

Onofre Batista: Audiência pública no STF discutirá conflitos federativos

O ministro Luiz Fux convocou para o próximo dia 25 uma importante audiência pública para discutir os conflitos federativos relativos aos frequentes bloqueios de recursos dos estados praticados pela União. O tema é objeto da ACO 3.233, ajuizada pelo estado de MG, da qual o ministro é o relator.

Antes de tudo, vale mesmo reascender o debate, porque os bloqueios são de duvidosa constitucionalidade, na medida em que se traduzem em mecanismo autoexecutório de cobrança da “união” contra um de seus entes federados, que flagrantemente ofende ao princípio federativo. A propósito, essa é a opinião de Celso Antônio Bandeira de Mello; Menelick de Carvalho Netto; Fábio Konder Comparato; Misabel Derzi; Eros Roberto Grau; Dalmo de Abreu Dallari; Américo Masset Lacombe; José Alfredo Baracho; Lúcia Valle Figueiredo e vários outros^[1].

Como afirmam os autores, a possibilidade de garantia e contragarantia veiculada pelo artigo 167, parágrafo 4º da CF/88 não autoriza a penhorabilidade direta de bens públicos, mas tão somente a possibilidade de, no orçamento, se vincular receita de impostos para prestação de garantia e para pagamentos de débitos para com a União. A propósito, a norma foi introduzida pela Emenda Constitucional 3/1993, que não poderia modificar a Constituição naquilo que é imutável, ou seja, não poderia portar ofensa ao princípio federativo, que é cláusula pétrea.

Na verdade, a tendência centralizadora das instituições federais é antiga. Foi para romper com essa tradição que a CF/88 buscou formatar uma verdadeira federação; foi para garantir o constitucional ideal democrático-descentralizador que o pacto federativo foi firmado. É ressabido que é impossível gerir democraticamente um país de mais de 200 milhões de habitantes e com dimensões continentais do painel de controles da Esplanada. Entretanto, sabe-se que, tão logo se deu a promulgação da Constituição, o pacto federativo começou a ser arranhado, por um movimento contínuo de centralização de receitas e de descentralização de despesas.

A tecnoburocracia da União nunca absorveu os mandamentos democrático-decentralizadores da CF/88 e se ressentiu da lógica federalista de descentralização do poder. Para se ter uma ideia do absurdo, a arrecadação tributária nacional corresponde a cerca de 34% do PIB. Destes, cerca de 68% correspondem à arrecadação da União; 25%, à estadual, e 7%, à municipal.

O governo federal, enclausurado em Brasília, optou por se manter inerte diante da guerra fiscal travada pelos estados, que já deteriorou mais da metade de sua base tributária, mesmo tendo o dever constitucional de evitar conflitos de competência em matéria tributária, como determina o artigo 146, I, da CF/88. A União, assim, criou relações de dependência e subordinação, garantindo sua posição de supremacia. É que a centralização das receitas traduz centralização de poder.

Os desequilíbrios federativos provocados diretamente pela União são frequentes. Basta verificar alguns *cases* julgados recentemente pelo STF, como a tentativa da União de se apropriar dos recursos da multa de regularização da lei de repatriação; os índices exorbitantes de correção da dívida dos estados com a União (Selic capitalizada); diversas renúncias a tributos cuja arrecadação deveria ser compartilhada com os estados e municípios (exonerações do IPI e deduções no IR) ou mesmo a inconstitucional mora na compensação dos estados pelo deficit gerado pelas exonerações concedidas ao ICMS no que tange à exportação de produtos semielaborados (defasagens da Lei Kandir).

No que diz respeito às defasagens da Lei Kandir, o STF, no julgamento da ADO 25, no dia 30/11/2016, declarou a mora da União quanto à edição da lei complementar de que trata o artigo 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que fosse sanada a omissão. Acontece que, até hoje, nada foi compensado e lei alguma foi editada, apesar de a Comissão Mista Especial haver aprovado projeto de lei por unanimidade (a matéria nunca foi pautada).

