



Revista Jurídica

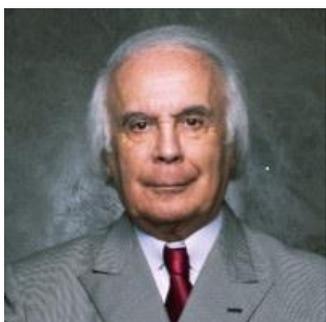


EDIÇÃO I **2022**

FEDERALISMO, TRIBUTAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO BRASILEIRO: REFLEXÕES CRÍTICAS

FEDERALISM, TAXATION AND BUDGET MANAGEMENT IN THE BRAZILIAN STATE: CRITICAL REFLECTIONS

Eduardo Marcial Ferreira Jardim



Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Professor Emérito na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas, Cadeira nº 62. Membro Fundador do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário/IBEDAFT. Sócio de Eduardo Jardim e Advogados Associados. Autor de obras jurídicas nas Editoras Noeses, Saraiva e Mackenzie. CV no Lattes CNPQ: <http://lattes.cnpq.br/8750317344050177>. *Email:* eduardo@eduardojardim.com.br

Resumo: O presente Estudo preordena-se a analisar criticamente o custo elevado do Estado Federal e, em particular o caso brasileiro, fazendo-o sob o prisma da tributação elevada, conjugada com incríveis distorções orçamentárias, ambos em flagrante descompasso com a Constituição da República.

Palavras-chave: Constituição da República; Estado Federal; Estado Unitário; Tributação; Inconstitucionalidades.

Abstract: The present Study is foreordained to critically analyze the high cost of the Federal State and, in particular, the Brazilian case, doing it under the prism of high taxation combined with incredible budgetary distortions, both in flagrant disagreement with the Constitution of the Republic.

Keywords: Constitution of the Republic; Federal State; Unitary State; Taxation; Unconstitutionality.

I. INTRODUÇÃO

O presente Estudo preordena-se a analisar os contornos tipificadores do Estado Federal no Brasil e sua intercorrência na seara tributária, tudo com o desígnio de mostrar as vicissitudes que oneram o país e tendem a comprometer progressivamente uma série de valores fundamentais proclamados no direito natural, *ad exemplum* da cidadania, dignidade da pessoa humana, igualdade, segurança, propriedade, habitação, transporte, saúde, educação e lazer, positivados com cores escarlates, diga-se de passo, na Carta de República promulgada em outubro de 1988.

Realmente, a fórmula federal de Estado, por si só, afigura-se sobremodo gravosa para os cidadãos que custeiam o Estado por meio da tributação, quer diretamente em relação aos tributos incidentes sobre a renda e a propriedade, quer indiretamente por intermédio de tributos que são repassados nos preços de mercadorias e serviços, a exemplo do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contribuições sociais e outros, os quais, por via transversa, são cobrados de todos os cidadãos, ricos e pobres, contribuintes e não contribuintes.

De todo modo, Estados de grandeza continental como o Brasil, ou também o Canadá ou os Estados Unidos, entre outros, tendem a adotar a forma federal de Estado, até como meio de viabilizar e otimizar a sua gestão.

Entrementes, afora a inadequada administração dos recursos financeiros provenientes da tributação, que entre outras censuráveis impropriedades gasta muito e gasta mal, o Estado Federal brasileiro é sobejamente dispendioso para o cidadão, que se vê instado a declinar do desfrute de valores fundamentais para arcar com o custo do país com três planos de governo,

dotados de Poder Executivo e Legislativo, distribuídos em 27 Estados e 5.670 Municípios, sem contar o ônus com o Poder Judiciário desdobrado nos patamares federal e estadual.

Destarte, no ver deste Estudo, temos uma de duas, ou se modifica os meandros do nosso pacto federativo, buscando reduzir a despesa pública, ou se instala uma Assembleia Nacional Constituinte com a finalidade de fundar um Estado Unitário, o qual, por sem dúvida, ensejaria uma drástica redução no custo Brasil. Em qualquer hipótese, não se pode olvidar que uma série de indecências e de orgias legais com o dinheiro público teriam que ser sepultadas definitivamente.

Ao concluir o presente introito, impende dizer que as reflexões suscitadas, bem assim as críticas anotadas, serão acompanhadas de propostas que, na visão do autor deste Estudo, teriam o condão de aprimorar as instituições a fim de afugentar as adversidades que orbitam o dia a dia dos brasileiros, cuja maioria, na verdade, não vive como cidadão, mas como súdito.

II. FORMAS DE ESTADO. GENERALIDADES

O Estado, compreendido como a nação jurídica e politicamente organizada, pode abrigar uma série de formas, a exemplo de federal ou unitário, bem como democrático ou autocrático, ou ainda, republicano ou monárquico, afora outras, que representam fórmulas de uma ordem normativa configuradora da entidade estatal.

Com efeito, num sentido largo, as modalidades retrocitadas exprimem formas de Estado, asserto firmado no magistério de Kelsen (ANO), que, ao versar o assunto, mencionou como tal a democracia e a autocracia, de um lado, senão também a república e a monarquia, de outra parte.

Outrossim, em sentido estrito, a expressão forma de Estado abriga tão somente o Estado Federal ou o Estado Unitário, enquanto a república ou a monarquia representam formas de governo, ao passo que a democracia ou autocracia traduzem desdobres de forma de governo titularizado pelo povo, consoante o axioma tradicional substanciado nos dizeres “governo do povo, pelo povo e para o povo” (KELSEN, 2019, p. 377).

Destarte, assentado o aspecto semântico concernente às formas de Estado, vejamos os traços peculiarizadores do modelo unitário ou federal, cumprindo gizar, desde logo, que o primeiro se caracteriza pela centralização do poder, enquanto o segundo, de revés, se materializa pela descentralização do poder.

A afirmação ecoa no magistério de Paulo Lopo Saraiva (1992, p. 11), que sublinha o traço rigorosamente centralizado no Estado Unitário, abrigando um mesmo poder, para um mesmo povo, em um mesmo território. Não é diferente a concepção de Georges Burdeau (1947, p. 33), que qualifica essa forma de Estado como entidade única em que todos os indivíduos são colocados sob a soberania estatal e obedecem a uma só autoridade, vivendo sob o regime de uma mesma legislação nacional.

Merece lembrada também a lição precisa de Celso Bastos (1994, p. 69-70), que versou o assunto com pena de ouro. São suas palavras: “Do ponto de vista da distribuição geográfica do poder, até final do século XVIII, não se conheceu senão o Estado Unitário.” É dizer, aquele em que há um único centro irradiador de decisões políticas expressas em lei. O poder de editar normas genéricas era exercido por um único polo sobre o território do Estado. Para que essas decisões fossem mais eficazes, desconcentrava-se, tão somente, a administração, dividia-se o país em circunscrições administrativas subordinadas à administração central, que dessa forma se tornava mais próxima do administrado. O Estado Unitário é a forma mais comum de Estado. Nele, os órgãos que exercem a soberania nacional são unos para todo o território. Também é denominado Estado simples, por ser o contrário dos designados Estados compostos, no caso Federação e Confederação.

Por outro lado, ao longo da história exsurgiu uma outra forma de Estado, de natureza composta, ao revés de simples, a qual, inicialmente, resultou da união de governos regionais, a exemplo dos Cantões Suíços que, por meio de contrato, fundaram a Suíça com a roupagem de Estado Federal. Essa modalidade de Estado contratual vigorou também nos Estados Unidos da América do Norte ao tempo da guerra da Secessão. em que os separatistas foram derrotados pela União, cujo sucesso culminou na cristalização do Estado Federal por meio de uma Constituição Federal. Por evidente, o Estado fundado em um Texto Constitucional reveste um grau de densidade e de definitividade incomparável com o Estado fulcrado em uma avença de nível contratual.

De fato, o Estado Federal ou Federação, como quer Geraldo Ataliba (1985, p. 10), tem por característica a associação de Estados para a formação de um novo Estado, com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Na mesma trilha, Celso Antônio Bandeira de Mello (1973, p. 8), com sua proverbial maestria, ensina que a Federação configura o regime no qual, em um único sistema jurídico global, as capacidades políticas são distribuídas entre diferentes pessoas jurídicas.

Ademais, ao bordar o tema federativo, não se pode olvidar a lição clássica de Sampaio Dória (1953, p. 13) em sua precisa definição de Federação expressa nos dizeres “autonomia recíproca entre os órgãos centrais e os regionais, pelos quais se tenham distribuído os poderes, sob a supremacia da nação soberana.”

