



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE **DIREITO**

Graduação - Disciplina: Direito Financeiro DEF0215 (2023-1)

Docente: Professor Titular Heleno Taveira Torres

Aula 4: Federalismo fiscal e pacto federativo (10 de abril de 2023)

- Estado Unitário *versus* Estado Federal
- Estado Federal - Realidade complexa e dificuldade de identificação das características do Estado Federal. **Situações intermediárias, vide exemplo da Itália e da Espanha**, Estados Unitários descentralizados.
- *“pacto federativo é a forma pela qual se forma e se organiza o Estado Federal. Diz respeito à distribuição de competências entre União, Estados- membros e Municípios.”* (Regis Fernandes de Oliveira).
- Proudhon (na sua obra: Do princípio federativo, de 1874) ao falar de “federalismo” recorda a etimologia da palavra federal: deriva de *foedus*, genitivo *foederis*, que quer dizer **pacto, contrato, tratado, convenção.**



- De acordo com o “Forum of Federations” (*The Global Network on Federalism and Devolved Governance*), existem aproximadamente **vinte e cinco países federativos no mundo hoje**, que juntos representam **quarenta por cento da população mundial**. Eles incluem algumas das maiores e mais complexas democracias do mundo, como v.g., Índia, Estados Unidos, Brasil, Alemanha e México. (Vide: <http://www.forumfed.org/countries/>)



Linha do tempo

- Brasil Império - As capitanias da época de colônia foram convertidas em províncias por ato de D. João VI, em 28 de fevereiro de 1821, e todas foram mantidas pela Constituição de 1824 (“*Art. 2.º O seu territorio é dividido em Provincias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.*”), que se integravam na conformação do Estado unitário então criado.
- Ao mais, o Título 4.º, Capítulo V, da Constituição, criou os “Conselhos Geraes de Provincia”, que funcionavam como representações populares em cada Província, as quais possuíam presidentes nomeados pelo Imperador.



República - Decreto 1/1889

– “Art. 1.º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa.

Art. 2.º As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3.º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. (...)

Art. 7.º Sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular”.



Linha do Tempo

- 15 de novembro de 1889 - Brasil acordou unitário e dormiu uma Federação. “Federalismo oligárquico”.
- **“Federalismo de Decreto”**. Sem maiores conflitos ou movimentos separatistas, como ocorreu em outras Federações do mundo e da própria América Latina. Não tivemos um “pacto federativo”, mas uma composição de crise, devido ao desgaste da Coroa com suas crises fiscais, ao que os ricos não pretendiam continuar a suportar.
- E foi assim que o Brasil Império, um Estado unitário, deu ensejo à descentralização política, financeira e administrativa dos Estados nascentes. Não por “agregação”, porquanto não preexistiam como “estatalidades”, ou por “segregação”, mas por simples “conversão” *ex lege* das províncias em Estados federados (art. 2.º da CF de 1891), como “federalismo normativo”.



Constituição de 1891

“Art. 1.º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2.º *Cada uma das antigas Províncias formará um Estado* e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art 3.º Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único – Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Art. 4.º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional.

Art. 5.º *Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração, a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.*



- Amaro Cavalcanti, no seu “Regime Federativo e a República Brasileira” (1899): a partilha de receitas resultou em uma das mais duras e injustas que a União poderia suportar. Atribuía este fato às dificuldades econômicas e creditícias, mas também à partilha de receitas orientada fortemente pelo federalismo centrífugo que se implantara.
- O modelo de financiamento do federalismo implantado com a proclamação da República era o **dualista puro (*dual federalism*)** ou seja, União e Estados arrecadavam seus impostos direta e exclusivamente, sem qualquer participação, direta ou indireta, em imposto de alheia competência.
- Em 1926, começam a surgir medidas orientadas à centralidade da União, em modo centrípeto, para assegurar melhor redistribuição com as unidades de menor poder econômico, bem como para atenuar as diferenças regionais e promover o desenvolvimento.
- Culminou com a Constituição de 1934 o **prelúdio de um modelo de federalismo fiscal cooperativo**, que dura pouco, pois em 1937 veio a Constituição da Era Vargas.
- Com a Constituição de 1946 se ampliou a descentralização, inspirada na Carta de 1934, e passamos a ter o produto da arrecadação dos impostos federais compartilhados com Estados e Municípios, e aqueles estaduais com os respectivos municípios, como típico “federalismo fiscal cooperativo”. Conhecida como a “Revolução Municipalista de 1946”.



