se verificou um movimento de um pacto federativo fiscal às avessas. Pois, mesmo havendo benesses quanto à concessão de receitas próprias elencadas entre os artigos 145 a 162, na CF/88, por meio de tributos que os entes municipais, por exemplo, têm competência para instituir, assim como, e, principalmente através das transferências intergovernamentais, acaba por não ser possível verificar uma independência financeira dos Estados e municípios, quando comparados a União. Esta última que acaba por realizar uma centralização, tendência esta que está em crescente movimento, tendo uma reconcentração das receitas no âmbito federal.

Com efeito, não há uma real independência dos entes federados em relação a União, pois a autonomia depende, majoritariamente, de recursos que não estejam condicionados e que sejam suficientes para lidar com toda uma demanda local. Por outro lado, caso não haja um montante suficiente para tal, a autonomia dos Estados e municípios existe somente na Magna Carta assim, não havendo no que se falar em uma estabilidade econômica.

Na mesma linha, Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto (1941, p. 15-16), aduz:

Subtrair, portanto, a independência financeira a uma unidade a que se queira atribuir efetiva autonomia político-administrativa, seria negar-lhe o elemento substancial dessa própria autonomia, assim como o procedimento inverso

importaria em outorga-lhe condições de vida própria, extensivas ou remarcantes desse seu atributo.

Restou claro que no que tange a repartição de receita tributária, o Brasil para assegurar a efetivação do pacto federativo, necessita de um sistema que assegure a devida autonomia aos entes federados descentralizados. Dessa forma, mesmo havendo uma repartição das fontes de receita, repartição do produto da arrecadação (também podendo ser chamado de participação direta na arrecadação) e a participação em fundos ainda há um desarranjo no cenário tributário brasileiro.

Consoante, as repartições de fontes de receita são discriminadas de forma rígida na Constituição Federal, e instituem tributos que são exclusivos tanto da União como das demais entidades subnacionais, conferindo a estes últimos uma fonte própria de recursos, tidas como competências privativas. A repartição do produto da arrecadação nada mais é que a distribuição de uma parte do produto que foi arrecadado por uma unidade federativa para outra, sendo que o texto constitucional já estabelece regras e mecanismo para sua efetivação. Por último a participação em fundos (lê-se participação indireta na arrecadação), nada mais é que partes de um ou mais tributos que tem como destinação a criação de fundos, que mais tarde são repassados para os demais entes beneficiários destes fundos.

Tais mecanismos como já explicitado não asseguram a autonomia financeira aos cofres públicos estaduais e municipais, que ainda sofrem com um baixo índice de arrecadação tributária e mesmo as transferências intergovernamentais, previstas nos artigos 157 a 159, da Constituição, acabam que em nada solucionam a problemática desta baixa arrecadação.

Por conseguinte, mesmo com vistas a estabelecer um federalismo fiscal brasileiro mais descentralização, a fim de diminuir os contrastes inter-regionais, por meio de uma ampliação das transferências aos Fundos Constitucionais. Ainda sim, se constata intrigas entre os entes federados em busca de receita para lidar com as demandas instituídas pelo texto constitucional.

É de se destacar que é conferida a União pelo poder constituinte um poder maior no que concerne a esta ter o poder para aumentar a arrecadação de contribuições para visar uma estabilidade econômica, o que acaba por ocasionar uma diminuição na arrecadação para os cofres públicos estaduais e municipais. Já que a União não tem uma limitação no que concerne criação de novas espécies tributárias, aumentando assim as contribuições sociais para equilibrar as suas receitas públicas.

A fim de corroborar o quadro de dependência financeiras dos entes subnacionais, em 1994, com a Emenda de Revisão n. 1, que foi prorrogada pelas Emendas Constitucionais n.

10, 1996, e n.17, de 1997, houve a diminuição do montante dos entes com o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente chamado de Fundo de Estabilização Social (FEF), tal diminuição acarretou em uma perda de 20% de desvinculação de todas as receitas federais, assim na mesma medida houve perda de repasse para os fundos de participação dos Estados e municípios (BERCOVICI, 2003, p. 174).

Demais disso, o Governo Federal instituiu a diminuição dos repasses por meio da Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 1996), isentando a tributação das exportações do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), esta que por ser principal fonte de arrecadação dos Estados, ocasionou uma perda de U\$ 3 bilhões até 1998 para os cofres deste ente.

Diante deste cenário de monopolização realizado pelo âmbito federal, houve uma derradeira diminuição da arrecadação dos entes Estaduais e Municipais, fazendo com que através dos rateios realizados pela União, estes começassem a iniciar um ciclo de dependência ainda maior, com altas dívidas e ficando à mercê de repasses de receita. Nesse sentido, ilustra Bercovici (2003, p. 175) que:

O Governo Federal impôs uma série de exigências para a renegociação das dívidas estaduais. Em primeiro lugar, contrariando totalmente a autonomia política dos Estados, a União exigiu que eles se adequassem à sua política de privatizações, especialmente dos bancos e das companhias energéticas estaduais. Dessa forma, todos os Estados que assinaram a repactuação de suas dívidas com a União foram obrigados a concordar com a privatização de suas empresas estatais, além de terem que comprometer, por exigência do Governo Federal, parte de sua receita para o pagamento das dívidas, bem como aderir a um programa de “ajuste fiscal”, no qual se previa, sem qualquer fundamento sólido, um crescimento na arrecadação tributária.

Logo, se torna notório que com tal acordo, a esfera estadual ficou a mercê da esfera federal, estabelecendo uma relação de dominação, ao invés de coordenação e cooperação que o pacto federativo fiscal então prevê, portanto, havendo uma severa violação da premissa regionalista que a Assembleia Constituinte de 1987/1988 teve como fulcro. Na mesma senda, o fato da União ter feito tantas exigências, conforme explicitado por Bercovici, para haver a repactuação das dívidas, acarretou em uma perda da autonomia política dos estados e, conseqüentemente, dos entes municipais. Estes que se tornaram em demasia vulneráveis e totalmente subordinados a União, que continuou a ter uma elevada arrecadação tributária (MENEZES, 2015).

Posto isto, pode se auferir que a tentativa da Constituição Federal de 1988, em realizar uma descentralização fiscal, embasada em cooperação e solidariedade, como já explicitado,

sem uma relação de subordinação entre os entes federados, não prosperou. Assim, há um desnivelamento entre tais entes quando comparados a União, já que a descentralização que visava, que requer um redirecionamento das competências federais para os entes locais, não pode ser usada para suprir todas as necessidades de execução das políticas públicas.

Nesta linha, Pedro Luiz Barros Silva e Vera Costa (apud Bercovici, 2003, p. 179) estabelece que no âmbito nacional, o que temos de fato é uma “descentralização diferenciadora, seletiva e fragmentada”. Logo, o que se pode traduzir é que esta modalidade conforme é utilizada no Brasil acaba por ensejar em desigualdades regionais e sociais, tendo em vista que é concedido privilégios maiores e atenção para a economia internacional e se enseja que os entes federados articulem diretamente e de maneira fragmentada com o exterior. Portanto, não se leva em consideração os interesses da comunidade nacional (AFFONSO, 2000).

É importante ressaltar que a Constituição de 1988 ao prelecionar sobre a repartição de receitas, acabou por não estabelecer nenhum plano de atuação entre a União e os demais entes subnacionais. Assim, tem-se uma descentralização desorganizada e um crescente, porém lenta, substituição da União pelos Estados e municípios na prestação de serviços públicos básicos, assim segundo Marta Arretche denomina este fenômeno, de “descentralização por ausência”.

O Governo Federal deixa ao seu leu determinadas políticas públicas sociais. Em contínuo, “as políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização” (José Roberto Rodrigues apud BERCOVICI, 2003, p. 180).

Posto isto, é de conhecimento geral que no Brasil existe uma grande diversidade por região, o que se comunica com uma heterogeneidade socioeconômica, o que acaba por fomentar grandes obstáculos para o desenvolvimento do país como um todo e de forma individualizada.

Nesse sentido Celso Furtado (1984, p. 45):

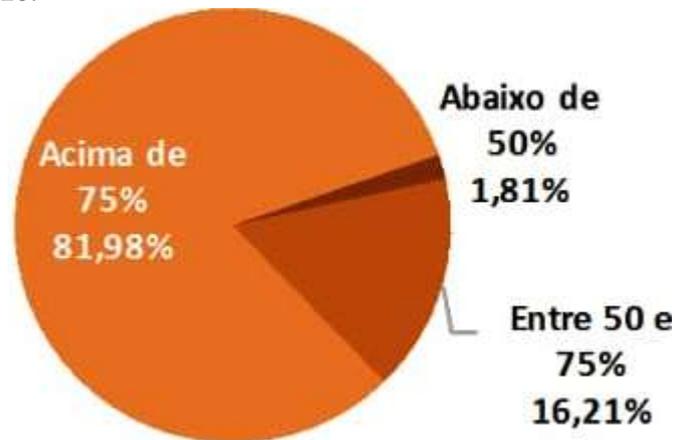
Não se coloca sobre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetrias nas relações econômicas, de transferências de recursos encobertas em políticas de preços administrados.

Consoante a isto, na federação brasileira tem um aparato de Estado deveras complexo, quais sejam, a administração direta, empresas estatais, sistema financeiro público, ressaltando-se que de forma diferenciada nos três níveis de governo. Portanto, com uma ampla diversidade regional e complexidade da máquina do Estado, o pacto federativo teve sua base fincada em um emaranho e pouco evidente de estruturas de trocas entre as regiões e esferas de governo. Precedeu-se então a constatação que os fluxos privados de comércio, serviços para auferir recursos financeiros se tornou diminuto para promover a diminuição da heterogeneidade socioeconômica. Ocorrendo então o oposto, inclusive, havendo a intensificação do desequilíbrio financeiro entre as regiões locais. Com isso, as transferências fiscais e parafiscais, se tornaram cada vez mais presentes para tentar amenizar os altos déficits de receita dos entes subnacionais, uma forma de compensação inter-regional. Resultando no desenvolvimento das regiões municipais do Estado brasileiro como sendo dependentes dos repasses realizados pelos Estados, e estes por sua vez dependentes dos repasses diretos da União, ocasionado em um sistema financeiro público que não consegue se sustentar e está embasado em conflitos competitivos fiscais (AFFONSO, 2000).