Michel Temer (1987, p. 52), a seu turno, sublinha que três são as notas essenciais à caracterização federal: a) descentralização política fixada na Constituição ou repartição constitucional de competências; b) participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional; e c) possibilidade de autoconstituição; existência de constituições locais. Ao lado desses requisitos considerados indispensáveis à configuração do Estado Federal, o festejado professor reconhece a existência de outros elementos necessários à manutenção do pacto federativo, a teor da rigidez constitucional e da existência de um órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis (*op. cit.*).

Consoante as lições de Alexandre de Moraes (2009), o mínimo necessário para a caracterização do Estado Federal repousa na presença dos valores imersos nos artigos 1º e 18 do Texto Supremo, tudo conjugado com os seguintes princípios:

Nacionalidade única;
Repartição constitucional de competências entre as pessoas jurídicas de direito público interno;
Competência tributária em prol das entidades federadas que lhes garanta renda própria;
Poder de auto-organização;
Previsão constitucional de intervenção federal com a finalidade de manter o equilíbrio federativo;
Participação das unidades federadas na produção da legislação nacional;
Possibilidade de criação de nova unidade federativa ou modificação daquela já existente; e
Existência de um órgão de cúpula do poder Judiciário para proteger a Constituição Federal. (MORAES, 2009, p. 271-2).

Por todas as veras, os requisitos substanciados na partilha de competências, bem assim na auto-organização, entre outros, são desdobres dos elementos fundamentais e essenciais do pacto federativo, cuja unidade monádica consiste na “Repartição regional de poderes autônomos” que, na lição de José Afonso da Silva (1984, p. 46), é o cerne do conceito de Estado Federal. Aduz o mestre que esse é o traço diferencial entre o Estado Federal e o Unitário, uma vez que neste, ao contrário daquele, há apenas um centro de poder que se estende por todo o território e sobre toda a população.

No pensar deste Estudo, os elementos caracterizadores do Estado Federal se resumem na pluralidade de planos de governo – central e locais –, todos dotados de autonomia, iguais entre si, e gravitando sob a égide de uma ordem constitucional. Cumpre reafirmar, em alto e bom

som, que os demais componentes enumerados pela doutrina, relevantes embora, traduzem desdobramentos e explicitações do Federalismo, não integrando, contudo, o seu perfil tipológico, é dizer, são exógenos e não endógenos.

III. O UNITARISMO E O FEDERALISMO NO BRASIL E NO CENÁRIO INTERNACIONAL. RELAÇÃO DE ESTADOS UNITÁRIOS E FEDERAIS

Preliminarmente impende observar que, independentemente de cores políticas, os países de reduzida área territorial tendem a adotar a forma unitária de Estado, a exemplo da Dinamarca, Itália, Albânia ou Bulgária e outros, até porque um único plano de governo seria o bastante para conduzir um Estado Simples. Entrementes, nada impede que um país pequeno opte pela forma federal, assim como ocorre com a Suíça.

Por iguais razões, países de dimensão continental, a teor dos Estados Unidos da América do Norte, bem como do Canadá ou do Brasil, afora outros, tenham elegido a fórmula federativa de Estado ao se organizarem, fato, aliás, compreensível, porquanto a extensão territorial, em tese, justificaria a existência de governos locais, com poderes autônomos. Neste plano também há exceções, pois, a despeito de sua vastidão territorial, a China é um Estado Unitário.

Ante essas ponderações, ao menos em tese, é compreensível que o Brasil tenha adotado a forma federativa de Estado a contar da primeira Constituição Republicana, até porque, à luz da ordem monárquica e imperial de antanho, a forma unitária se impunha em virtude da centralização do poder, sem levar em conta quaisquer outros fatores.

Assim, o Brasil adotou o unitarismo desde o descobrimento em 1500, percorrendo a fase pré-colonial, bem assim a colonial, tendo sido cristalizado na Carta Imperial de 1824, alcançando o último quartel do século XIX, momento em que a primeira Constituição Republicana promulgada em 1891 instalou a forma federal de Estado entre nós.

Nesse sentido, o art. 1º da Constituição de 1891 designou a nação com o *nomen juris* de Estados Unidos do Brasil constituído pela união perpétua e indissolúvel das antigas províncias em Estados Unidos do Brasil. A aludida redação foi encampada pelo art. 1º do Texto Supremo de 1934, que manteve o nome Estados Unidos do Brasil, com a particularidade de substituir as províncias pelos Estados, Distrito Federal e Territórios. Em 1937, o art. 3º, eloquente e incisivo em sua primeira cláusula, ao lado de alterar a denominação do país para Brasil em vez de Estados Unidos do Brasil, explicitou a forma federativa claramente definida nos dizeres “O Brasil é um Estado Federal”.

A Constituição de 1946, por meio do comando inserto no art. 1º, restabeleceu o nome Estados Unidos do Brasil, mantendo, outrossim, o pacto federativo. Já a Carta de 1967, bem assim a Emenda nº 1/1969, em verdade uma outra Constituição, ambas reafirmaram o nome Brasil e o pacto federativo, fazendo-o com a mesma redação: O Brasil é uma República Federativa constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Finalmente, a Constituição de 1988, em seu art. 1º, denominou o país de República Federativa do Brasil e contemplou como integrantes do pacto federativo os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Realmente, a ordem constitucional então instalada inovou na dimensão em que contemplou os Municípios e o Distrito Federal com a estatura de pessoa jurídica de direito público interno.

Consoante prefalado, os Estados Unitários preponderam no plano internacional, embora o Federalismo tenha também florescido ao longo do tempo. À guisa de exemplo, o presente Estudo estampa uma relação de formas de Estado, a saber:

UNITÁRIOS

Afeganistão, África do Sul, Albânia, Armênia, Arábia Saudita, Argélia, Aruba, Bangladesh, Benim, Bolívia, Botsuana, Brunei, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Butão, Cabo Verde, Camarões, Camboja, Cazaquistão, Chade, Chile, Chipre, Cidade do Vaticano, Cingapura, Colômbia, Congo, República Democrática do Congo, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Costa do Marfim, Costa Rica, Croácia, Cuba, Dinamarca, Djibouti, Dominica, Egito, El Salvador, Equador, Eritreia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Filipinas, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Geórgia, Granada, Grécia, Guatemala, Guiana, Guiné, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, Hungria, Iêmen, Ilhas Fiji, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Indonésia, Irã, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Jordânia, Kiribati, Kuwait, Laos, Lesoto, Letônia, Líbano, Libéria, Líbia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Madagascar, Malauí, Maldivas, Mali, Malta, Marrocos, Maurício, Maurítânia, Mianmar, Moçambique, Moldávia, Mônaco, Mongólia, Montenegro, Namíbia, Nauru, Nicarágua, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Omã, Países Baixos, Palau, Panamá, Papua-Nova Guiné, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Qatar, Quênia, Quirguistão, Reino Unido, República Centro-Africana, República da China (Taiwan), República Dominicana, República Popular da China, República Tcheca, Romênia, Ruanda, Samoa, San Marino, Santa Lúcia, São Cristóvão

e Névis, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Seychelles, Senegal, Serra Leoa, Sérvia, Síria, Somália, Sri Lanka, Suazilândia, Suécia, Suriname, Tailândia, Tajiquistão, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Turquemenistão, Tuvalu, Ucrânia, Uganda, Uruguai, Uzbequistão, Vanuatu, Vietnã, Zâmbia e Zimbábue

FEDERAIS

Alemanha consiste em 16 estados (ou Länder);

Austrália consiste em seis estados (bem como dois grandes territórios e vários territórios externos);

Áustria consiste em nove estados (ou Bundesländer);

Brasil consiste em 26 estados (e um Distrito Federal);

Índia consiste em 28 estados (e sete Territórios da União);

Malásia consiste em 13 estados (e três territórios federais);

México consiste em 31 estados (e um Distrito Federal);

Os Estados Federados da Micronésia consistem em quatro estados;

Nigéria consiste em 36 estados (e um Território Federal);

Sudão consiste em 25 estados;

Os Estados Unidos consistem em 50 estados (bem como um Distrito Federal e vários territórios);

Venezuela consiste de 23 estados (bem como uma Dependência Federal e um Distrito Capital;

Argentina tem um sistema federal, que consiste em 23 províncias (e um Distrito Federal);

Bélgica consiste em uma série de componentes federados;

Canadá tem um sistema federal, que consiste em dez províncias (e três territórios);

Etiópia tem um sistema federal, que é composto de nove kililoch (e três Cidades Fretadas);

Iraque tem um sistema federal, que consiste em 18 governorates;

Paquistão tem um sistema federal, que consiste em quatro províncias (e quatro territórios federais);

Rússia tem um sistema federal, que consiste em 83 sujeitos ou entidades federais (ou diferentes termos; e duas Cidades Federais);

Suíça é composta por 26 cantões.