- Dentro dos esforços das “reformas de base” do Governo João Goulart, no final de 1963, foi criada uma Comissão do Ministério da Fazenda com a tarefa de reformar o sistema tributário.
- **Emenda Constitucional 18, de 01.12.1965.** Surgiram com esta Reforma novos impostos, como o ICM e o IPI, ambos com regime não-cumulativo. Foram criados os Fundos de Participação, de Estados (FPE) e de Municípios (FPM), bem como todo um sistema de partilha de receitas intergovernamentais.
- A CF de 1967 manteve os avanços da Emenda 18/65, mas adotou um forte cunho centralizador dos poderes da União, numa orientação centrípeta, inclusive para o federalismo fiscal.
- Por fim, a Constituição de 1988, a lembrar os movimentos de sístoles e diástoles, retoma a nova descentralização, ao instituir um **federalismo cooperativo equilibrado**, coerente com os fins constitucionais do Estado Democrático de Direito.



- O **Estado Federal** exige autonomia das unidades descentralizadas, repartição de competências, proibição de invasão de competências e constituição própria.
 - “Art. 1º A República **Federativa** do Brasil, formada pela *união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”
 - “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.”
- Ausência de hierarquia entre as autonomias das pessoas jurídicas de direito público interno.
- Trata-se de **forma do Estado** que, no Brasil, vê-se afirmada sob rigidez constitucional máxima, com “cláusula pétrea”, no art. 60, § 4.º, I, da CF/88.
 - “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) I - a **forma federativa de Estado;**”



Como identificar o federalismo fiscal e sua importância nos elementos determinantes do federalismo?

- O federalismo é signo de identidade constitucional. É uma **escolha constitucional** voltada para a função de controle do Estado, mediante separação de poderes, pela descentralização organizativa, administrativa e fiscal, sem que isso signifique ruptura com a unidade nacional do Estado.
- Ricardo Lewandowski, ao qualificar o federalismo, destaca **a atribuição de rendas às unidades** como um dos quatro atributos básicos do federalismo, que seriam os seguintes: “**(a)** repartição de competências, **(b)** autonomia política das unidades federadas; **(c)** participação dos membros na decisão da União; e **(d)** atribuição de renda própria às esferas de competência”.
- Acrescentamos ainda **os condicionantes de segurança jurídica** do federalismo, que concorrem para sua preservação: **I)** a rigidez constitucional das competências; **II)** o sistema bicameral, com o Senado, para coordenação federativa e direito uniforme; **III)** a existência de um Tribunal Constitucional que possa arbitrar conflitos federativos ou resolver sobre inconstitucionalidades; e **IV)** as medidas de intervenção federal para proteção das unidades.



Segundo Raul Machado Horta, a despeito da diversidade de modelos federalistas, um regime federativo deve conter os seguintes elementos:

- 1) indissolubilidade do vínculo federativo;
- 2) pluralidade dos entes constitutivos;
- 3) soberania da União;
- 4) autonomia constitucional e federativa dos Estados;
- 5) repartição constitucional das competências;
- 6) intervenção federal nos Estados;
- 7) iniciativa dos poderes estaduais para propor alteração na Constituição Federal;
- 8) poder judiciário estadual distinto em sua organização e competência do poder judiciário federal;
- 9) competência tributária da União e dos Estados, observada a particularização dos tributos de cada um deles.



Relações federativas

A Constituição do Estado Federal comporta distintas relações jurídicas:

- (a) entre a União e os Estados e Municípios, em verticalidade, como Estado Federal ou Nação (regras de Constituição Nacional);
- (b) entre as pessoas do federalismo, quanto aos vínculos horizontais de autonomias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (regras da Constituição Federal);
- (c) relações horizontais dos estados e dos municípios entre si;
- (d) relações entre particulares e as pessoas do federalismo;
- (e) entre as unidades do federalismo e os órgãos de coordenação federativa (Senado, Conselho Nacional de Justiça e outros) e
- (f) aquelas da jurisdição federativa (Supremo Tribunal e Tribunais Superiores).



Representação das unidades federativas

- Estados - SENADO FEDERAL:

1. “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:”
2. “Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.”