Para melhor ilustrar o panorama de dependência municipal, conforme o Boletim Balanço em Foco, do Tesouro Direto, referente ao exercício de 2016, concluiu que apenas 1,81% dos municípios tiveram menos da metade do orçamento advinda de repasses dos governos estaduais e da União no ano de 2016. Este mesmo balanço, foi constatado que o déficit nas três esferas do governo brasileiro somou R\$ 325 bilhões em 2016, crescimento de 26,9% em relação a 2015, que teve um resultado de R\$ 256 bilhões. É de se acrescentar que as despesas, foram em direção contrária e tiveram um significativo aumento de R\$ 4,156 trilhões para R\$ 4,891 trilhões (BRASIL. STN/MF, 2017).

Assim, para melhor demonstrar o cenário de dependência dos entes regionais, se detém a partir da análise do gráfico abaixo, elaborado pelo Tesouro Direto, em Balanço Público Nacional (2016, p. 4):

Gráfico 01 – Nível de dependência dos municípios referente às receitas orçamentárias de transferências, em 2016:



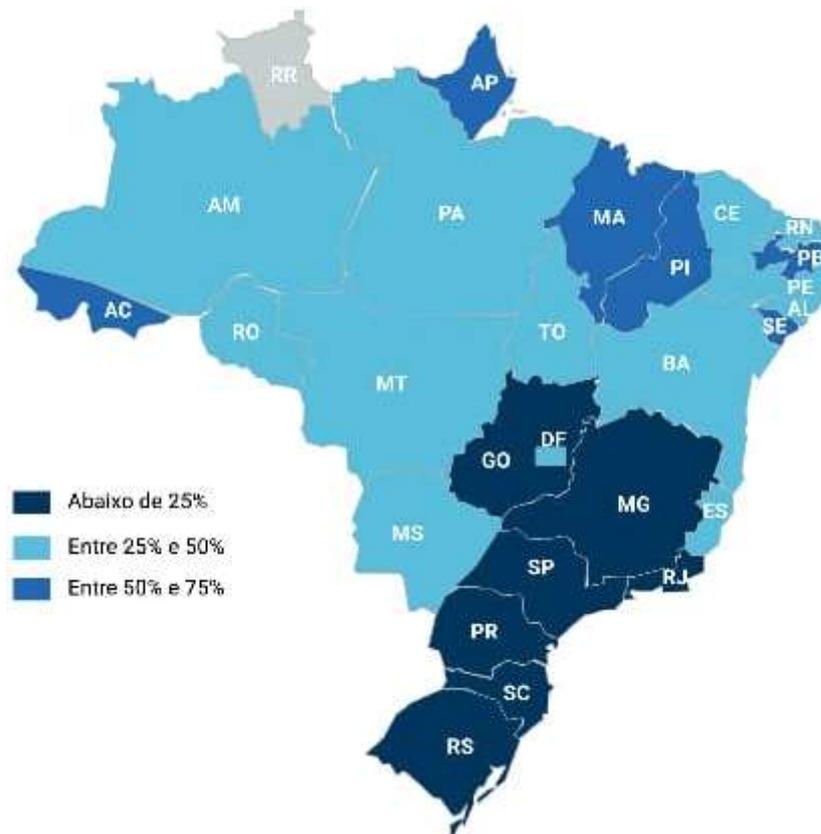
Fonte: Tesouro Direto (2017).

Pelo exposto, é completamente verificável a materialização de uma trajetória de dominação realizada pela esfera federal, que acarretou em quase a totalidade dos municípios, no exercício de 2016, sejam, 5.568 municípios¹, dependerem de receitas orçamentárias de transferências, estas que se estabeleceram de maneira descoordenada. Sendo o Fundo de Participação Municipal (FPM), previsto no artigo 159, inc. I, alínea b, da Constituição Brasileira, essencial para o andamento da máquina pública. Tal artigo determina que 23,5% da arrecadação, feita pela União, dos impostos de renda e sobre produtos industrializados sejam destinados ao FPM. Assim, havendo uma partilha da receita de impostos específicos e delimitados, não há a partilha da receita da União como um todo, por assim dizer.

Ademais, o Tesouro Direto no Balanço também analisou a dependência dos entes estaduais em relação aos repasses da União. Assim, foi verificado que em seis estados, quais sejam, Acre, Amapá, Maranhão, Paraíba, Piauí e Sergipe, os recursos da esfera federal corresponderam a uma faixa entre 50% e 75% das receitas locais. Também, foi auferido que em sete estados: Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, a razão de dependência ficou abaixo de 25%. E por fim, no Distrito Federal e nos demais estados, o indicador ficou entre 25% e 50%. Vale ressaltar que Roraima não entrou no levantamento anuído. Assim, para ilustrar de forma clara e objetiva:

¹ Corresponde ao número atual de municípios, conforme levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018.

Gráfico 02 – Nível de dependência dos estados brasileiros e distrito federal referente às receitas orçamentárias de transferências, em 2016:



Fonte: Tesouro Direto (2017).

Logo, é notório que há um percentual exorbitante de municípios dependentes das receitas de transferências, conforme estabelece no Balanço Público Nacional (2016, p. 4): “Um grande percentual dos municípios (81,98%) possui dependência acima de 75%. Outra percepção é que os estados situados nas regiões Norte e Nordeste do país estão os entes com maior dependência em comparação com aqueles situados nas regiões Sudeste e Sul. ”

Conforme se pode deter do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981 e da Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001, o Fundo de Participação Municipal é dividido em três partes, sendo que 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos (MENDES; BOUERI; COSIO, 2008, p. 30).

Estabelecido todo o contexto pós-Constituição de 1988, é importante reiterar, que é possível verificar uma grande dependência dos Estados e municípios, agora demonstrada em números, conforme dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN). Onde os entes municipais após a Assembleia Constituinte de 1987/1988 se transformam em entes integrantes

da Federação, contudo, com uma crescente descentralização sem estabelecimento de mecanismos eficazes para a pôr em prática de maneira que não ocasionasse reconcentração de poderes nas mãos da União, se aduz que o que se tem no Brasil, atualmente, é um pacto federativo fiscal às avessas.

Pois, com a vinculação de grande parte das receitas transferidas, se tem uma limitação da autonomia financeira dos entes subnacionais, que ficam fragilizados e continuam dependentes da União, assim, há a demonstração do desnível existente entre as unidades federativas.

3 A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO ÀS TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS E O ATRASO NO REPASSE DESTA RECEITA

3.1 Contextualização do problema no atraso do repasse das receitas transferidas aos Municípios

Como já mencionado, os municípios dispõem de autonomia político-administrativa e financeira como ente integrante da Federação. Contudo, não possuem Constituições próprias como a União e os Estados. Sendo concedido a este ente regional, Leis Orgânicas para sua estruturação, conforme prevê o art. 29, caput, da Constituição Federal (1988):

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
[...]

Dessa forma, pode-se destacar a importância dos entes municipais no texto constitucional, tendo em vista o zelo com as demandas de interesse local. Assim, as leis orgânicas organizarão o Executivo, Legislativo e Judiciário de suas respectivas regiões de acordo com os princípios constitucionais. Nesse sentido, a Constituição procurou não esgotar a matéria sobre os interesses locais, sendo assim, a Câmara tem competência para legislar sobre matérias de cunho administrativo, tributário e financeiro pertinentes à localidade, conforme estabelece o artigo 30, CF/88. Desta feita, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 111) entende que com este arranjo trazido pela Magna Carta se obtém “predominância do interesse do município sobre o do Estado ou da União”. Evidenciando, assim, o cenário da municipalização, todavia, vale ressaltar que não pode se compreender que a realização de feitos no âmbito local não seja objetivo da União e Estados, mas que estas acabam por ocupar patamares secundários na órbita federal, mesmo que os pressupostos de Estado Federal sejam baseados nos princípios de igualdade e solidariedade.

Com isso, a autonomia dada aos entes municipais, visava um maior desenvolvimento regional dada as condições desniveladas de oportunidades, seja econômica ou socialmente entre estes entes da sociedade brasileira como um todo. Não se trata do mero crescimento do produto interno bruto (PIB) ou de produtividade industrial, e sim, em proporcionar igualdade nas condições sociais de vida dos cidadãos das diversas localidades do país, a fim de se

estabelecer políticas nacionais de desenvolvimento específicas e adequadas para o crescimento regional. Contudo, o que se denota é que o governo federal ao invés de fazer um uso sistemático do federalismo fiscal, de maneira a visar a integração a fim de garantir uma unidade nacional econômica, acabou por estabelecer regras para a repartição de receitas e competências de maneira a não considerar que são necessárias mudanças constantes para se manter o equilíbrio financeiro entre todos os entes integrantes da federação (BERCOVICI, 2003, p. 239-241).

Em decorrência do cenário de descaso da União para com o devido equilíbrio fiscal, mesmo com a intenção da Constituição Federal de 1988 em ter tido como objetivo recuperar o planejamento regional do país, esta não se efetivou devido a falta de planejamento, regulamentação e a crise na economia, nessa senda, leciona Bercovici, 2003, p. 212:

Nos últimos anos, os órgãos federais de desenvolvimento regional e as políticas públicas regionais de desenvolvimento foram praticamente esquecidos. Além disto, as autarquias de desenvolvimento regional foram sendo extintas [...] A mudança no padrão do desenvolvimento desejado pelas políticas públicas federais recentes não deixa lugar para a atuação do Estado nas regiões menos desenvolvidas.

Estabelecido o contexto de desigualdade e desequilíbrio econômico do modelo federativo implementado no Brasil que assola os municípios brasileiros, é importante destacar que o Brasil manteve uma carga tributária total no mesmo patamar de 1930, onde a União tinha a concentração de 60% da arrecadação (DI Pietro apud CONTI, 2004, p. 81). Desta feita para haver a amenização deste cenário e para se ter um equilíbrio econômico em todos os três níveis de governo para assim se propiciar a realização de políticas públicas, as transferências intergovernamentais se ajustaram bem ao seu papel até certo ponto. Tendo em vista que estas acabaram por alterar de forma evidente as receitas disponíveis do tesouro nacional e dos entes subnacionais, bem como o que se tem Brasil, atualmente, é um atraso e até mesmo retenção por parte dos Estados ao realizar as transferências intergovernamentais que são instrumentos obrigatórios para haver um ajuste nas economias regionais.

Nesse sentido, o Governo Municipal no que confere suas receitas próprias, que advém do poder de tributar destes entes ou da venda de produtos e serviços, conforme, a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional podem ser compreendidas a partir da coleta do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); Imposto sobre a transmissão onerosa Inter Vivos de bens imóveis e direitos (ITBI); Imposto sobre serviços de qualquer

natureza (ISSQN); Taxas sobre serviços públicos; Contribuições de melhoria; Patrimonial, através da exploração de um patrimônio público e demais receitas diversas.