CUSTO DE ESTADO UNITÁRIO E DE ESTADO FEDERAL

Por óbvio, o custo da forma de Estado tem tudo a ver com a tributação, máxime porque são os recursos provenientes da arrecadação tributária que sustentam o Estado; daí, por oportuno, contrastear, ao menos em tese, a despesa pública no Unitarismo e no Federalismo.

Logicamente não se cogita da despesa em virtude de objetivos governamentais, mas do dispêndio do Estado no sentido estático, vale dizer, o custo dos Três Poderes.

Desponta à evidência que o Federalismo se afigura imensuravelmente mais dispendioso do que o unitarismo, tanto que neste último o poder político encontra-se centralizado em um único plano federal, naturalmente desdobrado nos Três Poderes. É dizer, em um Estado Unitário há tão somente um Poder Executivo, um Parlamento e um Judiciário. Já em um Estado Federal, a exemplo do Brasil, há um Poder Executivo Federal, bem como um Parlamento Federal com desdobramento nacional, assim como um Judiciário Federal, incluindo os 27 Poderes Executivos, os 27 Parlamntos e os 27 Judiciários Estaduais e o Distrital Federal, além de 5.670cinco mil Poderes Executivos Municipais e outros tantos Parlamntos Municipais.

Por sem dúvida, ressalta com clareza solar que o unitarismo é incomparavelmente menos dispendioso que um Estado Federal, donde, naquela forma de Estado a tributação é menos gravosa do que em um Estado Federal, uma vez que são essas as receitas que abastecem os cofres públicos. Só esse argumento bastaria para demonstrar a vantagem do Estado Unitário em relação ao Federal.

Outro ponto de vista pugnado pelos prosélitos do Federalismo repousa na representação local no plano federal ou nacional, sobretudo em países de grande dimensão territorial, uma vez que a autonomia das unidades federativas daria maior legitimidade ao exercício do Poder, tanto local como no concerto federativo, seja por intermédio das Assembleias Estaduais e por meio das Câmaras Municipais em nosso país, que haveriam de cuidar das peculiaridades locais, de tal sorte que poderiam traduzir as aspirações inerentes de cada realidade do país.

Não obstante, esse entendimento não é compartilhado por este Estudo, seja porque os chamados representantes não são, como deveriam ser, os porta-vozes da vontade social. Exemplifica o asserto, entre incontáveis hipóteses, a menoridade penal, sufragada por mais de 90% da população, conforme inúmeras pesquisas de opinião pública, enquanto o Congresso Nacional, em vez de pôr fim à regra que permite ao menor cometer crimes impunemente, ao contrário, permanece silente e indiferente a um assunto tão reclamado e postulado pela população, em uma demonstração clara de que aquele Parlamento não traduz os anseios da sociedade. Em suma, os representantes não representam. O mesmo descaso e indiferença se dá

nos Parlamentos Estaduais e Municipais, pois, embora não tenham competência para legislar sobre matéria penal, se representassem efetivamente a população poderiam e deveriam enviar moções ao Congresso Nacional compelindo esse Poder a respeitar a vontade do povo, *simpliciter et de plano*.

Ao contrário do Federalismo, o Unitarismo reveste todas as condições para governar um Estado, na dimensão em que o Presidente da República seria eleito segundo os moldes atuais, bem como a sociedade teria voz no Congresso Nacional como teoricamente tem atualmente por meio dos deputados federais dos Estados.

Por outro lado, os governadores dos Estados seriam nomeados pelo Presidente da República, enquanto os prefeitos, a seu turno, seriam designados pelos governadores. O Senado seria extinto, até porque não há nenhuma necessidade de haver um segundo parlamento, no caso o Senado, o qual, teoricamente representa os Estados no pacto federativo, mas na verdade compartilha todo procedimento legislativo com a Câmara dos Deputados. Ora, o sistema bicameral, sobre carecer de sentido e afigurar-se desnecessário, somente retarda o procedimento legislativo.

Embora o presente Estudo faça uma opção clara em prol do Estado Unitário, as reflexões a serem desenvolvidas, bem assim as conclusões, estão situadas na concepção atual da Carta da República que proclama a forma federal de Estado.

IV. SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO

Sob o pálio da Carta de 1946, foi editada a Emenda nº. 18/1965, a qual instalou um novel e moderno sistema tributário entre nós. Com efeito, os pontos mais importantes consistiram na criação de um capítulo dedicado ao Sistema Tributário concentrando as disposições dessa matéria, além de partilhar de forma rígida o Poder Tributário entre a União, Estados e Municípios, firmando competências privativas e exclusivas, o que inviabilizava, de logo, qualquer hipótese de bitributação e muito menos pluritributações.

Ao demais, merece destaque a circunstância pela qual a referida Emenda à Carta de 1946 instrumentou as pessoas constitucionais com poderes para obter os recursos financeiros necessários à consecução do bem comum e, mais do que isso, limitou o exercício do Poder Tributário. Importa ressaltar que a referida limitação à competência tributária representa uma fronteira intransponível por parte do legislador, e com isso a ordem constitucional protege o

cidadão e o contribuinte, os quais, indireta ou diretamente, suportam a despesa pública por meio da tributação.

Esses característicos da Emenda sob exame foram mantidos na Carta de 1967, senão também na Emenda nº 1 de 1969, o mesmo ocorrendo no texto da Constituição promulgada em outubro de 1988, a qual, no Título VI, “Da Tributação e do Orçamento”, hospeda um capítulo denominado “Do Sistema Tributário Nacional”, normatizado por intermédio do art. 145 e seguintes.

É dizer, as virtudes contidas no sistema concebido pelo Professor Rubens Gomes de Souza e implantado no Governo Castelo Branco foram encampadas pelas ordens constitucionais supervenientes, inclusive pelo Texto de 1988, pois o seu arquétipo e o seu arcabouço remanescem incólumes, tanto que as poucas inovações introduzidas na Carta a vigor, bem assim nas suas emendas, são apenas extensões da estrutura do sistema original, salvo uma série de impropriedades que, embora vitandas, não conseguiram desfazer a obra do mestre.

Outrossim, consoante prelecionado por Alcides Jorge Costa (2013), o aludido projeto deu margem ao surgimento do Código Tributário Nacional, introduzido em nosso sistema por meio da Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966, diploma aprovado com status de lei ordinária, o qual, entretantes, ganhou roupagem de lei complementar desde a Carta da República de 1967, que qualificou a matéria codificada como objeto de diploma de índole complementar.

A bem ver, a Constituição de 1988 recepcionou expressamente o Código Tributário Nacional, fazendo-o por meio do disposto no art. 146, incisos I, II e III, reafirmando o caráter tricotômico de nossa codificação, na medida em que incumbe a lei complementar a missão de dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária, bem como regular as limitações e, finalmente, estabelecer normas gerais, aspecto, aliás, muito bem sustentado pelo Professor Alcides Jorge Costa (2013), que enfatiza, inclusive, a relação de compatibilidade entre a referida tricotomia e a autonomia das unidades federativas.

Entretantes, o legislador de hoje e de ontem descumpre os postulados cardeais do sistema constitucional tributário e, por isso, o Brasil abriga uma tributação injusta, não raro confiscatória, na contramão dos direitos e garantias fundamentais.

PARADOXOS DA TRIBUTAÇÃO NO PAÍS

O direito tributário brasileiro apresenta uma incrível contradição, pois, de um lado, abriga o mais bem elaborado sistema no plano constitucional, enquanto, de outra parte, produz uma legislação subconstitucional na contramão da Carta Magna e, vezes sem conta, afronta

direitos e garantias fundamentais, conforme demonstrado nos tópicos subsequentes. Impende ressaltar que as observações a serem assinaladas não revestem caráter exaustivo, uma vez que representam uma parcela de incontáveis impropriedades do mesmo jaez intersertas na legislação subconstitucional, sem contar algumas impressas em emendas, também em flagrante dissonância com o Texto Magno.