-Municípios: evolução constitucional do regime da autonomia municipal

- - **Constituição de 1891:** união dos Estados (vide slide anterior)
 - “Do Município – **Art. 68** - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”
 - "**Art. 6º** - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: (...) f) - *a autonomia dos municípios*; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)“.
- **Constituição de 1934:** introduz o Município no federalismo fiscal



Autonomia Municipal no Federalismo

CF/88

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.



- Quanto à origem: **Federalismo por agregação** ou *come together* (resulta da união de Estados previamente soberanos) *versus* **Federalismo por desagregação** ou *hold together* (surge através do desmembramento de uma estrutura única em unidades dotadas de autonomia).
- Quanto à organização: **Federalismo dual** (campos específicos de atuação para cada ente) *versus* **Federalismo cooperativo** (não há fronteira claramente definida em relação à distribuição de competências entre as unidades federadas).
- Quanto ao grau de homogeneidade: **Federalismo simétrico** (grau razoável de homogeneidade) *versus* **Federalismo assimétrico** (desníveis federativos, criando mecanismos que amenizam as diferenças em prol da unidade nacional).
- Federalismo vertical e federalismo horizontal.



Tipologias de Federalismo

- O modelo de federalismo adotado pela Constituição: ***federalismo centrífugo*** (do tipo “dual” - efeito em favor das autonomias de menor capacidade financeira) e ***federalismo centrípeto*** (cooperativo – a partir da Constituição de 1946).

“federalismo centrífugo” privilegia as autonomias e dispersa o poder para a periferia, em favor das unidades federadas (cujo máximo é representado pelo “federalismo dual”); e o

“federalismo centrípeto”, põe ênfase na entidade central, com convergência dos poderes para a entidade central (cujo extremo será o Estado unitário, com ou sem descentralização).

Os Estados unitários, mais recentemente, têm adotado a descentralização financeira, ainda que não se constituam em Estados federados.

Por isso, quanto à forma, hoje, os Estados mostram-se como federados (i), unitários (ii) e unitários com descentralização (iii).



Federalismo Fiscal



- **Proibição de redução do federalismo cooperativo à centralidade da União.**
- A Constituição não admite retrocesso quanto à opção pelo federalismo cooperativo, como nota evidente da rigidez da Constituição material.
- Por cláusula pétrea que define a identidade do Estado brasileiro, queda-se afastada qualquer tentativa de regresso à unidade, ou medida que confira prevalência da unidade central em detrimento da descentralização das competências legislativas, ou ainda algum prejuízo à redução das desigualdades regionais ou à promoção do desenvolvimento equilibrado.



- Federalismo fiscal: É o estudo da maneira pela qual os entes federados se relacionam entre si sob a ótica financeira.
- Envolve a **repartição de competências** entre as unidades federadas e a **atribuição de receitas** próprias para o desempenho das atribuições respectivas. Relação de compatibilidade entre os encargos administrativos e as receitas destinadas ao seu custeio.
- **Discriminação de rendas**: (i) **atribuição de competências** próprias para a instituição de tributos e (ii) **transferências intergovernamentais e participações no produto da arrecadação** dos demais entes. Estas últimas podem ocorrer de forma **direta** ou **indireta**, através de Fundos.
- Brasil: amplo e complexo sistema de transferências, com repasses voluntários, participações diretas e indiretas na arrecadação de outros entes e exercício de competências próprias.



1. Discriminação de rendas pela fonte:

- **Competências exclusivas:** as três esferas de governo igualmente podem instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 145, da CF), *segundo a competência*. Cabe à União, ainda, a competência para instituição de empréstimos compulsórios (art. 148) e para instituição de contribuições em geral (art. 149 e 195).
- Art. 149, § 1º - “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de *regime próprio de previdência social*, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.”
- **Competência remanescente**, para a instituição de impostos não previstos na Constituição, antes exercida pelos Estados e pela União, ficou reservada apenas à União (art. 154, inciso I) com a CF/88.
- **Competência extraordinária** - impostos extraordinários (art. 154, inciso II).
- União (art. 153): instituição dos impostos sobre a importação, a exportação, a renda, os produtos industrializados, as operações financeiras e a propriedade territorial rural, e o sobre grandes fortunas.