Considerando, os meios que os municípios têm para adquirir receita se torna claro que tais não suprem as necessidades destes entes subnacionais em lidar com sua carga tributária. Ficando, logo, dependentes das transferências constitucionais, que podem ser também, transferências legais e/ou transferências voluntárias.

Pelo exposto, em grande medida, os municípios são dependentes das transferências intergovernamentais. Nesse sentido, Brito (2014, p. 9):

Dentre os recursos transferidos pela União têm-se:

I - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - composto por 22,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo distribuído da seguinte maneira:

a) municípios capitais: recebem 10% dos recursos do FPM, a que se considerar neste repasse informações como o tamanho da população e a renda per capita.

b) municípios não capitais: recebem 86,4% dos recursos do FPM, que são distribuídos segundo o tamanho da população, com limites máximos e mínimos. O rateio é regressivo e beneficia com maior proporção os municípios com menor população;

c) municípios não capitais, com população superior a 156.216 habitantes: recebem 3,6% dos recursos do FPM de acordo com os mesmos critérios aplicados aos municípios capitais.

I - Cota-Parte do Imposto Territorial Rural (ITR) - cabe aos municípios 50% do valor da arrecadação do ITR.

II - Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-OURO) - do total arrecadado com o IOF-OURO, 70% destina-se aos municípios de origem. A regulação do tratamento tributário do ouro, como ativo financeiro, obedece à Lei nº 7.766/89.

III - Fundo de Compensação às Exportações (IPI EXPORTAÇÃO) – composto por 10% da arrecadação do IPI. Os municípios recebem 1/3 do valor repassado ao Estado e a distribuição segue os mesmos critérios do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Os recursos transferidos dos Estados aos Municípios dispõem-se:

I - Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS):

a) da arrecadação do ICMS, 25% é distribuída pelo Estado aos seus municípios;

b) um mínimo de 75% deve ser distribuído em função do valor agregado;

c) um máximo de 25% deve ser distribuído em função de critérios estabelecidos pela legislação estadual.

II. Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) - o produto da arrecadação do IPVA é repartido entre o Estado e o município onde houver sido licenciado o veículo, cabendo a cada um 50% do valor cobrado.

Portanto, em que pese as receitas que os entes municipais podem coletar, como ora explanado, muitas das vezes, estas não suprem as demandas regionais. Assim, estabelecendo

um condão de dependência latente em relação as transferências intergovernamentais, advindas de uma insuficiência em determinadas regiões do Brasil em auferir renda própria suficiente. Contudo, mesmo que essas transferências possam ser utilizadas em uma tentativa de igualar estes entes subnacionais, o fato das transferências financeiras não estarem de acordo com o panorama atual das regiões do país e muito menos com o federalismo fiscal vigente, se tem o questionamento se não é tempo de pensar em novas formas de distribuição das fontes de arrecadação.

Em relação a obscuridade do texto constitucional ao não prever de forma clara maneiras para se ter uma autonomia financeira municipal, após mais de cem anos de federalismo, o que se vislumbra é um recorrente atraso nos repasses das receitas concernentes ao IPVA e ao ICMS, montante pertencente aos municípios, tal situação que gera grave crise fiscal em decorrência de sua reação em cadeia, acaba por ferir tanto os orçamentos municipais que desse modo acabam por quebrar a previsibilidade financeira, esta tão necessária ao administrador público, quanto também fere o pacto federativo brasileiro. O inadimplemento dos repasses constitucionais gera também atraso dos pagamentos dos servidores municipais, e com isso acaba gerando o não pagamento dos demais fornecedores dos serviços públicos.

Um exemplo claro da falta de planejamento do legislador constituinte se traduz no caso do estado de Minas Gerais, que vem realizando a retenção dos repasses constitucionais. Assim, conforme informações coletadas pela Associação Mineira dos Municípios (AMM), em 11 de dezembro de 2018, o governo estadual repassou apenas 57% do valor devido, ou seja, R\$ 200 milhões de reais de um total de R\$ 347 milhões que deveriam ter sido entregues a 853 municípios e repetiu a mesma prática em 26 de dezembro de 2018, entregando apenas um valor parcial dos rateios (BRASIL. STF, ADO 45. Petição Inicial, 2017). Devido os reiterados atrasos, o governo estadual já carrega uma dívida com os municípios, que apenas em relação ao ICMS, previsto no art. 158, IV, da Magna Carta, atualmente, cumula o montante no valor de 857.906.825,58 (oitocentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e seis mil e oitocentos e vinte e cinco mil reais e cinquenta e oito centavos), tal valor sem juros e correção monetária, se configurando como uma apropriação indevida (BRASIL. STF, ADO 45. Petição Inicial, 2017).

Ademais, dando continuidade ao cenário de omissão institucional do Estado de Minas, há também de se ressaltar os valores não repassados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), via receita também fruto do ICMS, que se perfaz em 4.014.873.120,62 (quatro

bilhões quatorze milhões, oitocentos e setenta e três mil e sessenta e dois centavos). Podendo se deter que mesmo quando se trata de fundos voltados para a educação, há o notório descaso do poder público estadual (BRASIL. STF, ADO 45. Petição Inicial, 2017).

Com isso, a Associação Mineira dos Municípios (AMM) ofereceu uma representação n. 1.031.613 perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), onde fizeram a denúncia sobre a ausência e atraso dos repasses constitucionais por parte do governo mineiro. Nesse sentido, o TCE-MG determinou a intimação do governador Fernando Pimentel (PT), à época governador do estado, para que, no prazo de 48 horas, prestasse esclarecimentos ou apresentasse documentos pertinentes acerca dos fatos representados (BRASIL. STF, ADO 45. Petição Inicial, 2017).

O então governador, Fernando Pimentel, alegou que sem a manobra de retenção dos rateios de receita não conseguiria fechar a folha de contas do Estado. Com a continuidade dos atrasos, a AMM denunciou diversas vezes o Estado, a fim de estimular o ajuizamento de ações pelos municípios no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG) (Brasil. STF, ADO 45. Petição Inicial, 2017).

Desta forma, em outubro de 2018, foi constatado que 81 prefeituras conseguiram ganhar ações que garantem os repasses, de um total de 290 cidades que recorreram a esfera judiciária, o que representa apenas 34% dos municípios mineiros. Contudo, a crescente dívida do Estado, faz com que cada vez mais entes municipais entrem em estado de calamidade, haja vista, que estes entes podem não ter receita o suficiente para arcar com serviços básicos, como educação e saúde. O que ocasionaria em sanções por parte do TCE-MG, nesta linha, a Confederação Nacional dos municípios adverte que: “se não bastasse a dificuldade de honrar os compromissos com a folha de pagamento dos professores e com os demais serviços atrelados à fonte do FUNDEB, o atraso no repasse aos municípios pode também comprometer o mérito da aprovação das contas anuais pelo descumprimento dos limites constitucionais.”

Tal fato, está em iminência de ocorrer, pois a fim de encontrar medidas paliativas para lidar com a quitação da folha de pagamento dos professores, muitos prefeitos recorrem a recursos ordinários, e transferem altos montantes ao FUNDEB, este estabelecido no art. 60, II, do Ato das Disposições Transitórias (ADCT). No entanto, a legislação deste fundo é deveras rígida, não permitindo então a entrada de recursos diferentes daqueles de sua composição, ou seja, os valores transferidos são passíveis de serem suspensos pelo Tribunal de Contas. Demais disso, a referida lei veda o pagamento ou transferência de receita de recursos que não estejam descritos como advindos de empenho do referido Fundo. Inclusive, impede também

que o ente municipal realize o ressarcimento à determinada conta de recursos próprios que auxiliou o FUNDEB durante o desequilíbrio financeiro, ocasionado pelos atrasos das transferências.

Nessa órbita, vem sendo notadas práticas realizadas pelo Ente Estadual para fraudar o Pacto Federativo, pois o estado realiza transferências a título de ICMS ao município, mas acaba retendo 20% deste valor e o direciona ao FUNDEB, consoante o art. 60, II, da ADCT. Todavia, aproximadamente metade do valor repassado ao FUNDEB retorna aos cofres estaduais, na medida que esta porcentagem é vinculada a educação, isto é, as escolas estaduais acabam por ter um número maior de alunos. Os outros 20% referentes ao ICMS, para o mencionado fundo não são repassadas para o ente municipal, assim ficando sem valores o suficiente para arcar com as demandas vinculadas a educação, cumulando com os 25% também não repassados do ICMA, via transferências diretas.

Conforme informação da AMM, 80% dos municípios de Minas Gerais encontram-se no vermelho, afogados em dívidas, dentre estes, 24% estão com os salários dos professores atrasados e 56% não têm previsão sobre pagamento do abono de Natal e do 13º salário, transgredindo assim até as regras estabelecidas na Consolidação das Leis Trabalhistas. Desta feita, diante o cenário de ausência dos repasses o TCE-MG recomendou que os municípios apontassem de maneira detalhada a responsabilidade do Estado em relação ao dano causado a serviços específicos essenciais em decorrência do referidos atrasos de repasses de receita, pois, o Estado pode vir a ser responsabilizado mediante Lei de Responsabilidade Fiscal ou de Improbidade Administrativa.

Atualmente, como novo governador de MG, Romeu Zema (Novo), vem tentando a duras penas reestabelecer as transferências constitucionais e sanar o crédito dos municípios que chega ao valor de R\$ 12,5 bilhões. Assim, juntamente com a Secretária da Fazenda, o referido governo tenta amenizar a grave situação fiscal dos entes municipais.

Diante do quanto apresentado, percebe-se que mesmo com a evolução do federalismo fiscal brasileiro, ainda há muito o que se evoluir, para casos como o de Minas Gerais se tornarem comuns no país. Muito já se avançou no que tange a repartição do produto arrecado, contudo, e mais importante, não se vislumbra medidas efetivas no âmbito das fontes de receitas. Pois, se detém que os municípios têm um potencial arrecadatório que não é explorado pela Constituição Federal e nem pelas Emendas Constitucionais, sendo raras aquelas que visam uma autonomia financeira municipal de fato. Ainda neste norte, Francisco Mendes de Barros, 2001, p. 18, estabelece que:

No quadro das transferências intergovernamentais (legais e/ou discricionárias), vemos que elas também viciam os Municípios que recebem muitos recursos, pois eles deixam de buscar a arrecadação de receitas dentro da sua competência tributária própria (...), bem como não há (não só por esse motivo, mas também) o devido zelo com a qualidade e o resultado da gestão pública. Por estas razões (descaso arrecadação própria e falta de zelo com a gestão) é que a questão das transferências intergovernamentais coloca o dilema da autonomia municipal versus a intervenção das esferas centralizadas na gestão municipal.