DESCOMPASSOS ENTRE A LEGISLAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO

CONFISCATORIEDADE DA TRIBUTAÇÃO

A carga tributária, entre nós, é nimamente elevada e guarda incontestemente desconcerto com os postulados da capacidade contributiva e da vedação à tributação confiscatória, senão também afrontando a cidadania e a dignidade da pessoa humana. O tema será versado no rumo de demonstrar enfaticamente o descompasso entre a matriz constitucional que veda a tributação confiscatória e a realidade infraconstitucional que passa ao largo daquele vetor magno.

Começemos pela razão de ser da tributação e o padrão ético que deve nortear toda gestão do dinheiro público e a permanente busca do bem comum, tudo com profundo respeito à condição de quem paga a conta, daí os dois lados da moeda, vale dizer, a capacidade contributiva e a proibição da confiscatoriedade.

Com efeito, as receitas provenientes da tributação têm o condão de prover o orçamento do Estado moderno, as quais são compulsoriamente pagas pelos contribuintes – por via direta – e por todo cidadão – por via transversa. Por conseguinte, todos são instados a suportar o ônus tributário a fim de custear o Estado, donde, obviamente, devem fazê-lo na medida de suas possibilidades financeiras e econômicas, o que traduz o primado da capacidade contributiva.

A propósito, merece lembrada a definição lapidar de imposto imortalizada na lição de Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, cuja abrangência transcende o âmbito do imposto e diz respeito aos tributos em geral. São suas palavras: “*l’impôt est le procédé de répartition des charges budgétaires entre les individus d’après leurs facultés contributives*” (TROTABAS; COTTERET, 1985, p. 11).

A bem ver, a capacidade contributiva antessupõe que o Estado cobre de cada contribuinte ou cidadão um valor que não o prive do desfrute dos direitos sociais, da dignidade da pessoa humana e do direito de propriedade, o que pode ser sintetizado no *mínimo vital* na linguagem expressiva de Regina Helena Costa (2018, p. 104). Por todas as veras, essa concepção teórica

e filosófica de tributo conjugado com capacidade contributiva simboliza um fanal que deve orientar o legislador a positivar o direito sob a égide dessa craveira, quer aqui, quer alhures, pois é um postulado universal e apanágio dos Estados democráticos.

Com efeito, a dimensão da capacidade contributiva é aferida em face da relação entre o Produto Interno Bruto e a arrecadação tributária. Assim, o percentual que as receitas de tributos representam em relação ao Produto Interno Bruto exprime a carga tributária de um país. Por exemplo, um país com PIB de um bilhão de dólares e arrecadação tributária de 200 milhões de dólares, revela uma carga de 20% do PIB.

Colocadas em curso essas considerações, cumpre assinalar que nos países pobres, também qualificados como atrasados ou emergentes, a carga tributária se situa entre 15% e 18% do PIB, sempre aquém de 20%, máxime porque o contribuinte e o cidadão de país com esse perfil não dispõem de condição de recolher um quinhão maior em prol do Estado. Em exemplário armado ao propósito, merecem citados o Uruguai, o Chile, a Argentina ou mesmo a China.

Por outro lado, países ricos e desenvolvidos costumam estabelecer um nível de tributação próximo ou superior a 30% do PIB, caso dos Estados Unidos da América do Norte, senão também Itália, França, Inglaterra e Alemanha, entre outros.

Nos países emergentes, a relação entre a carga tributária e o Produto Interno Bruto se situa em um patamar abaixo de 20%, assim como naqueles da América Latina, senão também na China, entre outros, onde a percentagem é de 15%. Mesmo nos Estados Unidos, esse número é 32%, ao passo que, entre nós, no ano de 2021, o país arrecadou 2,9 trilhões de reais em tributos em relação a um PIB de 8,7 trilhões de reais, o que representa 33,7% ante a equação carga tributária e PIB, portanto muito acima do que deveria.

Ademais, cabe destacar que o tributo da espécie contribuição social incidente sobre a folha de salários totaliza 38,5% do valor dos pagamentos realizados aos funcionários, enquanto nos Estados Unidos importa em 12,5%; já, no Japão, 16,9%, na Alemanha 17,8%, no Reino Unido 18,8% e na França 19,8%. O imposto estadual norte-americano é graduado entre zero e 7,5%, conforme o Estado, ao tempo que o ICMS no Brasil há alíquotas de até 57% no Estado de Minas Gerais, Estado no qual, na conta de energia elétrica, a percentagem de tributos totaliza 54,94%!

Cumpre salientar que o patamar da carga tributária deve ser considerado não apenas sob o ponto de vista objetivo contido em um dado percentual, mas nos seus aspectos lógicos e teleológicos, vale dizer, quem paga e quem não paga; a razoabilidade dessa despesa *per capita*

em relação à receita *per capita*; e a qualidade do serviço público como contrapartida das receitas tributárias.

Quanto aos destinatários diretos e indiretos da tributação, no caso o contribuinte e o cidadão, não se pode olvidar que o critério de quantificação da carga tributária é macroeconômico, razão por que se trata de um indicador meramente indiciário. De conseguinte, a legitimidade da tributação depende inexoravelmente da harmonia entre os componentes retrocitados, sob pena de formulação de um raciocínio falacioso.

À guisa de exemplo, temos uma tributação elevada e incidente preponderantemente sobre o consumo, em total descompasso com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e na contramão da capacidade contributiva ou em desacordo com a contrapartida de serviços públicos, tende a acoimar-se como ilegítima. Enfim, é de mister a concreção do trinômio –consubstanciado na carga tributária em estreita harmonia com a capacidade contributiva e com a prestação de serviços públicos eficientes – como única forma de comunicar a desejável legitimidade às relações entre o Estado e o cidadão.

Ressalta à evidência que a excessiva tributação no Brasil se encontra em total desconformidade com a capacidade contributiva do contribuinte e do cidadão, afigurando-se, portanto, decididamente inconstitucional.

SELETIVIDADE DO ICMS

Trata-se de princípio constitucional previsto no art. 155, § 2º, inciso III, da Constituição da República, segundo o qual as mercadorias e os serviços mais necessários para a maioria da população devem ser tributados com alíquotas menores, ao passo que as mercadorias e os serviços menos necessários e os supérfluos devem ser graduados com alíquotas maiores. Ora, ante essa premissa, é inconcebível tributar a energia elétrica e combustíveis com percentual diferente do mínimo, máxime porque merecem tratamento equivalente à cesta básica. Censurável, também, a alíquota de 18% no tocante aos vestuários, calçados e outras mercadorias indubitavelmente indispensáveis e necessárias para toda a população. Incompreensível, também, os medicamentos veterinários serem tributados com alíquotas menores que medicamentos destinados aos seres humanos. Contraditória, também, a tributação de medicamentos e a não tributação de revistas pornográficas, sob pretexto de serem produtos culturais.

Força é esclarecer que, ao contrário da orientação pretoriana, o ICMS e o IPI, bem assim quaisquer tributos economicamente indiretos, assujeitam-se ao primado da capacidade contributiva, o qual é concretizado por intermédio da seletividade. A afirmação, aliás, faz coro com o magistério de Luciano Amaro (2008), ao atremar que, se não fosse sopesada a capacidade contributiva nos impostos indiretos, as grandes empresas de alimentos e produtos farmacêuticos estariam a salvo desse parâmetro, o que seria um despropósito.

Merece reproches, por outro lado, a postura do Pretório Excelso que, ao revés de acolher o primado da capacidade contributiva, em regra não o faz, salvo em favor do Fisco. Em exemplário armado ao propósito, merece transcrito um excerto nesse sentido, relativo a Estudo sobre o tema, denominado “Renda Básica, Capacidade Contributiva e Mínimo Vital”, de autoria de Leonel Cesarino e Marcelo Muniz da Silva. São suas palavras:

“Foram 71 acórdãos até o mês de novembro de 2008. Em muitos dos casos, a aplicação do princípio foi apenas aparente. O princípio foi invocado pelo contribuinte, mas o STF decidiu pela sua não aplicação ao caso. Em outros casos, ele foi aplicado. Mas, a pesquisa concluiu que o princípio foi muito pouco aplicado e, nas poucas vezes em que isso ocorreu, na quase totalidade das vezes ele foi aplicado na defesa do interesse do fisco contra o contribuinte. Um exemplo da aplicação do princípio é a ADI 453/DF, em que foi relator o ministro Gilmar Mendes. A lei n. 7.940, ao considerar os auditores independentes como contribuintes da taxa de fiscalização do mercado de títulos e valores mobiliários, estabeleceu valores diferentes e específicos para cada faixa de contribuintes. Alegou-se que essa diferença entre os valores cobrados violaria o princípio da isonomia. Para justificar a cobrança diferenciada, o Ministro Carlos Velloso, em seu voto, escreveu que isso se fazia justamente com o objetivo de atender ao princípio da capacidade contributiva. Se analisadas todas as vezes em que o princípio da capacidade contributiva foi utilizado pelos Ministros do STF em seus votos, em nenhuma delas procurou-se argumentar que o princípio deveria ser aplicado para defender a zona do mínimo vital contra a incidência de impostos indiretos” (CESARINO; SILVA. 2015).