1. Discriminação de rendas pela fonte:

Estados e Distrito Federal: instituição de impostos sobre a transmissão *causa mortis* e doação, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de comunicação e transporte interestadual e intermunicipal e sobre a propriedade de veículos automotores (art. 155). Podem, ainda, instituir contribuições sobre o salário de seus servidores, destinadas a custear sistemas próprios de previdência e assistência social (art. 149, parágrafo único).

Municípios e Distrito Federal: instituição de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão *inter vivos* de bens imóveis e os serviços de qualquer natureza (art. 156), além das contribuições destinadas a custear sistemas de previdência e assistência social de seus servidores (art. 149, parágrafo único), e da contribuição de iluminação pública (art. 149-A).



LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR EM FUNÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público; (LIBERDADE DE TRÁFEGO)

VI - instituir impostos sobre: (IMUNIDADE RECÍPROCA)

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; (...)

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País; (UNIDADE GEOGRÁFICA)

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino. (NÃO DISCRIMINAÇÃO)



LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR EM FUNÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL

“A tradicional distinção entre software de prateleira (padronizado) e por encomenda (personalizado) não é mais suficiente para a definição da competência para tributação dos negócios jurídicos que envolvam programas de computador em suas diversas modalidades. Diversos precedentes da Corte têm superado a velha dicotomia entre obrigação de fazer e obrigação de dar, notadamente nos contratos tidos por complexos. O legislador complementar, amparado especialmente nos arts. 146, I, e 156, III, da Constituição Federal, buscou dirimir conflitos de competência em matéria tributária envolvendo softwares elencando, no subitem 1.05 da lista de serviços tributáveis pelo ISS anexa à LC 116/03, o licenciamento e a cessão de direito de uso de programas de computação. É certo, ademais, que, conforme a Lei 9.609/98, o uso de programa de computador no País é objeto de contrato de licença. Associa-se a isso a noção de que software é produto do engenho humano, é criação intelectual. Ou seja, é imprescindível a existência de esforço humano direcionado para a construção de um programa de computador (obrigação de fazer), não podendo isso ser desconsiderado quando se trata de qualquer tipo de software. A obrigação de fazer também se encontra presente nos demais serviços prestados ao usuário, como, v.g., o help desk e a disponibilização de manuais, atualizações e outras funcionalidades previstas no contrato de licenciamento. Igualmente há prestação de serviço no modelo denominado software-as-a-Service (SaaS), o qual se caracteriza pelo acesso do consumidor a aplicativos disponibilizados pelo fornecedor na rede mundial de computadores, ou seja, o aplicativo utilizado pelo consumidor não é armazenado no disco rígido do computador do usuário, permanecendo online em tempo integral, daí por que se diz que o aplicativo está localizado na nuvem, circunstância atrativa da incidência do ISS.”

[ADI 1.945, reld. do ac. min. Dias Toffoli, j. 24-2-2021, P, DJE de 20-5-2021.]



LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR EM FUNÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL

“A tradicional distinção entre software de prateleira (padronizado) e por encomenda (personalizado) não é mais suficiente para a definição da competência para tributação dos negócios jurídicos que envolvam programas de computador em suas diversas modalidades. Diversos precedentes da Corte têm superado a velha dicotomia entre obrigação de fazer e obrigação de dar, notadamente nos contratos tidos por complexos. O legislador complementar, amparado especialmente nos arts. 146, I, e 156, III, da Constituição Federal, buscou dirimir conflitos de competência em matéria tributária envolvendo softwares elencando, no subitem 1.05 da lista de serviços tributáveis pelo ISS anexa à LC 116/03, o licenciamento e a cessão de direito de uso de programas de computação. É certo, ademais, que, conforme a Lei 9.609/98, o uso de programa de computador no País é objeto de contrato de licença. Associa-se a isso a noção de que software é produto do engenho humano, é criação intelectual. Ou seja, é imprescindível a existência de esforço humano direcionado para a construção de um programa de computador (obrigação de fazer), não podendo isso ser desconsiderado quando se trata de qualquer tipo de software. A obrigação de fazer também se encontra presente nos demais serviços prestados ao usuário, como, v.g., o help desk e a disponibilização de manuais, atualizações e outras funcionalidades previstas no contrato de licenciamento. Igualmente há prestação de serviço no modelo denominado software-as-a-Service (SaaS), o qual se caracteriza pelo acesso do consumidor a aplicativos disponibilizados pelo fornecedor na rede mundial de computadores, ou seja, o aplicativo utilizado pelo consumidor não é armazenado no disco rígido do computador do usuário, permanecendo online em tempo integral, daí por que se diz que o aplicativo está localizado na nuvem, circunstância atrativa da incidência do ISS.”