Com efeito, tanto o fato da reconcentração de receitas no âmbito federal, quanto as transferências constitucionais se configuram como causadores de grandes malefícios ao sistema financeiro municipal. Logo, as estruturas das transferências devem ser revisadas a fim de não se ter um ciclo vicioso de dependência municipal, o que pode acarretar em negligência com o cumprimento das políticas públicas sociais de interesse de todos os Entes Federados.

3.2 A obrigatoriedade do repasse das receitas constitucionais e algumas decisões judiciais sobre o atraso no repasse aos Municípios

Quanto a obrigatoriedade dos rateios de receita constitucionais, a Constituição Federal de 1988, preconiza em seu art. 158, IV (BRASIL, 1988):

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O legislador constituinte estabeleceu de forma clara que as receitas dispostas neste artigo são de propriedade Municipal, cabendo a esta realizar o recolhimento do ICMS, não sendo uma faculdade dos Estados. Logo, os entes regionais são os titulares das referidas

capacidades tributárias, sendo vedada a retenção destes pelos demais entes da Federação, conforme o art. 160, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Assim, para reforçar o entendimento quanto a obrigatoriedade da realização dos repasses constitucionais, o art. 34, também da Magna Carta (BRASIL, 1988), leciona que:

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

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

- a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
- b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- c) autonomia municipal.

Primeiramente, a partir de tantas normas constitucionais a respeito dos rateios de receita é possível se verificar a obrigação tanto da União em intervir em casos de desequilíbrio financeiro dos entes municipais, bem como a vedação aos Estados no tocante a confisco das receitas que são pertencentes aos entes regionais. Tendo em vista que a não efetivação dos repasses afeta diretamente a população, fazendo com que estes fiquem sem a devida regularidade dos serviços públicos, o responsável pela retenção dos repasses intergovernamentais poderá ser enquadrado por crime de responsabilidade, já que de forma deliberada descumpriu os preceitos constitucionais.

Desse modo, o art. 7º e 9º, ambos da Lei 1079/50 dispõe que:

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

- 9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

Nesta órbita, o descumprimento das premissas do federalismo cooperativo, pode gerar intervenção federal, desse modo, a fim de manter o equilíbrio entre as regiões do país, é impreterível a entrega de vinte e cinco por cento do ICMS, em data certa, para não ocorrer intempéries para a manutenção das demandas municipais. Nesse sentido, a fim de reforçar tal entendimento e grau de importância dos repasses, a Lei Complementar n.º 63 (BRASIL, 1990), preconiza o prazo máximo que os Estados da Federação têm para a realização das transferências constitucionais que são de titularidade municipal, senão vejamos:

Art. 5º Até o segundo dia útil de cada semana, o estabelecimento oficial de crédito entregará, a cada Município, mediante crédito em conta individual ou pagamento em dinheiro, à conveniência do beneficiário, a parcela que a este pertencer, do valor dos depósitos ou remessas feitas, na semana imediatamente anterior, na conta a que se refere o artigo anterior.

Pode se estabelecer que a referida lei complementar, concede funcionalidade, instrumentalidade para a realização das disposições constitucionais acerca da remessa da quota parte dos entes municipais.

Portanto, o legislador constituinte não deixou brechas para discricionariedades do administrador no que tange às transferências constitucionais para, assim, não haver quaisquer interferências nas relações financeiras entre os entes da Federação. Pois, no federalismo fiscal se detém a igualdade como fator importante para reger os vínculos federativos para não haver uma discriminação territorial e para se ter uma igualdade entre os membros, a fim de ter uma sociedade livre de condições análogas para os cidadãos exercerem seus direitos de forma plena. Trazendo à baila que a população de maneira alguma poderá ser penalizada por residir em uma região que por ineficiência de determinado ente, acabe por não dispor de uma prestação de serviços públicos adequada.

Contudo, a Constituição Federal de 1988, via de regra não admite restrições ou retenção aos repasses constitucionais, entretanto, há hipóteses que permitem que os Fundos de Participação possam ser bloqueados, assim:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (grifo nosso)

Para melhor entendimento se ressalta o art. 104, III e IV do ADCT da CF/88, dessa forma:

Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

III - a União reterá os recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto;

IV - os Estados reterão os repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

Assim, para um melhor esclarecimento das hipóteses de exceção a vedação dos repasses vale primeiramente analisar o parágrafo único, inciso I, do art. 160, acima exposto, onde dispõe a condicionante para haver o confisco. Assim, deixa-se evidente que todas as vezes que os Estados e Municípios estiverem em débito, a União e os próprios Estados podem realizar o referido confisco para fins de pagamento de suas dívidas. Contudo, neste ponto se abre um precedente para deliberação do intérprete da norma no sentido de prejudicar todo um núcleo regional que depende das parcelas dos repasses para dar continuidade a prestação de serviços públicos. Pois, pode-se ter tal dispositivo como inconstitucional, pois este fere os princípios federativos e impõe uma “Lei de Talião”. Onde os artigos 1º a 18º, da CF/88 são ignorados, já que estes são importantes garantidores da autonomia municipal financeira.

Por outro lado, há autores que defendem que uma única exceção a regra geral, não traria afronta a estes artigos, já que seria perfeitamente legítimo a retenção dos recursos até o pagamento integral da dívida das unidades federativas, pois não há uma apropriação e sim retenção de recursos que são depositados no Bando do Brasil, à ordem da União (CONTI, 2001, p. 120).

Contudo, ao se ter esta interpretação das normas, se abre precedente para os Estados agirem de qualquer maneira, não assegurando a garantia dos repasses dos recursos aos municípios em cenários além daqueles expressos nas exceções do art. 160, transcrito acima. O

que ocasiona uma derrocada nos cofres municipais que acabam sendo penalizados pela União pelo não cumprimento dos serviços públicos.

Nessa órbita, a fim de reforçar o entendimento quanto a obrigatoriedade das transferências intergovernamentais e demonstrar o estado calamitoso econômico que se encontra o Brasil, faz mister analisar casos concretos para estabelecer o condão de dependência econômica municipal.

Desta feita, num primeiro momento, vamos a análise deste Embargo Declaratório em Mandado de Segurança n.º 5194530.97.2017.8.09.0000, tendo como Relatora, a Des. Sandra Regina Teodoro Reis, foi julgado no dia 22 de janeiro de 2019 pela Quarta Turma da 6ª Câmara Cível, com sua publicação no dia 22 de janeiro de 2019, e tem a seguinte ementa (GO. TJ-GO, 2019, online, grifo nosso):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. RETENÇÃO DE QUOTA PARTE DO ICMS PARA MUNICÍPIO. PROGRAMAS ESTADUAIS DE INCENTIVOS FISCAIS (FOMENTAR E PRODUZIR). INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO. REPERCUSSÃO GERAL EM RE N. 572.762/SC (TEMA N. 42). TEMA DIVERSO AO APRESENTADO NO RE 705.423/SE OBJETO DO TEMA 653 DE REPERCUSSÃO GERAL. SEGURANÇA CONCEDIDA. REQUISITOS DO ARTIGO 1.022, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INEXISTENTES. **1. É inconstitucional a retenção de parcela do produto da arrecadação do ICMS, pertencentes aos Municípios, em razão da concessão de incentivos fiscais pelo Estado-Membro. 2. O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual, cuja limitação configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.** 3. A questão jurídica debatida na presente demanda (objeto do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008), não encontra-se abrangida pelo Tema n. 653 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 705.423, porquanto "no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo". 4. Os embargos de declaração, restringem-se, nos termos do artigo 1.022, do Código de Processo Civil a complementar ou aclarar as decisões judiciais que tenham pontos omissos, obscuros, contraditórios ou contenham erro material. 5. No caso em estudo, inexistem vícios passíveis de esclarecimento no aresto embargado, que contém clara motivação, da qual não destoam as suas conclusões. Na realidade, o que pretende o insurgente é discutir o posicionamento adotado por esta Relatoria, quando do julgamento do recurso, sob prisma diverso. 6. Rejeitam-se os aclaratórios, quando se almeja com o recurso, tão-somente que a matéria decidida, seja rediscutida, ainda que para fim de prequestionamento,

pois ao Poder Judiciário não é dada a atribuição de órgão consultivo, descabendo a este se manifestar expressamente sobre cada dispositivo legal mencionado pelos litigantes, mas sim resolver a questão posta em juízo. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

No caso concreto, a demanda se originou a partir do fato do Estado de Goiás não reconhecer o direito líquido e certo do município de Nova Iguaçu em auferir do repasse de sua quota parte do produto da arrecadação do ICMS, sobre a parcela de 25% destinadas aos municípios de acordo com o Índice de Participação dos Municípios (IPM), sem haver a exclusão de valores confiscados com o embasamento de fomentar programas estaduais. Assim, a partir do imbróglio judicial se chegou até os Embargos de Declaração contra a Segurança conferida ao referido ente municipal. A relatora apresentou decisão no sentido de convergir com o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário Representativo de Controvérsia n.º 572.762/SC (BRASIL. STF, 2008):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. 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 de 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.

Isto posto, o voto do Ministro Ricardo Lewandowski que foi relator do supramencionado caso em tela, que teve repercussão geral, entende que é pacífica a jurisprudência daquela Corte no sentido de reconhecer que o Art. 158, IV, da Lei Maior, é claro quando dá a titularidade das competências tributárias dispostas ao ente municipal. Pois, quando há a concessão de benefícios tributários, estipulados pelos Estados, de forma unilateral, há a clara afronta ao princípio federativo, burlando assim o federalismo cooperativo que visava a Assembleia Constituinte de 1987/ 1988, além de que incentivaria a guerra fiscal entre os entes federativos.