SELETIVIDADE DO IPI – ART. 153, § 3º, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

De um modo geral, a legislação do IPI submete os produtos industrializados a uma tributação compatível com o postulado da seletividade. Todavia, há algumas dissonâncias no tocante a determinados produtos, assim como as embarcações aquáticas e as aeronaves de uso particular que são tributadas com percentagens inferiores às dos veículos automotores, tudo em flagrante contramão do referido princípio constitucional.

SELETIVIDADE E PROGRESSIVIDADE – EQUÍVOCOS

A seletividade, já comentada, bem assim a progressividade, são princípios constitucionais tributários que representam mecanismos de quantificação do tributo. Destarte, o legislador, dotado de competência para instituir tributos, pode e deve quantificá-los, pelo que, caso queira, pode adotar qualquer meio idôneo para descrever o aspecto quantitativo do tributo, seja a seletividade ou a progressividade ou a regressividade ou a proporcionalidade ou, eventualmente, outros. Por conseguinte, merecem criticadas as manifestações nesse sentido, a teor do extinto Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo ou mesmo da Emenda Constitucional nº. 29/2000, totalmente inútil, diga-se de passo, uma vez que autorizou a progressividade do IPTU, o qual, pelas razões expostas, poderia ser progressivo independentemente daquela providência.

ICMS – INDEVIDA TRIBUTAÇÃO DE BENS COMO SE FOSSEM MERCADORIAS

O ICMS mercantil somente pode incidir sobre mercadorias, ou seja, algo situado no universo do comércio e, portanto, preordenado à operação de venda e compra. Aliás, o aspecto semântico da linguagem representa uma fronteira intransponível para a produção do Direito, mesmo ao editor de normas constitucionais. Deveras, merece repúdio a Emenda Constitucional nº. 33/ 2003, contida no art. 155, § 2º, inciso IX, letra a, da Constituição, cujo mandamento estabeleceu que bens importados para uso próprio fossem tributados pelos ICMS como se fossem mercadorias.

Ora, ao chamar de mercadoria aquilo que não é mercadoria, o legislador da Emenda afrontou o postulado básico de hermenêutica. A propósito, o Pretório Excelso já decidiu nesse sentido, fazendo-o com a pena de ouro do então ministro Luis Gallotti ao prolatar seu voto no RE nº. 71758/GB, julgado pelo Pleno daquela Corte em 14 de junho de 1972, cujo excerto transcrevemos:

Como sustentei muitas vezes, ainda no Rio, se a lei pudesse chamar de compra o que não é compra, de importação o que não é importação, de exportação o que não é exportação, de renda o que não é renda, ruiaria todo o sistema tributário inscrito na constituição.

Ainda há poucos dias, numa carta ao eminente Ministro Prado Kelly a propósito de um discurso seu sobre Milton Campos, eu lembrava a frase de Napoleão: "Tenho um amo implacável, que é a natureza das coisas." (RTJ/165, grifo nosso).

Realmente, essa transgressão lógica e teratológica compromete a validade da norma, qualquer que seja o seu editor e o seu patamar, inclusive o constitucional, quer originário, quer derivado. Destarte, o Congresso Nacional conseguiu mais uma proeza negativa no sentido de produzir norma constitucional inconstitucional, na esteira da teratologia tão bem preconizada por Otto Bachoff (1994).

ICMS COBRADO SOBRE O PRÓPRIO ICMS

A interpretação lógica do Direito exige que o exegeta compreenda as entrevozes do Direito, as quais se encontram na visão contextual e sistemática do plexo normativo, conjugadas com o sentido semântico da linguagem. Assim, ao investir o Estado de poderes para tributar mercadorias ou a propriedade de veículo automotor, é forçoso depreender que o limite sujeito à tributação será o valor da mercadoria ou do automóvel, sob pena de usurpação de competência e consequencial inconstitucionalidade.

Por essa forma, resta evidente e incontroverso que a base de cálculo ou valor tributável do ICMS mercantil pode ser no máximo o valor da mercadoria, razão por que a sua cobrança sobre o valor da mercadoria e do próprio imposto, conforme previsto na Lei Complementar nº. 87/1996, atrita postulados básicos de hermenêutica e se ressentir de amparo constitucional. Em suma, trata-se de mais uma inconstitucionalidade. Ademais, outra inconstitucionalidade exsurge, vale dizer, o Estado é dotado de competência para tributar a operação relativa à circulação de mercadoria e não o próprio imposto.

O asserto ecoa nas lições abalizadas de Roque Carrazza (2005), para quem a censurável cobrança por dentro representa um adicional qualificado como típico *bis in idem* não abonado pelo nosso ordenamento constitucional.

CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

A Emenda Constitucional nº. 39/2002, que introduziu o art. 149-A no texto da Carta da República, estabeleceu uma nova competência que autoriza os Municípios e o Distrito Federal a criarem uma nova contribuição com o objetivo de custear o serviço de iluminação pública.

Apesar do *nomen juris* de contribuição, trata-se de taxa de serviço, a qual hospeda inegável inconstitucionalidade em virtude da natureza indivisível do serviço público. Ora, a denominação escolhida pelo legislador não tem o condão de modificar a fisionomia jurídica das

realidades do universo do Direito, donde o caso sob exame revela uma verdadeira burla cometida pelo Congresso Nacional com o desígnio de legitimar a instituição de um tributo com a finalidade de gerar receitas para pagar a iluminação pública.

Em que pese ao Supremo Tribunal Federal autorizar a cobrança em sede de medida liminar, conquanto errada a decisão, em termos oficiais a estrambótica taxa com nome de contribuição afigura-se exigível, embora o referido gravame não resista a um contraste de constitucionalidade ao lume da Ciência do Direito.

DESAFETAÇÃO DE RECEITAS DE TRIBUTOS FEDERAIS

A Emenda Constitucional nº. 93/2016, contida no art. 76-A do ADCT, estabeleceu a desafetação do percentual de 30% da arrecadação de tributos federais a fim de que o Poder Executivo possa atribuir a destinação que lhe aprouver com relação àquelas receitas.

Por certo, essa Emenda agride a essência da natureza das contribuições sociais e interventivas, cuja criação tem por pressuposto a geração de receitas destinadas a custear a seguridade social e o custo da União ao ensejo da intervenção na atividade econômica. Com relação aos impostos ocorre também uma transgressão, pois as receitas dos impostos destinam-se a prover orçamento público, salvo as exceções previstas no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal. Logo, essa medida compromete a constitucionalidade da aludida emenda e, por via de consequência, invalida a cobrança de 20% dos impostos federais e das contribuições sociais e interventivas, porquanto inconstitucionais.

TAXA DE PEDÁGIO

O Supremo Tribunal Federal reconheceu que o pedágio reveste a natureza jurídica de tributo da espécie taxa, conforme proclamado em fevereiro de 1999, ao ensejo do julgamento do RE 181.475-RS. Com efeito, independentemente de controvérsias doutrinárias sobre a natureza do pedágio, se preço público ou taxa, como visto pelo Direito oficial qualifica-se como taxa.

Logo, se o Pretório Excelso assim estabeleceu, não poderia a União e muitos Estados cobrarem a referida taxa à míngua da legalidade, até porque inexistente lei federal respaldando o pedágio, bem como inexistente também no Estado de São Paulo, salvo uma legislação da década de cinquenta que não foi recepcionada pelo art. 150, inciso V, da Carta Magna. Ademais, não

bastaria a existência de uma lei que desse lastro à cobrança, mas as frequentes majorações também se submetem ao postulado da reserva absoluta de lei formal, razão por que a cobrança do pedágio nessas condições ofende o primado da estrita legalidade.

ZONA AZUL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O estacionamento de veículos em ruas, praças e avenidas na cidade de São Paulo é autorizado mediante a utilização de um cupom denominado Zona Azul, com validade de uma hora a duas horas de estacionamento, conforme o caso. Essa prática foi instituída por meio de um decreto do prefeito, editado na década de 1970. Na verdade, o controle do referido procedimento é efetivado por intermédio de uma fiscalização administrativa que espelha a natureza jurídica de poder de polícia que, por sua vez, representa pressuposto de taxa de polícia.