O TCU, que deveria tão somente apurar as perdas, para a surpresa dos estados, chegou a anunciar que os repasses deveriam ser interrompidos porque, nos termos do artigo 91, parágrafo 2º, do ADCT da CF/88, o ICMS já é destinado em proporção superior a 80% ao estado onde ocorre o consumo das mercadorias. Acontece que, como demonstrado pela Comissão de Secretários de Estados da Fazenda (Comsefaz), seja lá pela metodologia que se quiser adotar, o ICMS jamais alcançou esse percentual! O dispositivo constitucional firma que a entrega de recursos deve perdurar, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o artigo 155, II tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a 80%, ao estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços. O artigo 91 do ADCT nunca foi regulamentado! Além disso, o parágrafo 2º prevê que as compensações devem perdurar até que o ICMS tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, “em proporção não inferior a oitenta por cento”, ao Estado consumidor, portanto, o dispositivo não é autoaplicável, até porque a locução “não inferior a oitenta por cento” remete à um limite maior que 80%, sem, todavia, defini-lo. Pode a lei complementar fixar até 100%! A lei que se reclama é a mesma que a ADO 25 determinou que seja feita e que vem sendo boicotada.

Apenas em Minas Gerais, as defasagens de compensação da chamada Lei Kandir, mesmo segundo as estimativas mais pessimistas, ultrapassam a cifra dos R\$ 100 bilhões. Mesmo assim, a União insiste em cobrar uma pretensa dívida do estado de cerca de R\$ 90 bilhões e, para coagir, chega a ameaçar reter repasses constitucionais. O governo mineiro vem pleiteando um encontro de contas entre os créditos relativos às perdas da Lei Kandir e os débitos referente à dívida com a União, mas não é sequer ouvido. A questão, que mereceu os encômios do empresariado e da classe política, vem enfrentando severa resistência da tecnoburocracia federal.

A Lei Kandir buscou incentivar as exportações, entretanto, provocou uma grave “desindustrialização” nos estados exportadores de *commodities* (como MG). A principal fonte de recursos dos estados exportadores foi desmontada; as compensações jamais vieram e, assim, foram eles que pagaram sozinhos a conta do Plano Real. O governo federal, ao contrário, aproveitando-se da degradação da base tributária dos estados, alargou a incidência dos impostos sobre o consumo quando aumentou a incidência das contribuições não compartilhadas e instituiu um verdadeiro ICMS federal (PIS e Cofins). Se não compensou os estados, por outro giro, avançou sobre os impostos sobre o consumo (da competência estadual).

Ao longo dos anos, a União direcionou seus esforços arrecadatórios para as contribuições. Entre 1994 e 2002, a carga tributária brasileira subiu de 24% para 34% do PIB e, nesse mesmo período, a parcela das contribuições na receita total cresceu de 11% para 48%. Atualmente, cerca de dois terços de todo valor arrecadado pela Receita Federal vêm das contribuições. A não afetação do produto da arrecadação das contribuições foi um dos principais fatores motivadores para que a União priorizasse essa espécie tributária, porque a CF/88 não previu a partilha dos recursos arrecadados com as contribuições em razão de sua vinculação. Entretanto, em um movimento de fraude à Constituição, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) se encarrega de jogar no Caixa Único da União 30% desse montante. Foi por isso que os estados foram ao STF, por meio da ADPF 523, exigir que a parcela devida aos estados do valor das contribuições sociais desvinculadas pela DRU fosse compartilhada (20% dos 30%).

Minas Gerais é um exemplo clássico do processo de desindustrialização provocada pela malfadada política macroeconômica brasileira, sobretudo veiculada pela Lei Kandir. Na década de 1970, todo o investimento feito para implantação de um parque guseiro que pudesse dar suporte à indústria siderúrgica e lastreasse a almejada implantação de indústria automobilística foi desperdiçado. O minério passou a ser exportado e, hoje, o aço chinês chega em condições competitivas à MG, feito com minério das alterosas. O “parque guseiro” e a indústria siderúrgica estão hoje em ruínas. A política de desenvolvimento mineira foi fulminada pela política de incentivo às exportações de *commodities* da União.