Nesta linha, há o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 828133 PB, que teve como relator o Min. Teori Zavascki, tendo sido julgado em 10/11/2015, e tem a seguinte ementa:

Decisão: 1. Trata-se de embargos de divergência opostos contra acórdão da Segunda Turma desta Corte que, ao conhecer parcialmente de agravo regimental e, nessa parte, negar-lhe provimento, manteve decisão que negara seguimento a recurso extraordinário. Eis o teor da ementa: **TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 284/STF. ESTADO DA PARAÍBA. ICMS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. CONCESSÃO DE ISENÇÕES E OUTROS BENEFÍCIOS FISCAIS. APLICAÇÃO À PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DO RE 572.762 (REL. MIN. RICARDO LEWANDOWSKI, PLENÁRIO, TEMA 42), SUBMETIDO À SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTES DA SEGUNDA TURMA EM CASOS IDÊNTICOS. AGRAVO REGIMENTAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.** A parte embargante sustenta a divergência a partir do entendimento proferido nos seguintes precedentes: (a) RE 572.762 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno), segundo o qual “o repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual”; (b) SS 4.653 e STA 658 (Rel. Min. AYRES BRITTO), STA 681-MC (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA) e STA 699 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI), ambos no sentido de que o entendimento firmado no julgamento do RE 572.762 não se aplica aos casos oriundos do Estado da Paraíba; (c) RE 828.135 (Rel. Min. LUIZ FUX) e RE 705.423 (Rel. Min. EDSON FACHIN), nos quais foram devolvidos casos idênticos ao presente pelo Tema 653 da repercussão geral. Instada a se manifestar, a parte embargada ficou-se silente. 2. Não há qualquer divergência entre o acórdão embargado e o RE 572.762 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Plenário). Com efeito, o entendimento proferido em ambos os julgados é absolutamente idêntico, o que se evidencia pelo fato de que o aresto impugnado encontra-se fundamentado na orientação assentada quando do julgamento do RE 572.762, submetido à sistemática da repercussão geral. O mero fato de as situações analisadas nos dois casos não serem idênticas não enseja a interposição de embargos de divergência, cujo cabimento está restrito “à decisão de Turma que, em recurso extraordinário ou em agravo de instrumento, divergir de julgado de outra Turma ou do Plenário”, nos termos do art. 330 do RISTF. 3. Quanto aos demais julgados indicados no recurso, é pacífico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que decisão monocrática não pode ser utilizada como paradigma para demonstração de conflito jurisprudencial em sede de embargos de divergência. Nesse sentido: AI 830.836-AgR-segundo-ED-EDv-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/6/2015; e AI 547.631-AgR-ED-EDv-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 13/12/2010. 4. Diante do exposto, não admito os embargos de divergência. Publique-se.

Intime-se. Brasília, 10 de novembro de 2015. Ministro Teori Zavascki
Relator Documento assinado digitalmente

No presente caso, o relator reconheceu que o município de Nova Olinda não estava conseguindo fazer o devido recolhimento do ICMS, devido a concessões de isenções e benefícios fiscais pelo Estado da Paraíba, ou seja, no caso em apresso há grave óbice à própria constituição do crédito tributário. Pelo exposto, o Ministro relator decidiu à luz dos princípios federativos, a fim de assegurar a autonomia municipal, bem como seguir o art. 158, IV, da CF/88. Este que assegura a parcela do ICMS em questão, como devida aos entes municipais. Desta feita, reconhece também que o Estado, mediante lei complementar, pode estabelecer que haja incentivos ou benefícios fiscais, contudo, não podem conceder tais isenções em cima da parcela pertencente aos municípios.

Na mesma linha, há a Apelação nº 0020893-55.2009.8.06.0001, Tribunal de Justiça do Ceará, tendo como Relator, o Desembargador Carlos Alberto Mendes Forte, da 5ª Câmara Cível, sendo publicado em 04/11/2015, assim:

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA. SENTENÇA QUE DECLARA INCONSTITUCIONAL LEI ESTADUAL. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLENÁRIO. ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DO ART. 108 DO REGIMENTO INTERNO DESTA TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REMESSA AO ÓRGÃO ESPECIAL. 1. Cuidam os presentes autos de remessa e apelação cível interposta pelo Estado do Ceará, contra sentença da lavra do MM. Juiz Titular da 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza/CE, **que julgou procedente a ação de cobrança manejada pelo Município apelado para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 10.367/79ICMS e, em consequência, condenar o Estado ao pagamento do valor de R\$ 1.591.300,86 (um milhão, quinhentos e noventa e um mil, trezentos reais e oitenta e seis centavos)**, tudo corrigido segundo o disposto no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 2. O presente caso envolve a discussão acerca da titularidade sobre a arrecadação do ICMS, pois entende o Município de Mombaça ser proprietário de vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Desta forma, o Estado do Ceará não poderia diferir ou conceder benefício tributário sobre a sua cota parte. 3. Nessa esteira de pensamento, a Lei Estadual nº 10.367/79 seria inconstitucional por ferir o disposto no inciso IV, do art. 158 da CF/88, em especial o seu artigo 5º, o qual, segundo a sentença vergasta, estaria previsto o diferimento como instrumento de incentivo fiscal. Corroborando a tese defendida na vestibular e referendada no decisum, o Supremo Tribunal Federal também decidiu em repercussão geral no mesmo sentido. 4. CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE

SANTA CATARINA. 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 de 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. (RE 572762, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 04-09-2008 PUBLIC 05-09-2008 EMENT VOL-02331-04 PP-00737). 5. Assim, como a constitucionalidade do mencionado diploma normativo estadual foi atacada por fundamento em face do dispositivo constitucional, deve-se aplicar o art. 108 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça. 6. Arguição aceita para submeter a questão ao Órgão Especial. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Apelação nº 0020893-55.2009.8.06.0001, em que figuram as partes acima indicadas, acordam os Desembargadores integrantes da 5ª Câmara Cível do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer da arguição de inconstitucionalidade incidental para submeter a questão ao Órgão Especial. Fortaleza, 04 de novembro de 2015. FRANCISCO BARBOSA FILHO Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR CARLOS ALBERTO MENDES FORTE Relator. (grifo nosso)

Desse modo, no caso em tela foi reconhecido ao município de Mombaça, ora apelado, a concessão de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 10.367/79 e, condenou o Estado do Ceará ao pagamento do valor de R\$ 1.591.300,86 (um milhão, quinhentos e noventa e um mil, trezentos reais e oitenta e seis centavos) para Mombaça. Esta demanda gira em torno, novamente acerca da titularidade sobre arrecadação do ICMS, pois a Lei Estadual nº 10.367/79 tem caráter inconstitucional, já que fere o disposto no inciso IV, do art. 158 da CF/88. Não reconhecendo quota parte de 25% do ICMS como sendo pertencente ao ente municipal.

Em derradeiro, o STF julgou em 17/12/2015, Recurso Extraordinário n.º 933187 PR - Paraná 0044557-59.2011.8.16.0004, tendo como relator, o Ministro Dias Toffoli, assim segue a decisão:

Decisão: Vistos. Trata-se de agravo contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário no qual se alega contrariedade aos artigos 100 e 158, IV, da Constituição Federal. Anote-se a ementa da decisão proferida pelo Tribunal de Origem: “EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA. AGRAVO RETIDO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DA AÇÃO - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO

PARANA, ART. 101, VII, i - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ALUDIDO DISPOSITIVO PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE - COMPETÊNCIA DO JUÍZO A QUO EVIDENCIADA. Agravo retido desprovido. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO - REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS - REPASSE CONSTITUCIONAL DA QUOTA PARTE (25%) DO MUNICÍPIO NO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS EXTINTO PELA COMPENSAÇÃO COM CRÉDITOS DE PRECATÓRIO - CONTROVÉRSIA QUE SE CINGE AO MOMENTO DO REPASSE - RESOLUCAO DE SE DÁ NA FORMA DO ARTIGO 4º, § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 63/1990 - EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO QUE É, ENTÃO, O MARCO DEFINIDOR DO MOMENTO DA PARTILHA - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009 QUE NÃO ALTERA O DIREITO DO MUNICÍPIO DE EXIGIR, DESDE LOGO, O VALOR A QUE FAZ JUS. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA - APLICAÇÃO ESCORREITA PELO DIGNO JUIZ DA CAUSA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - REDUÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - APRECIACÃO EQUITATIVA PELO MAGISTRADO - ARTIGO 20, § 4.º, DO CPC - VALOR ARBITRADO CONDIZENTE COM O TRABALHO DESENVOLVIDO - MANUTENÇÃO. Apelação desprovida e sentença mantida em reexame necessário”. Decido. A irresignação não merece prosperar. Observo que a hipótese não é de mera renúncia fiscal. No caso, os valores efetivamente serão arrecadados, mesmo que posteriormente, o que se enquadra perfeitamente na jurisprudência da Corte. Com efeito, a matéria foi julgada em sede de repercussão geral nos autos do RE nº 572.762, Plenário, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski. O acórdão restou assim ementado: “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. 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 de 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” (Plenário, DJe de 5/9/08). No mesmo sentido: RE nº 796.209/GO, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dje 11/3/14. Por fim, para acolher a pretensão da agravante e ultrapassar o entendimento do Tribunal de origem acerca da compensação de débitos fiscais com créditos de precatórios, seria necessária a análise da legislação infraconstitucional (Código Tributário Nacional e Lei Complementar nº 63/1990). Desse modo, a alegada violação dos dispositivos constitucionais invocados seria, se ocorresse, indireta ou reflexa, o que não enseja reexame em recurso extraordinário. Nesse sentido, anote-se: “Agravo regimental no agravo de instrumento. 2. Tributário. Compensação. Controvérsia que se reveste de índole infraconstitucional. Ofensa reflexa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”(AI nº 853.211/PR-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Gilmar Mendes, DJe de 22/3/12). “AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA

REFLEXA. AGRAVO IMPROVIDO. I – A apreciação dos temas constitucionais, no caso, depende do prévio exame de normas infraconstitucionais ((Leis 10.637/2002, 10.677/2003 e 10.833/2003 e Código Tributário Nacional). A afronta à Constituição, se houvesse, seria indireta ou reflexa, o que não enseja reexame na via do recurso extraordinário. Precedente. II - Agravo improvido” (AI nº 782.141/SC-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 16/11/10). “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO. NECESSIDADE DA ANÁLISE PRÉVIA DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE nº 595.215/SC-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 30/4/10). Ante o exposto, conheço do agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 17 de dezembro de 2015. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente.

Pode-se anuir de forma reiterada a identificação de prática abusiva realizada por Estado, no caso em apresso sendo o Paraná em relação ao município de Quedas do Iguaçu. Onde não se reconhecia a título de ICMS, 25% aos seus respectivos municípios. Ferindo, assim, o princípio da razoabilidade e autonomia, tendo em vista que o Estado em tela requereu que o município aguardasse recebimento de crédito via precatório. Tal manobra acarreta uma postergação do Estado para com suas obrigações constitucionais.