[ADI 1.945, reld. do ac. min. Dias Toffoli, j. 24-2-2021, P, DJE de 20-5-2021.]



2. Discriminação de rendas pelo produto (arts. 157 a 162, CF/88) – Transferência direta:

Participação dos Estados e Distrito Federal na arrecadação da União:

- 1) 100% DO IRRF (imposto de renda retido na fonte) sobre os rendimentos pagos pelos Estados e DF;
- 2) 20% dos impostos residuais criados na forma do art. 154, I;
- 3) 10% do IPI, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados do Estado;
- 4) 29% da CIDE-Combustível;
- 5) 30% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação.

Participação dos Municípios e Distrito Federal na arrecadação da União:

- 1) 100% da arrecadação do IRRF sobre os rendimentos pagos pelo Município;
- 2) 50% do ITR relativo aos imóveis do Município (ressalvada a hipótese do art. 153, §4º, III da CF, em que os Municípios poderão, por convênio com a União, arrecadar 100% do ITR);
- 3) 7,25% da CIDE-Combustível (25% da parte dos Estados - 29%);
- 4) 70% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação.



2. Discriminação de rendas pelo produto – Transferência indireta (fundos):

Participação dos Municípios e Distrito Federal na arrecadação dos Estados:

- 1) 50% do IPVA dos veículos licenciados em seu território;
- 2) 25% do ICMS;
- 3) 2,5% do IPI transferido pela União aos Estados, proporcional às exportações ocorridas no território estadual

(equivale à 25% dos 10% que os Estados receberam a título de IPI).

FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO:

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS e DISTRITO FEDERAL (FPE): 21,5% do IPI e IR, já excluído o IRRF que pertence integralmente aos Estados;

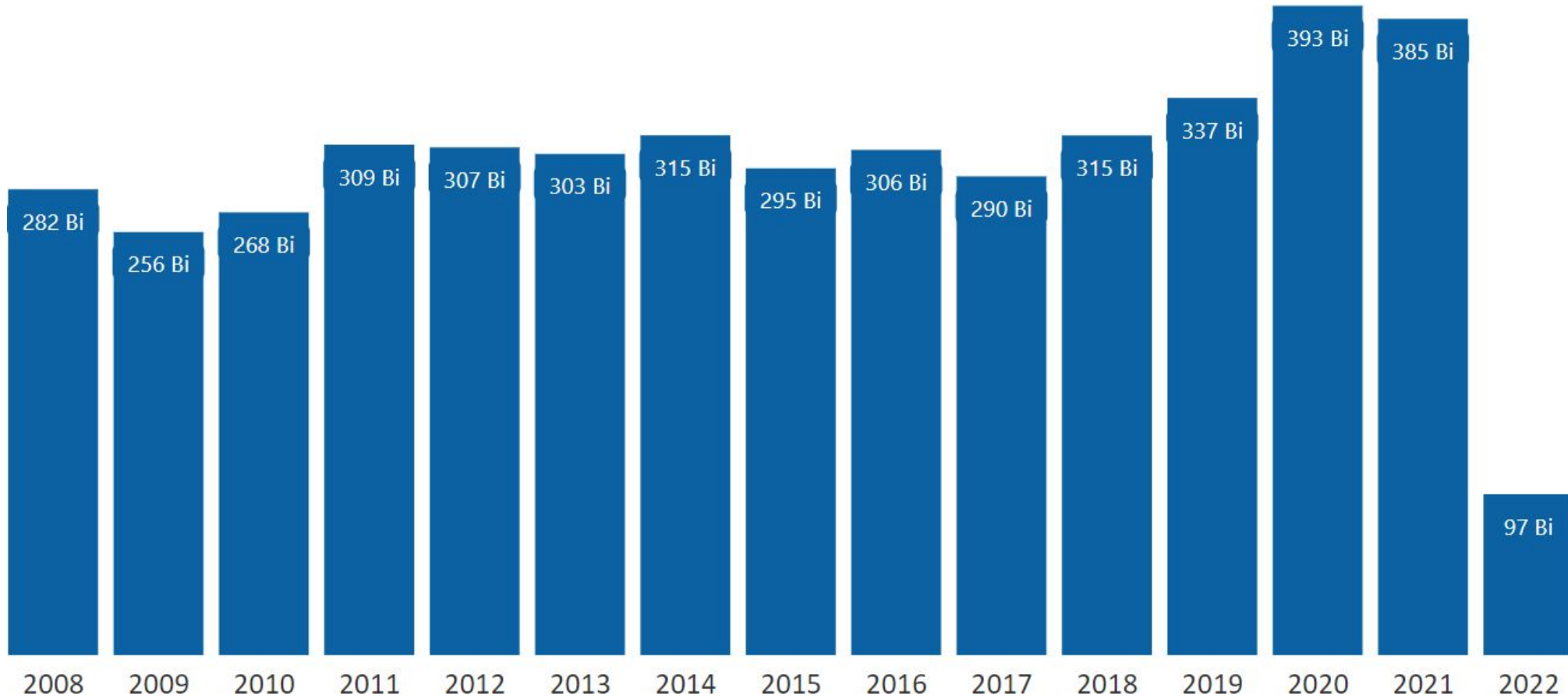
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM): 22,5% +1% (dezembro) + 1% (julho) + 1% (setembro) da arrecadação do IPI e do IR, já excluída a parcela do IRRF que pertence integralmente aos Municípios;