Por sem dúvida, a aludida taxa desfruta de respaldo constitucional, conforme prevê o art. 145, inciso II, da *Lex Legum*, o qual se encontra reproduzido no art. 77 do Código Tributário Nacional. O problema repousa na ausência de lei, pois, conforme prefalado, a Zona Azul foi criada por decreto e persiste exigida à míngua de lei e, por isso, ofendendo o primado da estrita legalidade tributária contemplado no art. 150, inciso I, do Texto Excelso.

Os defensores de sua suposta legalidade sustentam tratar-se de preço público, no que cometem dois equívocos, o primeiro consistente em negar a sua indiscutível natureza de taxa de polícia, já o segundo, apenas por argumentar; se preço fosse, ainda assim seria ilegal, pela simples razão de que o município ou qualquer pessoa constitucional somente poderia cobrar preço público em relação aos seus bens dominicais, não podendo fazê-lo jamais pela exploração de vias públicas, que não são bens da Prefeitura, mas de uso comum do povo. Em suma, por qualquer óptica seja, a Zona Azul recobre traços de incontestável desarmonia com o figurino constitucional.

EQUÍVOCOS QUANTO À CHAMADA GUERRA FISCAL

Os Estados ou Municípios podem adotar modelos próprios de tributação em seu âmbito competencial; assim, por exemplo, nada impede que o Estado da Bahia estabeleça percentagens menores de ICMS em relação ao Estado de São Paulo, o mesmo ocorrendo no âmbito municipal, na medida em que um determinado município pode cobrar 2% de ISS e não 5% conforme padrão preponderantemente adotado entre nós. Por sem dúvida, a autonomia

consagrada na forma federal de Estado assegura ao governo local o poder de legislar com liberdade dentro dos quadrantes fixados pela moldura constitucional.

Não obstante, é de pasmar que o singelo exercício da autonomia imanente da entidade federativa venha recebendo críticas intempestivas por parte do discurso político, frequentes vezes encampado pela mídia, tudo sob o falacioso argumento segundo o qual isso seria a chamada Guerra Fiscal. Ora, é Guerra, sim e daí? Os censores de plantão deveriam saber, e escolher uma de duas: ou dá-se um golpe de Estado e se implanta um Estado Unitário e não há mais que falar-se em guerra fiscal, ou se mantém a Federação, na qual a guerra fiscal é uma decorrência inexorável. Enfim, como diria Shakespeare: ser ou não ser.

Ao lado do desconhecimento do que seja Estado Federal, os censores da guerra fiscal não querem que algumas unidades federativas cobrem menos impostos, porquanto preferem que todos paguem em patamares máximos ou pelo menos que todos paguem muito. Essa é a realidade. Por outro lado, contudo, já que o Brasil se inspirou na forma federal norte-americana de Estado, deveria levar em conta que lá o imposto estadual sobre vendas é graduado entre zero e 7,5%, diferentemente do nosso ICMS que, em São Paulo, por exemplo, oscila entre 7,52% e 33,33%, sem contar que, por coerência, lá não se questiona o fato pelo qual no Estado do Delaware a alíquota é zero, no Colorado é 2,9% e em Rhode Island é 7%. A explicação é muito simples, eles adotaram o modelo federativo, sabem o que é isso e, lógico, respeitam a opção feita ao ensejo da fundação do Estado (FEDERATION OF TAX ADMINISTRATORS).

Realmente, o Brasil é um país estranho, pois os governos são os primeiros a não cumprir a Constituição e, vez por outra, o seu cumprimento rende margem a objeções e até punições, como é o caso de juízes de tribunais administrativos que não podem julgar, de acordo com o Texto Magno, sob pena de severas sanções!

A propósito, o eminente Professor Alcides Jorge Costa (2009, p. 71-79), numa monografia sobre IPI, ICMS e ISS apontou vicissitudes sem conta na seara desses impostos. A obra estampa uma série de consultas nas quais o Professor aponta e veementiza incríveis inconstitucionalidades que permeiam os meandros desses gravames; num deles, a título de exemplo, é questionada a manifesta inconstitucionalidade de um projeto de lei no Estado do Rio de Janeiro tendo por objeto a majoração do ICMS no decorrer de ano-calendário de 2003, tornando-o exigível no mesmo ano, revelando uma total falta de capacitação e desconhecimento do postulado da anterioridade!

SÍNTESE CONCLUSIVA

Ante os comentários ora expostos, força é dessumir que o desrespeito ao Texto Magno se afigura estreme de dúvidas, fato que instabiliza o pressuposto dos pressupostos do Direito, no caso o arquiprincípio da segurança jurídica, utilizando a precisa linguagem de Paulo de Barros Carvalho (2007), eminente jurista e catedrático da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, bem assim da tradicional Faculdade de Direito do Largo São Francisco.

Ora, vulnerar a segurança jurídica implica, por via transversa, comprometer todo o sistema normativo e acutilar os valores nele proclamados, dentre os quais os direitos e garantias fundamentais, incluindo os direitos sociais inscritos no art. 6º da Carta da República e, por que não dizer, a própria consecução do bem comum, postulado altaneiro que haveria de circundar o Estado de Direito.

V. DESCOMPASSOS ORÇAMENTÁRIOS

AUSÊNCIA DE LIMITES NA DESPESA PÚBLICA

O orçamento público no Brasil é elaborado a partir da fixação da despesa, cuja conta é repassada para toda a sociedade por meio da cobrança dos tributos. Tal fato enseja um nível de tributação sobreposse elevado ou, o que é pior, tende a elevar a carga tributária permanentemente. Deveras, o critério apontado revela desde logo um equívoco de premissa, máxime porque o orçamento público, assim como o privado e até o doméstico, deve ter como craveira a previsão de receitas, as quais devem ajustar-se à previsão de despesas.

Entre os múltiplos itens relacionados à despesa pública, dois merecem destaque, quais sejam, o primeiro concernente ao elevado repasse de receitas da União em prol dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do disposto no art. 159 da Carta da República, com as distorções que serão analisadas nas dobras deste tópico.

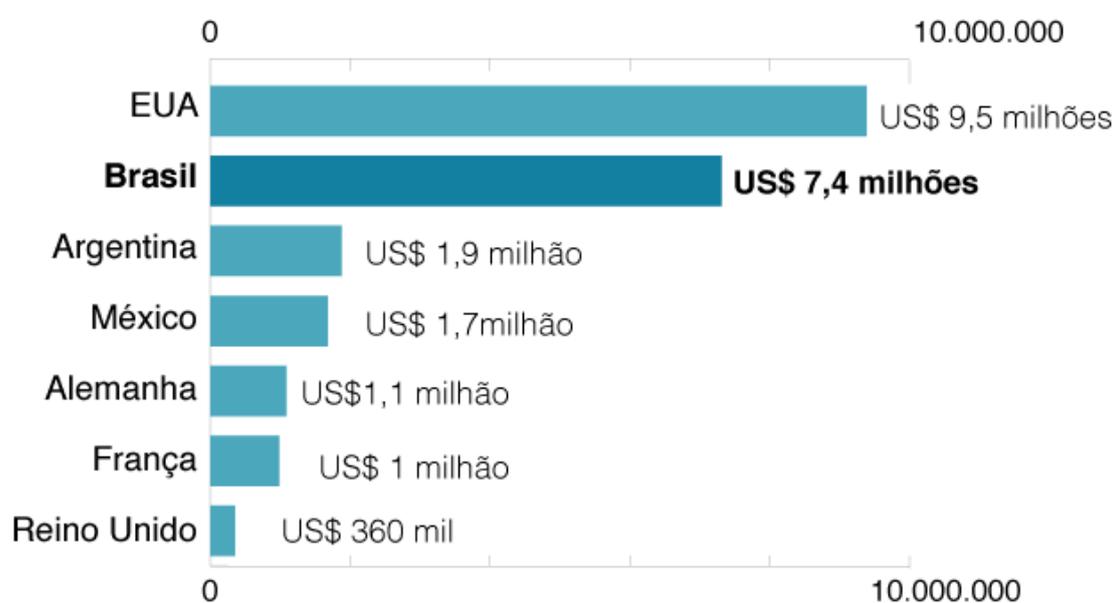
Já o segundo, diz respeito ao elevadíssimo custo Brasil é um fator que realmente afronta a cidadania, senão também agrava qualquer possibilidade de desenvolvimento consistente em prol da sociedade, ou seja, com efetivo desfrute para o cidadão.