Para incluir no hall de casos de abuso do ente estadual, se faz analisar o Agravo em Recurso Especial n.º 389735 do STF, RN 2013/0266333-1, onde teve como relator, o ministro Benedito Gonçalves, sendo publicado em 26/03/2015, segue:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 389.735 - RN (2013/0266333-1)
 RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES AGRAVANTE :
 ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE PROCURADOR : MARICÉU
 MARINHO DE OLIVEIRA E OUTRO (S) AGRAVADO : MUNICÍPIO
 DE SÃO TOMÉ ADVOGADOS : VICTOR JOSÉ MACEDO DANTAS
 WILSON RAMALHO CAVALCANTI NETO E OUTRO (S)
 TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO
 ESPECIAL. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E
 SERVIÇOS - ICMS. REPASSE CONSTITUCIONAL DESTINADO AOS
 MUNICÍPIOS. DEDUÇÃO DE PARCELAS FINANCEIRAS
 DECORRENTES DE BENEFÍCIOS FISCAIS. IMPOSSIBILIDADE.
 POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.
 ACÓRDÃO RECORRIDO COM FUNDAMENTAÇÃO
 CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO
 CPC. IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAR A EXISTÊNCIA DE
 DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO JULGAMENTO DA LIDE.
 SÚMULA N. 7 DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. DECISAO O
 ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE pretende admissão de recurso
 especial que interpôs contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do
 Estado do Rio Grande do Norte, o qual determinou o repasse de 25% do

total de ICMS recolhido, sem deduções de incentivos fiscais. Aduz violação dos artigos 225, 283, 333, 396 e 535 do CPC, por entender que não foi observada a legislação estadual pertinente ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial - PROADI, a qual conteria mecanismo de compensação financeira na exata proporção da parcela destinada constitucionalmente aos municípios. Alega ter havido cerceamento de defesa, uma vez que os documentos apresentados pela municipalidade foram juntados aos autos após o oferecimento da contestação e que não se indicaram os benefícios fiscais ilícitos que estariam violando o direito do município autor; vide (fl. 239): Em suma, as informações apresentadas na inicial apenas genericamente indicam um suposto prejuízo que seria sofrido pelo Município, quanto ao repasse de sua quota no TCMS, diante da concessão de isenções fiscais promovidas pelo Estado. Com a inicial não foram apresentados quaisquer documentos que comprovem o efetivo prejuízo alegado, muito menos demonstrou o demandante quais seriam as eventuais isenções fiscais que levariam a diminuição de sua receita. Contrarrazões às fls. 296 e seguintes. O recurso não foi admitido por se entender ausente a violação do art. 535 do CPC, porque a análise da pretensão recursal demandaria o reexame fático-probatório e porque o acórdão recorrido estaria em consonância com a jurisprudência do STJ. É o relatório necessário. Decido. O recurso especial não serve à revisão do entendimento de que a ação está instruída com os documentos necessários ao julgamento da ação, por força da Súmula n. 7 do STJ. De outro lado, o acórdão a quo apoiou-se na interpretação dos artigos 158 e 167 da Constituição Federal para concluir: "não merecer respaldo a indignação do Estado, pois é inadmissível que este disponha, a seu talante, da parcela do ICMS destinada ao ora autor, violando, portanto, o pacto federativo. Improcede, também, data vênua, a tese de que o repasse dos 25 % (vinte e cinco por cento), somente ocorra após a arrecadação, haja vista que a concessão dos incentivos fiscais em face de ser anterior à arrecadação, não tolhe qualquer direito do Município" (fl. 209). Não se observa violação do artigo 535 do CPC, porquanto o acórdão recorrido tem fundamentação clara, coerente e suficiente para embasar sua conclusão, sendo desnecessária a integração pedida nos aclaratórios, mormente pelo fato de ter-se pronunciado no sentido de que "improcede, também, data vênua, a tese de que o repasse dos 25 % (vinte e cinco por cento), somente ocorra após a arrecadação, haja vista que a concessão dos incentivos fiscais em face de ser anterior à arrecadação, não tolhe qualquer direito do Município". Ademais, importa destacar que o Supremo Tribunal Federal julgou o tema, após o reconhecimento da repercussão geral; vide: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. 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 de 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. (RE 572762, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167). Nesse contexto, não só se

observa que o acórdão recorrido está em sintonia com o posicionamento do STF, como também o fato de o recurso especial, nos termos do art. 105, inciso III, da Constituição Federal, não servir à pretensão do recorrente, uma vez que o órgão julgador a quo proferiu decisão com base em fundamento constitucional. Não só, como acima se assinalou: há necessidade de reexame fático-probatório para se aferir a presença ou a ausência de documentos necessários ao julgamento do feito (Súmula n. 7 do STJ). Ante o exposto, com base no art. 544, § 4º, inciso II, do CPC, nego provimento ao agravo. Publique-se. Intime-se. Brasília (DF), 19 de março de 2015. Ministro BENEDITO GONÇALVES Relator

Explico que o Estado do Rio Grande do Norte impetrou recurso especial contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que determinou o repasse de 25% do total de ICMS recolhido, sem deduções de incentivos fiscais. Segundo o Estado em questão não se relevou em consideração o disposto na legislação estadual pertinente ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial - PROADI, este que contém mecanismos de compensação financeira na exata proporção da parcela destinada constitucionalmente aos municípios. O relator decidiu por seguir entendimento do STF, conforme RE 572762, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, Repercussão Geral. Ademais, reconhece que a Lei Estadual em tela vai de encontro aos artigos 158 e 167, da CF/88, onde estabelece que os municípios são detentores da parcela do ICSM em questão e que a admissão do recurso acarretaria em violação ao pacto federativo.

Por todo o exposto, a questão do controle dos Estados-membros é uma grande problemática a ser enfrentada no contexto nacional, bem como a ausência de dispositivos acerca de fontes de receitas próprias para os entes municipais. Pois, como haver um pleno funcionamento do pacto federativo, se não há modos eficazes e legítimos em lidar com a arbitrariedade e irresponsabilidade dos entes estaduais. Outra problemática, se baseia no fato de termos uma Constituição simbólica, onde o texto constituinte não é suficiente para a sua concretização, assim, há a necessidade latente de encontrar meios de subverter a omissão ou atuação do Estado, através de um controle político (BECOVICI, 2003).

Desta feita, é salutar a análise de Emendas Constitucionais, em especial a Proposta de Emenda a Constituição n.º 10/2019 do Senado Federal, a fim de encontrar uma brecha para auferir uma maior autonomia municipal financeira, pois, por mais que o texto constitucional seja simbólico, este possibilita uma transformação social, e, conseqüentemente, em seus preceitos se pode encontrar uma base para uma revolução nacional para inferir projetos de desenvolvimento, a fim de diminuir as desigualdades regionais.

Por conseguinte, tendo em vista o crescente número de demandas acerca da retenção dos repasses constitucionais, vale ressaltar como já explicitado, que o Estado de Minas Gerais não vem realizando a entrega das receitas devidas a quase a totalidade de seus municípios, neste grau se levou a presente demanda para apreciação do STF, a fim de estabelecer precedente sólido. Com isso, o Partido da Social Democracia Brasileira ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 45), em 19 de dezembro de 2017, que tem como Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, em face do Governo Estadual de Minas Gerais da Secretaria de Estado da Fazenda e do Comitê de Acompanhamento de Fluxo Financeiro (COF) daquele ente, que como ora lecionado, está realizando de forma reiterada a retenção e atraso dos repasses constitucionais, logo, havendo uma violação clara aos artigos constitucionais: 34, V, alínea “a” e “b”; 158, IV; 160, caput. Tampouco, houve a transgressão do art. 5, da Lei Complementar n.º 63/1990, que veio regulamentar a questão de critérios e prazos dos rateios de receita. Nesse sentido, já foi estabelecido que é uma obrigação a concretude dos repasses de forma integrada e em data certa, porém, o que se tem é uma derrocada de intransigências que ferem o pacto federativo fiscal vigente nos moldes que se opera e ocasiona altas dívidas ao poder municipal e a paralisação de determinados serviços públicos.

Assim, a mencionada ADO em sede de Petição Inicial, o PSDB requereu medida cautelar, nos termos da lei, as parcelas devidas aos entes municipais mineiros à título de participação na arrecadação do ICMS e o devido pagamento dos juros e multas decorrentes dos atrasos e repasses ao FUNDEB, com correção monetária. Pois, o descumprimento dos repasses, incorre em desequilíbrio entre os entes federativos.

O PSDB também alega que tem como objetivo principal na presente ação, dispersar qualquer afronta as normas de caráter constitucional, bem como o federalismo fiscal brasileiro, que devido as omissões inconstitucionais há o afastamento das premissas do federalismo fiscal, quais sejam, a solidariedade e cooperação entre os entes que compõe o Estado Brasileiro. Considerando, a violação clara do art. 158, IV, da CF de 1988, nos moldes da Lei Complementar 63 de 1990, restou clara a urgência para a expedição de medida cautelar para não incorrer em dispersão do princípio da eficiência.

Desse modo, para haver uma ADO é importante identificar uma omissão legislativa, que ocorre quando o legislador não realiza o seu dever constitucional de impor as normas preconizadas pelo ordenamento jurídico.

Nessa senda, segue trecho de peça inicial do PSDB:

[...] A providência que embasa a ação é exatamente a necessidade de que os órgãos do Governo estadual adotem providências que garanta a eficiência ao direito constitucionalmente assegurado aos Municípios de perceberem os valores do ICMS que lhes são devidos. Revelado, portanto, o requisito objetivo da “omissão juridicamente relevante” para conhecimento da ADO, consistente na omissão administrativa que se baseia “não no descumprimento de quaisquer normas constitucionais, mas somente daquelas que imponham, previamente, obrigação certa e determinada de atuação a quem tenha de implementar a aplicabilidade das normas constitucionais”, consoante lição de JULIANO TAVEIRA BERNARDES. (Petição Inicial: PSDB. ADO 45. STF. 2017)

Desta feita, a inércia do poder legislativo, assim como conforme levantamento realizado pela AMM, as altas perdas e danos dos cofres municipais do estado de Minas Gerais vem acarretando uma ofensa a lealdade federativa e provoca uma reação em cadeia que atinge diretamente a sociedade mineira como um todo.