FUNDOS DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO), NORDESTE (FNE) E CENTRO-OESTE (FCO): 3% do total da arrecadação do IPI e do IR, destinados ao desenvolvimento econômico e social, através de programas de financiamento aos setores produtivos das regiões; sendo 50% do FNE destinado ao semi-árido do NE.



2. Transferências federais a Estados e Municípios:

Valor Repassado por Período (R\$)



Fonte: Tesouro Nacional
Transparente



2. Discriminação de rendas pelo

produto:

“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. O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.”

[RE 572.762, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 18-6-2008, P, DJE de 5-9-2008, Tema 42.]

“O produto da arrecadação do adicional de alíquota de ICMS destinado ao fundo de combate à pobreza não é objeto da repartição estabelecida no art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, sendo tal medida constitucional.” [ARE 1.308.578 ED-AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 2-3-2022, 1ª T, DJE de 21-3-2022.]



Matérias de Lei Complementar

(Nacional)
Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I. - finanças públicas;
- II. - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III. - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;



Matérias de Lei Complementar

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: (...)
(Nacional)

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

- a) indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
- d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
- e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



Federalismo

Art. 165 (l.) § 9º Cabe à lei complementar:
orçamentário

- I.- dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II. - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
- III.- dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166 .
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)



Dirigismo constitucional e o dever de assegurar desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais – limites e possibilidades.

- O desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais ocupam lugar primordial na Constituição de 1988, pois, além de figurarem entre os objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3.º, CF/88) e serem princípio da ordem econômica, são referidos em diversos outros dispositivos, dentre os quais o art. 43 que, ao cuidar da Região, confere poderes à União para “*articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social*” e, com isso, alcançar as finalidades fundamentais de “*desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais*” (art. 3.º, II, CF/88).
- Esta finalidade não será alcançada apenas com esforços da União. Cabe a ela definir políticas públicas, mas os meios não se limitam ou reduzem apenas à União, que poderá sempre, pelo princípio de solidariedade, “articular” estas medidas com Estados e Municípios.



Exemplos de competências comuns dirigidas ao desenvolvimento

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades** sociais e **regionais**;

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.



Regiões

DAS REGIÕES

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.



Regiões - Zona Franca de Manaus

- Diversos programas contam com a finalidade de redução de desigualdades regionais no País.
- Entre outros, o mais expressivo continua sendo a Zona Franca de Manaus, conforme o art. 1.º do Dec. lei 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Zona Franca de Manaus (criada pela Lei 3.173/1957, e regulamentada pelo Dec. 47.757, de 03.02.1960):
- “Área de livre comércio de importação e de exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.”
- Art. 40 dos ADCT