É censurável, por exemplo, dar conta que o Congresso brasileiro é o segundo mais caro do mundo, conforme revelado pela União Interparlamentar da Organização das Nações Unidas (ONU) e demonstrado a seguir, fato agravado pelo custo também elevado dos 27 parlamentos de âmbito estadual e os 5.670 municipais. Vejamos, pois, o problema, na esfera federal, a saber:

Custo por parlamentar, em US\$, com paridade de poder de compra



Brasil gasta por ano
= US\$ 7,4 milhões



Fonte: ONU União Interparlamentar



Demais disso, merece lembrado o modelo praticado na Suécia, o qual nos serve de inspiração e de referência, pois naquele país um parlamentar ganha por mês o valor bruto de 66.900 coroas, o que corresponde a R\$ 27.000,00 (27 mil reais brasileiros), os quais, descontados os tributos, importam no líquido mensal de 40.000 coroas, o equivalente a R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), sem qualquer outra vantagem, pois o único privilégio consiste em representar o povo do Parlamento. Com efeito, os deputados não têm assessores, nem automóveis, nem plano de saúde, nem refeições, salvo o almoço no bandejão, nem mesmo jornais, e os gabinetes são modestos e quitinetes de sete metros quadrados. Em suma, se considerado o salário bruto do deputado sueco que corresponde a 27 mil reais em nosso dinheiro, a despesa com todos os 349 deputados suecos totaliza aproximadamente nove

milhões, quatrocentos e vinte e três mil reais, ou seja, menos do que o gasto com um único parlamentar no Brasil. Mais um lembrete, lá, ao contrário do Brasil, não há imunidade parlamentar, o que representa mais um aspecto positivo da dimensão do primado da Igualdade entre governantes e governados.

O custo com os demais Poderes da República também é sobremodo excessivo, a exemplo do Judiciário, cuja despesa é estimada em 1,35% do PIB e, portanto, muito acima de países da OCDE, *ad exemplum*, entre outros, dos Estados Unidos, com 0,14%; da Itália, com 0,19%; e da Alemanha, com 0,32%.

Conquanto tenhamos um diploma destinado a disciplinar as finanças públicas – no caso a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal –, o referido diploma não tem o condão de minimizar tais questões, pelo que, pouco adianta. Na verdade, o diploma mencionado se circunscreve ao disciplinamento de certas despesas, a teor da concessão de incentivos fiscais, redução de tributos e incentivos e teto de gastos, este, não raro, relativizado.

Aliás, sobre as limitações da questionada Lei de Responsabilidade Fiscal, Kiyoshi Harada é incisivo ao criticar o aludido texto legal, a exemplo de um excerto em obra monográfica sobre o tema. Assim, ao comentar o art. 1º da lei *in casu*, diz ele que o comando foi omissivo na parte mais importante relativa à instituição e funcionamento dos Fundos. Diz o renomado autor: “Por isso, continuam abertos os ralos por onde escoam uma parcela ponderável das receitas públicas, praticamente imunes aos mecanismos de fiscalização e controle da execução orçamentária” (HARADA, 2002, p. 25).

PRIORIDADES INADEQUADAS

Além de gastos elevados e incompatíveis com a natureza da função e incompatíveis com as condições financeiras de quem paga, seria de mister, também, priorizar a aplicação do dinheiro público. Exemplo: por que investir mais de 15 bilhões de reais no projeto submarino nuclear e 4,5 bilhões de reais em aviões caça adquiridos da Suécia? Sobremais, por que tantos ministérios, dezenas a mais em relação aos outros países? Enfim, a despesa pública não se compagina com as claras necessidades, carências e aspirações da sociedade.

Outrossim, conquanto o país seja dotado de uma receita fiscal das mais elevadas do mundo, a saúde pública, por exemplo, é sabidamente um caos, pois os recursos fartamente arrecadados por meio da tributação ficam pelo caminho. Realmente, não se pode olvidar os

desmandos e descasos realmente inconcebíveis em hospitais e postos de saúde da rede pública. As filas são longas, a espera é terrível e o atendimento é incerto. A doença não é interrompida caso a consulta seja marcada para depois de seis meses a contar do registro administrativo do pedido, este, diga-se de passo, após horas ou dias de longas filas. A dor não tem hora para os que a suportam, embora o sistema público de saúde seja insensível a um mínimo de humanidade.

A propósito, merece lembrado um belíssimo excerto do jornalista José Roberto Guzzo, publicado à página 122 da revista *Veja* de 10 de julho de 2013, no qual transcreve as palavras candentes da médica doutora Juliana, que, após muito esforço para conseguir colocar um paciente idoso em uma maca – somente isso, em uma maca – desabafou dizendo que, ao contrário da política governamental, o Brasil não precisa importar médicos para melhorar a saúde no Brasil. Diz ela:

Eu sou uma médica de qualidade sra. Presidenta, o médico brasileiro é de qualidade. Os seus hospitais e que não são. O dia em que a senhora. abrir uma ficha numa UPA, for internada num hospital estadual, pegar um remédio numa fila do USS, e falar que isso é de qualidade, aí conversaremos. Não cuspa na minha cara. Não pise no meu diploma. Não me culpe da sua incompetência”. A seu turno, o ilustre e desassombrado jornalista atremou: “E aí, presidente Dilma, gostou? E aí, ex-presidente Lula, que diz ter criado no Brasil um dos melhores serviços de saúde do mundo, mas se trata no Sírio-Libanês, gostou?” Arremata dizendo: “nem sequer vão ler a história acima, pois não vão gostar, e tudo aquilo de que não gostam está automaticamente errado. Acham que se trata de sentimentalismo barato, ou choro de classe média alta, ou algo assim. E o leitor, em quem acredita? Em Dilma, em Lula ou na Doutora Juliana? (GUZZO, 2013, p. 122).

Desafortunadamente o caos permeia outros setores essenciais para a sociedade, a exemplo do transporte, em que o prefeito de São Paulo e sua assessoria reconhecem que a utilização oferece perigo para os usuários e, por isso, o alcaide não deve andar de ônibus. A mesma sorte ou azar verifica-se na Educação, tanto que os agentes políticos não colocam seus filhos em escolas públicas, e assim avante.

Enfim, as vicissitudes apontadas revelam por amostragem o grau da péssima qualidade de vida no país, embora outras incontáveis existam. Obviamente não são elas fruto do Federalismo, embora o modelo federal brasileiro consista em um centralismo de poder no governo federal, fato que obsta o aprimoramento institucional do país e a busca de soluções no plano de cada unidade federativa.

GESTÃO INCORRETA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Outro ponto merecedor de reflexões consiste no permanente endividamento do país, fato incontroverso e estampado nos orçamentos da União, bem como revelado no Portal Transparência Brasil. Assim, segundo os dados oficiais, a dívida pública interna e externa somavam 493,3 bilhões de reais em 2008, ao passo que alcançou a cifra de 900,0 bilhões em 2012, consoante estampa o site “Orçamento Federal ao Alcance de Todos” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012).

Como se vê, a dívida em questão tende a crescer permanentemente e tal fato requer uma retomada de posição com o desígnio de projetar uma solução que não a simples rolagem da dívida. E, o que é pior, a má gestão da dívida pública implica em procrastiná-la a um custo muito alto, tanto que dois terços do valor da dívida são refinanciados por meio de substituição de títulos antigos por títulos novos enquanto uma pequena parcela é objeto de amortização, e os juros são sobremodo onerosos para o país, importando em 163,5 bilhões de reais no ano-calendário de 2012, ou seja, quase metade dos 396 bilhões de reais arrecadados a título de impostos federais no mesmo período.

CALOTE DOS PRECATÓRIOS

Por iniciativa do Poder Executivo, o Congresso Nacional aprovou o Calote dos Precatórios, fazendo-o por meio da Emenda Constitucional nº. 114, de 16 de dezembro de 2021. Com isso, os desafortunados credores deixarão de receber o que lhes é devido, mesmo após décadas de demanda judicial.

Tal absurdez lembra os dizeres atribuídos a Pedro Malan segundo o qual “*no Brasil até o passado é incerto.*” Realmente, é algo sem precedentes e que causa irresignação, perplexidade e abre espaço para o vale-tudo, pois, se o Executivo em conjugação com o Congresso Nacional tem o desplante de descumprir decisão transitada em julgado, na contramão da interdependência dos Poderes, realmente não há limite para nada e a insegurança jurídica reina a velas pandas.