Em contrapartida, a Procuradoria Geral da República (PGR) se manifestou no sentido de não reconhecimento da presente ADO, entendendo que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 158-IV DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REPARTIÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS (ICMS). ATRASO NO REPASSE DAS PARCELAS DESTINADAS A MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INOBSERVÂNCIA DE PERIODICIDADE PREVISTA EM LEI COMPLEMENTAR (LC 63/1990). PARÂMETRO FIXADO EXCLUSIVAMENTE POR NORMA INFRACONSTITUCIONAL. DESCABIMENTO DE ADO. EFETIVAÇÃO DOS REPASSES. CUMPRIMENTO DO DEVER ESTABELECIDO PELO ART. 158-IV DO TEXTO CONSTITUCIONAL.

1. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) pressupõe existência de norma constitucional cuja eficácia dependa de edição de lei ou adoção de medida regulamentar ou administrativa por parte de poder ou órgão da administração pública.
 2. Descumprimento de obrigação contida exclusivamente em norma de natureza infraconstitucional não dá ensejo à propositura de ADO.
 3. Efetivação do repasse de parcelas da arrecadação de ICMS a entes municipais, ainda que fora do prazo legal, descaracteriza a omissão estadual no cumprimento do dever previsto no art. 158-IV da Constituição.
- Parecer pelo não conhecimento ou, sucessivamente, pela improcedência do pedido. (Manifestação: PGR. ADO 45. 2019)

Nesse sentido, a Procuradoria Geral da União aduz que houve os repasses das parcelas devidas em relação ao ICMS aos entes municipais, mesmo que com atraso, conforme

informações do Governo Estadual Mineiro. Não havendo assim no que se falar em omissão, alegando que não houve transgressão do texto constitucional.

Atualmente, a ADO em apresso ainda não foi julgada, encontrando-se conclusos ao Relator desde 05/04/2019. Desta feita, é importante ressaltar que não restou claro na argumentação da PGR o pagamento concernente a multa e juros do FUNDEB, tampouco pontuou a despeito no que o atraso dos repasses incorreu nos cofres públicos municipais. Assim, tendo admitido que houve o confisco fiscal por parte do Estados ficou evidente a natureza inconstitucional dos atos do Estado de Minas Gerais.

4. A PEC 10/2019 DO SENADO FEDERAL: uma colaboração ao fortalecimento da autonomia municipal no Brasil

Em 27 de fevereiro de 2019, a Proposta de Emenda a Constituição (PEC) nº 10/2019, que ainda está em tramitação no Congresso Nacional, foi apresentada no Senado Federal, sendo proposta pelo senador Antônio Anastasia e Outros, do PSDB/MG. Objetivando conferir uma melhor proteção ao planejamento orçamentário dos entes regionais, já que se tornou crescente as demandas nos mais diversos tribunais do Brasil, a respeito à atrasos e retenções dos repasses constitucionais. Atualmente, encontra-se pronto para pauta na comissão desde 08/05/2019. Tendo em vista ter sido aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) pelo Relator senador José Serra, do PSDB.

A presente proposta tem como objetivo inserir dois novos parágrafos ao art. 158, transformando seu parágrafo único em §1 e adicionado outros dois, bem como visa alterar as redações do §3º do art. 159 e do inciso I do art. 161, todos da Constituição Federal. Assim, dispõe sobre autorizar a União a realizar a retenção dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), no caso específico do Estado não efetuar o rateio das receitas provenientes de ICMS e IPVA ao seus, respectivos, entes municipais, bem como o segundo artigo desta proposta pretende efetuar ajustes na redação do § 1º do art. 91 e no inciso IV do caput do art. 104, ambos sendo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Caso a PEC 10/2019 seja aprovada, a redação dos artigos 158, 159, 161, da CF/88 e artigos. 91 e 104, da ADCT, serão os seguintes:

Art. 1º Os arts. 158, 159 e 161 da Constituição Federal passaram a vigorar com a seguinte redação, renomeando-se o parágrafo único do art. 158 como §1:

“**Art.158.**.....

.....
 § 2º Se o Estado não efetuar o repasse das parcelas mencionadas nos incisos III e IV do caput deste artigo, a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal a que tem direito o Estado e depositará os valores correspondentes às parcelas não repassadas diretamente aos Municípios. (NR)

§ 3º A ausência de repasse pelos Estados das parcelas mencionadas nos incisos III e IV do caput deste artigo será comprovada mediante certidão do Tribunal de Contas do Estado.” (NR)

“**Art. 159.**.....

.....

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, §1º, I e II.

.....” (NR)

“**Art. 161.**.....

I – definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, § 1º, I;

.....” (NR)

Art. 2º Dê-se a seguinte redação ao §1º do art. 91 e ao inciso IV do caput do art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

“**Art. 91.**.....

§ 1º Do momento de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, § 1º, da Constituição Federal.

.....” (NR)

Art. 104......

.....

IV – os Estados reterão os repasses previstos no §1º do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Tal projeto se configura como uma das propostas mais recentes no que concerne à uma mudança de paradigma no cenário econômico dos municípios brasileiros, a fim de conferir uma maior independência para estes entes. Desse modo, pode-se deter que a adoção da presente PEC, trará as mais diversas vantagens para o panorama financeiro municipal, dentre estas a adoção de sanção para os Estados que não realizarem os repasses de ICMS e IPVA, bem como a eliminação de prejuízos aos cofres públicos municipais e um aperfeiçoamento das relações financeiras entres os entes federados, a fim de haver uma amplificação do desenvolvimento regional, com o aprimoramento do pacto federativo fiscal.

Posto isto, a PEC 10/2019 confere uma série de alterações na dinâmica financeira dos entes da Federação, com a finalidade de uma atuação mais severa da União frente a irresponsabilidade dos Estados brasileiros.

Conforme o texto do projeto de emenda em apresso, o fulcro da proposição causará certo e irremediável impacto ao cenário econômico municipal, com a implementação dos novos §§ 2º e 3º ao art. 158, da Lei Maior. Os novos parágrafos tem vistas, como já explicitado, a estabelecer que em caso de não repasse do Estado aos seus respectivos municípios as parcelas de 50% do IPVA e de 25% do ICMS, a União poderá realizar a retenção da quota parte que é devido ao governo estadual do FPE e depositar o valor

correspondente de forma direta aos municípios. Ademais, para satisfação deste requisito o Tribunal de Contas do Estado deverá comprovar por meio de uma certidão a ausência do cumprimento da obrigação constitucional do ente estadual. Por fim, o último artigo estabelece cláusula de vigência e dispõe que a presente norma entrará em vigor na data de sua publicação.

Pelo exposto, na justificação, os devidos autores sustentam que:

A despeito da clareza do mandamento constitucional, têm sido cada vez mais frequentes os atrasos dos repasses dos montantes relativos ao IPVA e ao ICMS pertencentes aos Municípios, situação que gera, por óbvio, grave crise fiscal nos entes da federação que se encontram mais próximos da população, responsáveis pelo fornecimento dos serviços básicos e essenciais. A ausência dos repasses quebra a previsibilidade financeira necessária a qualquer administrador público, provocando atraso nos pagamentos não apenas dos servidores municipais, mas também dos fornecedores. Esse inadimplemento causa uma reação em cadeia negativa, pois o dinheiro deixa de circular na economia local, afetando todos os cidadãos.

Deste modo, visando entender a importância da presente proposta de Emenda à Constituição, vale ressaltar que tanto o FPE quanto o FPM estão sujeitos a fiscalização, estes fundos constitucionais têm um controle já previamente estabelecido pela Lei Maior (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro tem a tendência a realizar um controle abrangente sobre a administração pública de seus entes federados, senão vejamos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (grifo nosso)

É importante reiterar que atualmente, o art. 160, da Magna Carta (BRASIL, 1988) traz em sua redação a vedação a quaisquer retenção ao rateio de recursos atribuídos aos Estados, Distrito Federal ou municípios, contudo, admite hipóteses para que o referido confisco possa ser possível, desde que tenha como finalidade o pagamento de créditos, aos Estados e a União, bem como se fazer cumprir a aplicação de valores a serviços públicos de saúde, conforme estabelece o art. 198, II e III, da CF/88. Consequentemente, a partir do momento em

que é aberta estas exceções há uma quebra na autonomia financeira do ente beneficiário dos valores devidos, indo de encontro a primazia do federalismo fiscal brasileiro.

Nesse sentido, é evidente que o legislador constituinte se preocupou em realizar o controle interno e externo dos fundos de participação, sendo importante nesta análise a figura do Tribunal de Contas da União que tem grande relevância para a garantia de uma regularidade nestes fundos, este órgão em apresso que integra o controle interno da administração pública. Dessa forma, há uma severa preocupação do texto constitucional em garantir efetiva realização do federalismo cooperativo com o propósito de garantir o desenvolvimento político-econômico de forma igualitária.

Por outro lado, por mais que tenha Constituição tenha aberto diversos cenários para haver a retenção dos repasses e faça um controle severo quanto a isso, o texto constitucional deixou de vislumbrar as diversas dificuldades financeiras que assolam os municípios brasileiros, fazendo com que estes entes tenham diversos débitos na dívida ativa da União.

Nesse sentido, Conti, 2001, p. 117:

Como o Brasil constituiu-se sob a forma de uma República Federativa [...], sendo a forma federativa cláusula pétrea [...], a possibilidade de retenção de recursos destinados a unidades subnacionais pelo governo central deve ser compatível com esta forma de organização do Estado.

Aqui se pode constatar um ponto controverso, pois como o legislador quis estabelecer uma proteção financeira ao âmbito federal e deixou de seguir os regramentos do pacto federativo, pois quando você confere competências, ou seja, encargos, é por ordem que necessita também conceder receitas que conseguiram satisfazer de forma adequada todas demandas.

A omissão legislativa neste ponto é latente, pois deixa de proteger a esfera municipal que é carente da manutenção de sua autonomia financeira em prol da satisfação da esfera federal e estadual, nesse sentido, admitir algum tipo de compensação de dívidas entre unidades as federativas, acarreta no poder de dar autossatisfação de seus próprios interesses, o que acaba por ferir o princípio da harmonia federativa.

Desse modo, se verifica a importância da PEC 10/2019 para conferir a devida conservação do pacto federativo fiscal, a fim de conceder uma autonomia político-financeira real aos entes regionais, não se restringindo a apenas ao papel. Nessa órbita, Kiyoshi Harada, (1999, p. 97), aduz:

O imposto já nasce, por expressa determinação do Texto Magno, com dois titulares no que tange ao produto de sua arrecadação.

O fato de o Estado-membro deter competência tributária em relação ao ICMS não lhe confere superioridade hierárquica em relação ao município no que tange à participação de cada entidade no produto de arrecadação desse imposto.