Se Minas Gerais vive esse desmonte, se recebe lama tóxica de barragens rompidas que mata sua gente e destrói suas cidades, rios e fazendas, a União, por outro lado, busca matar o futuro dos mineiros. O governo federal pretende renovar antecipadamente a concessão de ferrovias mineiras, possibilitando investimentos cruzados. Em outras palavras: a União editou a Lei 13.448/2017 para lastrear sua intenção de prorrogar antecipadamente o contrato da Estrada de Ferro Vitória Minas e, em troca, determinar a construção de um trecho de 377 km entre Campinorte (GO) e Água Boa (MT), estimado em R\$ 2,62 bilhões, na Fico – Ferrovia de Integração Centro-Oeste. Trocando em miúdos: a União quer prorrogar a concessão de linha férrea à concessionária que prestou por anos serviços deficientes aos mineiros e deseja, como contrapartida, investir o valor da outorga e das multas que recebeu em outro estado. Mesmo sendo Minas Gerais um estado central, sem saída para o mar, não pretende garantir a melhoria da malha mineira que se encontra em situação de abandono, mas pretende usar o dinheiro em outro estado. Foi essa possibilidade de prorrogação com investimentos cruzados em outras malhas que deu razão a diversos questionamentos judiciais (ADI 5.684 da Ferrofrente; ADI 5.991 da PGR; ACP do ES de julho de 2018). Minas Gerais vem assistindo seu presente ser destruído, e seu futuro, corroído!

A guerra federativa não para. As ACOs 3.150 e 3.151 foram propostas pelos estados para impor à União maior transparência com relação à apuração dos montantes transferidos em razão do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Na ACO 3.150, requereram os estados o acesso aos sistemas informatizados que tratassem do controle do FPE, bem como solicitaram a reclassificação das receitas decorrentes de parcelamentos especiais, para em seguida haver a sua transferência. A União não só atrasava a efetivação dos repasses como negava acesso aos estados no que diz respeito aos dados informatizados que permitam aos entes federados conferir o montante que lhes cabe. Foi por isso que, na ACO 3.151, houve pedido para que a União prestasse contas dos valores repassados aos estados autores de todas as receitas provenientes de IR e IPI que foram arrecadadas em todos os parcelamentos.

O quadro de crise dos estados se agrava quando consideramos que os serviços mais essenciais à população e que também são os mais dispendiosos (saúde, segurança e educação) ficam, em grande parte, a cargo dos estados e municípios, cujos servidores auferem remunerações sensivelmente inferiores àquelas pagas ao funcionalismo federal. É ressabido que a União aportava inicialmente ao SUS 80% dos valores; hoje, esse percentual não chega a 40%. No que diz respeito à educação, é consabido que os estados gastam mais de 80% do montante total, enquanto a União não investe nem 12%. Se os gastos com segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil, sistema prisional) são essencialmente dos estados, pode-se verificar que o desmonte do Estado Democrático de Direito de desiderato social se explica pelo sufoco financeiro imposto aos estados! Por isso sofrem os mais humildes.

No atual cenário de turbulência econômico-financeira que atinge o país, a recessão, a estagnação e o crescimento baixo acabam de derrubar definitivamente os estados. Tudo isso explica por que os entes menores passaram a experimentar um declínio vertiginoso em seus ingressos, notadamente naquilo que é repassado através dos FPE. Os estados possuem reduzido poder de tributar, já que não podem fazer como a União, que simplesmente “cria” novas exações, por meio do exercício de sua competência tributária residual (artigo 154, I; artigo 195, parágrafo 4º). Nem mesmo a emissão de moedas está disponível aos governos estaduais e municipais (artigo 21, VII), e a obtenção de empréstimos claramente não se mostra adequada nem é legalmente possível, à luz das restrições postas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O somatório geral revela que os entes subnacionais se encontram imobilizados pelos efeitos de um cenário que não causaram, sequer podendo fazer algo a respeito, a não ser cortar despesas fundamentais, sacrificando sua própria capacidade operacional.

Foi exatamente o que tiveram de fazer muitas unidades, reféns das políticas econômicas da União. Por tudo isso, Minas Gerais está em inelutável “situação de calamidade financeira”, reconhecida, inclusive, por sua Assembleia Legislativa. É patente a situação de penúria enfrentada pelas unidades federadas, que, por um lado, encontram-se obrigadas a obedecer limites fiscais rígidos e prestar serviços fulcrais à comunidade e, por outro, estão impossibilitadas de gerar novas fontes de receita, tendo suas verbas constantemente diminuídas por comportamentos da União.

Resta parabenizar a sensibilidade e senso de justiça do ministro!

Minas Gerais sofre, Minas Gerais luta, Minas Gerais grita por justiça!

[1] Nesse sentido vale conferir a posição de todos esses autores na *Direito Público: Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte: Del Rey, v. I, n. I, Jan./Jun. 1999.

Date Created

16/06/2019