Competências para tributação X Federalismo Fiscal

- **IPI - redução de alíquotas por meio de decretos regulamentares, o que prejudicou a Zona Franca de Manaus.** Foram propostas as ADI's 7153, 7155, 7157, 7159 e 7160 para discutir a perda da atratividade para a fabricação de produtos na ZFM e a violação à política de desenvolvimento regional criada pela Constituição. As ações, sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes, foram extintas sem solução do mérito, porque houve alteração das normas para adequar as reduções do IPI, de forma a preservar 97% de todo o faturamento da ZFM, o que levou ao reconhecimento da perda de objeto das discussões.
- **ICMS – alíquota dos produtos e serviços considerados essenciais.** As LC's 192/2022 e 194/2022, expedidas pela União, limitaram as alíquotas de ICMS sobre bens e serviços essenciais, em especial energia e combustíveis, levando em consideração o julgamento do RE n.º 714.139 pelo STF. Por meio das Leis Complementares, foram “reguladas” diversas características do ICMS, o que levou ao questionamento da constitucionalidade destas normas pelos Estados por meio da ADI 7.191, sob as premissas de que os limites da norma geral teriam sido ultrapassados e de que a União teria usurpado a competência dos Estados. Por sua vez, a União questionou a violação do princípio da seletividade por meio da ADPF 984.

Também nestes casos, o STF não proferiu decisão de mérito sobre a constitucionalidade das normas e das práticas de tributação dos Estados, mas por outro motivo: homologou a composição entre União e Estados para solucionar o conflito, o que privilegia a autonomia dos entes federativos.



Competências para tributação X Federalismo Fiscal

“Acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Discussão sobre a constitucionalidade das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante do art. 155, §§ 2º, 4º, IV, e 5º, da Constituição Federal, entre outros. 3. ADI 7.191. Monofasia, uniformidade e alíquota ad rem do ICMS sobre combustíveis (art. 3º, inciso V, “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º; art. 8º, todos da Lei Complementar 192/2022) 4. ADPF 984. Debate sobre a essencialidade de combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transporte para fins de cobrança do ICMS, nas leis estaduais e distrital das 27 (vinte e sete) unidades federativas. 5. Comissão Especial, como técnica autocompositiva de mediação e conciliação, formada nos autos. Proposta de solução para o impasse federativo. Possibilidade de realização de acordo em parte. 6. Acordo referendado formalmente pela União e por todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação judicial, com explicitações e condicionantes. 7. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis. 8. Acompanhamento do cumprimento a cargo desta Corte”.

[ADI 7191, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-259 DIVULG 16-12-2022 PUBLIC 19-12-2022]



Federalismo educacional

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (...)

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.



Federalismo sanitário

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (...)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

(...)

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (...)



Federalismo administrativo

Art. 37 – (...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos **Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (...)

XXII - as **administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.



Federalismo administrativo

Art. 39....

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I. - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II.- se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



Federalismo previdenciário

- “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos **orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, e das seguintes contribuições sociais: (...)”

- “Art. 198

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”.



Federalismo e dívida pública

-” Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII- dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

VI.- estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”.

- "Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)"](#)



- **Solidariedade como princípio legitimador do federalismo cooperativo equilibrado e rigidez constitucional**
- Como destaca Gilberto Bercovici, a solidariedade é o principal elemento de “legitimação político-constitucional do federalismo”.
- Examinada a discriminação de rendas na CF/88, verifica-se que o federalismo brasileiro assume um modelo cooperativo, fundado na solidariedade e na garantia do bem-estar, que são valores típicos do Estado Social.
- Por isso, o sistema nacional de federalismo cooperativo contempla as competências das fontes, acompanhadas da distribuição de competências impositivas e dos direitos de participação nos fundos especiais formados com arrecadação de tributos de unidades alheias, geralmente a União.



- DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO

- A última prorrogação da DRU foi dada pela EC nº 126/2022 e estende o mecanismo até 2024, mantendo o elevado percentual de desvinculação previsto pela EC nº 93/2016 de 30% (contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas, excetuando-se as receitas das contribuições destinadas à seguridade social) – Prorrogação 5

Histórico da DRU (1994 a 2015)

DENOMINAÇÃO	DISPOSITIVO	VIGENCIA
Fundo Social de Emergência	ECR n. 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC N. 10/1996	1996 e 1º Sem. 1997
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC n. 17/1997	2º Semestre 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União	EC n. 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC n. 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC n. 56/2007	2008 a 2011
DRU – Prorrogação 3	EC n. 68/2011	2012 a 2015



Intervenção Federal ou Estadual

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;**
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.**
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)**



Intervenção Federal ou Estadual

“Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I- deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.”



Considerações Finais