Ora, a Constituição Federal de 1988 se configura como uma Carta Cidadã, como pode admitir em seus dispositivos que haja a retenção de receitas, tendo em vista que tal retenção ocasionaria uma afronta a concretização dos direitos fundamentais essenciais. Já que o núcleo local, que é administrado primeiramente pelo governo municipal, é quem concede a realização de tais serviços à população. Assim, ao ficar sem seu principal meio de auferir receita, que são os repasses intergovernamentais, pois como já exposto 81,98% dependem destas transferências (BRASIL. STN/MF, 2017), estes entes municipais não conseguem igualar as condições dos cidadãos.

Conseqüentemente, como já explanado, a cooperação no sistema federativo brasileiro se revela no art. 23 da Magna Carta (BRASIL, 1988), quando é disposto a repartição de competências. Assim, por termos um federalismo cooperativo, tanto a União como quaisquer outros entes federativos não podem atuar de forma isolada, pois deve haver a realização contínua das competências de forma harmônica e conjunta. Logo, se busca ter um planejamento onde todos os entes que constituem a federação exerçam suas tarefas sem ferir ou prejudicar os demais. Nessa linha, é de se explicitar que não deve haver um nicho de supremacia, pois com isso inexistente a autonomia para as demais esferas que não fazem parte do governo federal e sempre alguma esfera acaba por ficar sem a devida atenção.

Faz mister atentar que a base da proposição da PEC em tela, é justamente garantir que os municípios não sofram mais penalidades com condutas inconstitucionais dos entes estaduais, pois como revelado é crescente as demandas judicializadas por entes regionais a fim de garantir sua quota parte que lhe é devida dos imposto presentes no art. 158 da Carta Maior (BRASIL, 1988). Dessa forma, o Fundo de Participação dos Municípios tem a oportunidade, com este projeto, de ser autônomo de fato, já que não tem o que se falar de autonomia política-administrativa, já que esta é sustentada pela autonomia tributária-financeira. Isto é, por mais que seja um sistema cooperativo, vale ressaltar que há a predominância do princípio da separação e independência dos entes no exercício de suas competências dispostas constitucionalmente.

Ademais, vale ressaltar que a Constituição Federal não pode ser atemporal, ela tem que estar com conformidade com a sua realidade histórica. Desse modo, a eficácia que propõe a PEC 10 concede a oportunidade de termos um instrumento atual que seja capaz de sanar as mais diversas irregularidades que vem ocorrendo no âmbito estadual, estabelecendo critérios firmes para não haver uma algazarra nas finanças públicas. Onde os Estados se utilizam de brechas no texto constitucional para realizar retenções que vão de encontro com a primazia da Magna Carta (BRASIL, 1988).

Por fim, vale frisar os ensinamentos de HORTA (2003, 729/740):

O federalismo cooperativo exprime inovadora concepção federal de nossos dias. Substitui o retraimento e as reservas nas relações intergovernamentais do federalismo clássico pela cooperação entre a União e os Estados, por meio de ajuda financeira, a atuação de órgãos de desenvolvimento regional e a participação das unidades federativas em parcelas da tributação da União, ou das entidades municipais nos percentuais da arrecadação estadual, como se pratica no federalismo brasileiro.

Nesse ponto, ao nos voltarmos aos argumentos utilizados para propositura da ADO 45/2017, do STF, é ressaltado que como pode haver um sistema de cooperação se o Estado de Minas Gerais, no caso concreto, deixa de repassar recursos pertencentes aos próprios municípios. Como pode haver um Estado Federativo, se todas as suas premissas que concedem autonomia são ignoradas. Desta feita, como dito alhures, o projeto de lei em apressa visa coibir o comportamento oportunista dos Estados da Federação, com isso pode-se auferir como sendo capaz de colaborar com o desenvolvimento das regionalidades brasileiras de forma equânime.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, cabe frisar que caso não haja a devida aprovação da PEC 10/2019, o Congresso Nacional estará fechando os olhos para o caos que se estabeleceu nas contas municipais. Tendo em vista, todas as mazelas que acabam por serem causadas devido a falta de autonomia financeira municipal que fica a mercê das transferências intergovernamentais. Desta feita, por mais que a Constituição (BRASIL, 1988) preceitue uma descentralização, a fim de sanar as desigualdades entre os entes regionais, acaba ocorrendo uma reconcentração das receitas. Onde o maior prejudicado é um cidadão comum que fica sem os serviços básicos essenciais estes que deveriam ser oferecidos sem maiores intempéries pelo governo municipal, contudo, os dispositivos constitucionais não têm força para acabar com dependência, sendo então limitados.

Devido a todas as consequências que foram e são causadas pelo nosso atual pacto federativo (às avessas), é fácil perceber que os Estados se tornaram uma das partes principais para o problema tributário no país, quando de forma deliberada, sem precedentes acabam por realizar retenções e limitações nas rendas dos municípios, interferindo diretamente nos cofres destes entes. Nessa órbita, a repartição das receitas e encargos acabam por se configurar de forma diferente de uma região para outra do país, fato este que acaba por ser ignorado pelo governo federal, é que acaba sendo patrocinado pela União.

Destarte, é salutar se voltar para o histórico econômico brasileiro, que foi o cerne da questão que estamos enfrentando atualmente, pois com a falta de estratégias do âmbito federal e com a ausência de discussões sobre meios para retornarmos a um federalismo, de fato, cooperativo, se continuará a estabelecer uma política econômica desordenada, hierárquica e só replica desigualdades regionais.

Portanto, a possibilidade que proporciona a PEC 10/2019 em conceder o meio para que os municípios possam auferir uma maior independência dos repasses se configura como uma prioridade nacional, tendo em vista que muitos entes federados estaduais, estão concebendo altas receitas de forma isolada, mediante retenção, pagamento parcial aos cofres municipais ou até manobras ilícitas que acarretam em prejuízo e descarte das premissas constitucionais.

Com isto, a falta de emendas complementares que visem se comprometer com formas de assegurar uma maior segurança aos entes municipais, acarreta em muitos municípios tendo que salvar seus orçamentos públicos mediante o judiciário. Pois, é cada vez mais recorrente os

Estados criarem Leis Orgânicas que vão de encontro ao pacto federativo ao não prever a reservar de 25% do ICMS aos municípios, por exemplo.

Portanto, o objetivo principal deste trabalho foi estabelecer e analisar os fatos que acarretam no atual cenário de guerra fiscal vigente no país e poder vislumbrar uma autonomia em relação aos repasses constitucionais que dependem os municípios. Pois, são crescentes os endividamentos destes entes, a fim de terem condições de arcar com os encargos constitucionais, desse modo, há a figura de uma crise no pacto federativo fiscal brasileiro.

Insta frisar que a PEC 10/2019 tem como objetivo fornecer uma forma de desvincular a necessidade dos repasses da esfera estadual para os municípios, tendo como objetivo o devido cumprimento da própria Constituição e do federalismo cooperativo que ela estabelece.

REFERÊNCIAS

- COSIO, Fernando Blanco; MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma.** Textos para discussão n. 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 1-111, abr. 2008.
- PAMPLONA, Karla Marques. **Estado federativo fiscal e o comportamento do sistema de transferências intergovernamentais no Brasil e na receita municipal por mesorregiões do Pará: Uma análise sob as perspectivas da equalização fiscal e do desenvolvimento.** 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.
- MENEZES, Taynara Bastos. **Federalismo cooperativo e autonomia político-financeira municipal.** Belém, 2015. 90f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário do Estado do Pará, 2015.
- DI PIETRO, Juliano. Repartição das Receitas Tributárias: A Repartição do Produto da Arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal.** Barueri, SP: Manole, 2004. Cap. 4. p. 67-100.
- CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em: 01 maio 2019.
- PINTO, Carlos Alberto A. de Carvalho. **Discriminação de rendas.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1941.
- BIRD, Richard. *Rethinking subnational taxes: a new look at the assignment.* Working Paper of FMI, out. 1999, trad. Sérgio Guimarães Ferreira. Informe-se, BNDS. Disponível em: <www.Federativo.bnds.gov.br>. Acesso em: 05 maio de 2019.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **A Crise na Federação no Brasil. Ensaio,** FEE, Porto Alegre, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

LOBÃO, Yasmin Silva. **O federalismo fiscal e o modelo IVA de tributação: autonomia versus eficiência.** Belém, 2014. 116f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário do Estado do Pará, 2014.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BRITO, H. S. **O comportamento da Receita Pública Municipal: um Estudo de Caso no município de Parnaíba – PI.** 2014. Curso de Pós-Graduação (lato sensu) em Gestão e Contabilidade Pública da Universidade Estadual do Piauí - UESPI, para obtenção do título de Especialista. Universidade Estadual do Piauí, 2014.

Marta ARRETCHE, "**Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?**", cit., p. 64, nota 17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Especial nº 389.735, Rio Grande do Norte.** Relator: Min. Bendito Gonçalves. Diário Oficial da União. Brasília, 26 de mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 572.762-9, Santa Catarina.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Diário Oficial da União. Brasília, 18 de jun. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AG. Reg. no Recurso Extraordinário, Paraná.** Relator: Min. Dias Toffoli. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de mar. De 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Goiás. **Embargos Declaratórios em Mandado de Segurança nº 5194530.97.2017.8.09.0000, Goiás.** Relatora: Des. Sandra Regina Teodoro Reis. Diário Oficial da União. Brasília, 22 de jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AG. Reg. no Recurso Extraordinário nº 828.133, Paraíba.** Relator: Min. Teori Zavaschi. Diário Oficial da União. Brasília, 08 de set. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Ceará. **Apelação nº 0020893-55.2009.8.06.0001, Ceará.** Relatora: Des. Carlos Alberto Mendes Forte. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de nov. de 2015.

HORTA, Raul Machado. **O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo.** In: BONAVIDES, Paulo (diretor). Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Vinculação pelo município, das cotas do ICMS para garantia de operações de crédito: efeitos.** In Repertório IOB Jurisprudência, n.º 3, 1999.

BRASIL. Secretária do Tesouro Nacional/MF. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135504>>. Acesso em: 01 maio 2019.

_____. Projeto de lei do Senado nº 10 de 2019. Determina que a União repassará diretamente aos Municípios os valores que os Estados não repassarem, relativos a parcelas do

IPVA e do ICMS. A União reterá o valor correspondente no repasse devido ao Fundo de Participação dos Estados (FPE). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135504>>. Acesso em: 05 de mar. 2019.

BRASIL. STF, ADO 45. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5334914>>. Acesso em: 03 de maio de 2019.