Destarte, na percepção do presente Estudo, a Emenda sob comento acutela uma série de primados constitucionais, a saber: a) duração do processo; b) direito de propriedade; c) direito adquirido; d) ato jurídico perfeito; e) coisa julgada; f) enriquecimento ilícito; g) isonomia processual; e h) segurança jurídica.

Deveras, por todas as luzes, trata-se de uma inconcebível afronta ao Estado Democrático e um insensato desrespeito sem precedentes na história da República. Nem se diga que o Governo vai pagar, uma vez que o Direito de Propriedade, caso não saibam, consiste no *jus*

utendi, fruendi e abutendi, ou seja, usar, fruir e dispor, lembrando que o dispor é o aqui e agora e quando o proprietário bem entender. Portanto, resta evidente que, ao lado dos princípios constitucionais prefalados, ocorre uma afronta indiscutível ao sacramental direito de propriedade que é um dos pilares do Estado de Direito.

FALTOU DINHEIRO PARA OS PRECATÓRIOS, MAS SOBROU RECURSOS PARA ORÇAMENTO SECRETO E PARA A EMENDA DAS BONDADDES, ENTRE OUTRAS EXTRAVAGÂNCIAS ORÇAMENTÁRIAS

Segundo o discurso oficial, o Calote dos Precatórios se dera unicamente por falta de recursos financeiros e não por opção de política pública. Entrementes, cumpre verificar que mesmo após o Calote, sobrou dinheiro para outras prioridades que não a consecução do bem comum, a exemplo dos gastos aproximados de mais de 40 bilhões de reais com a Emenda das Bondades, 6 bilhões de reais com Fundo Eleitoral e 16 bilhões de reais com o Orçamento Secreto. Oh my God!, diriam os ingleses.

DESPERDÍCIO DE DINHEIRO PÚBLICO

Tirante os itens apontados, por óbvio susceptíveis de objurgatórias, o desperdício do dinheiro público representa outro tópico merecedor de breves comentários tendentes a revelar a existência de um trinômio substanciado no amadorismo, ausência de capacitação e falta de decência no manuseio da *res publica*, máxime porque, segundo a clássica lição de Cícero (2011), em uma República os governantes não são donos da coisa pública, mas meros gestores.

Consoante sabido, o desperdício de dinheiro público é um tema recorrente, cuja dimensão é muito ampla, além da finitude. Não obstante, alguns casos serão trazidos à colação, os quais representam uma mera amostragem da realidade do país.

CASO Nº. 1

Começemos pelo rumoroso caso relativo ao Cartão Corporativo, a propósito, em um excerto estampado na Veja Digital, *in verbis*:

Escândalo - No início de 2008, vieram a público revelações de que o primeiro escalão do governo Lula usava seus cartões de crédito corporativos para fins recreativos. Descobriu-se primeiro que alguns ministros - Matilde Ribeiro, da Igualdade Racial, Orlando Silva, do Esporte, e Altemir Gregolin, da Pesca - haviam se habituado a usar

o cartão para pagar desde tapioca até temporadas com a família em hotéis de luxo. Em seguida, soube-se que o abuso de 11. 510 cartões nas mãos de 7. 145 funcionários públicos era fato corriqueiro. Os ministros se defenderam dizendo que haviam sido mal orientados, e o Planalto decidiu apoiar a criação de uma CPI - desde que englobasse os gastos dos cartões na gestão do FHC. (Veja Digital, 2013).

CASO Nº. 2

Assunto versado na coluna Painel do site Globo.com, no qual é questionado o uso de aeronave da FAB por agentes políticos e autoridade públicas. Vejamos, pois:

21/12/2013 - 03h30

Renan Calheiros usa aeronave da FAB para ir ao Recife, onde implantou fios de cabelo

 **Ouvir o texto**

De cabelo em pé O presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), usou aeronave da FAB (Força Aérea Brasileira) para viajar na noite de quarta-feira ao Recife, onde, no dia seguinte, submeteu-se a uma cirurgia para implantar 10 mil fios de cabelo. É a segunda vez neste ano que Renan usa avião da FAB para fins particulares. Em junho, foi a Trancoso (BA) para o casamento da filha do colega Eduardo Braga (PMDB-AM). Depois que esta coluna revelou o fato, reembolsou R\$ 32 mil à União. (GLOBO.COM, 2013).

CASO Nº. 3

Matéria publicada na coluna de Ricardo Setti, autoria de Carlos Brickmann, no dia 29 de setembro de 2013, intitulada “No Brasil, partido político não é um instrumento para chegar ao poder – é um instrumento para chegar ao dinheiro.” Vejamos, pois, o texto, *in verbis*:



Notas da coluna que o jornalista Carlos Brickmann publica hoje, domingo, em vários jornais (<https://brickmann.pressromm.com.br>).

Há algo em comum entre os 32 partidos políticos do país.

Não, não é o nome Partido: o Solidariedade, de Paulinho, não se chama “partido”. E a Rede, de Marina Silva, se vier a ser registrada definitivamente também não terá este nome.

O que têm em comum é que todos podem aliar-se em eleições estaduais, combater-se em eleições federais, ou vice-versa, unir-se em torno de um candidato, opor-se a ele. E ninguém vai estranhar o ziguezague: aqui, acredita-se, partido é assim mesmo.

Se um partido pode tudo, sem qualquer preocupação com programas de governo ou com alguma ideologia, por que tantos políticos se preocupam em criar outros partidos? Para que formar 32 partidos?

Para que servem?

Que é que são?

São minas de ouro – com a vantagem de não exigir investimento para extraí-lo.

Há montanhas de dinheiro público à disposição de seus dirigentes. O Fundo Partidário distribuiu no ano passado R\$ 286,2 milhões. A propaganda política chamada de gratuita custa ao Tesouro perto de R\$ 900 milhões em ano eleitoral (só é gratuita para o partido, porque a conta vem para nós).

Os dois partidos novos, PROS e Solidariedade, mal se formaram e já levam R\$ 30 milhões anuais do Fundo Partidário.

No Brasil, partido não é um instrumento para chegar ao poder. No Brasil, partido normalmente é um instrumento para chegar ao dinheiro.

Sigam o caminho do dinheiro, dizia aos repórteres que desvendavam o escândalo Watergate sua principal fonte, apelidado de Garganta Profunda.

Quer saber por que surgem tantos partidos? Siga o dinheiro. Há gente com bolsos profundos.

Além da imaginação

Mas é pura ingenuidade acreditar que com este dinheiro os partidos ficam saciados.

Há ainda os cargos públicos com nomeações sem concurso, prêmio extra pelo apoio eleitoral; há o aluguel do horário gratuito, nem sempre oferecido gratuitamente pelos partidos menores aos aliados maiores.

E há certas transferências da organização para os organizadores que, quando descobertas, se transformam em escândalo.

Mas como querer que os beneméritos organizadores, que dedicam a vida ao partido e à democracia, paguem suas contas pessoais no fim do mês? Os insaciáveis

Com tudo isso, ainda há quem queira que as campanhas sejam financiadas por dinheiro público. Como vimos, já são. O que querem é mais dinheiro público. (BRICKMANN, 2013).

CASO N. 4

A coluna de Augusto Nunes, em *Veja.abril digital*, deu à estampa uma grave denúncia acerca do alto custo e do total desperdício de dinheiro público no projeto relativo à construção da Ferrovia Norte/Sul, conforme matéria publicada no dia 5 de junho de 2013. Vejamos:

A Ferrovia Norte-Sul do Brasil Maravilha e a estrada de ferro que se arrasta no país real: monumento à ganância e à incompetência



“O setor ferroviário brasileiro está em boa fase”, garante a repórter da TV PAC, no vídeo publicado em abril de 2012. “Entre os projetos de expansão está a Ferrovia Norte-Sul, onde o PAC 2 financiou mais de 3 bilhões de reais no trecho entre Palmas e Anápolis. 98% das obras já estão concluídas”.

Depois de mostrar os avanços da obra — “Pensada pela primeira vez em 1927 como uma grande espinha dorsal cruzando o país de norte a sul”, festeja Josias Cavalcanti, diretor de planejamento da Valec, empresa ligada ao Ministério dos Transportes —, a jornalista entrevista um dos beneficiados pelo projeto: “Quem já está se preparando para a chegada da ferrovia é esse pequeno produtor do estado do Tocantins”, diz a repórter ao apresentar o vaqueiro Ademir dos Santos.

Ademir embarca no otimismo com o olhar do sertanejo que, a cada eleição, acredita na promessa de que aquela será a última das tantas secas que o atormentaram. “É muito bom a chegada da ferrovia aqui na nossa região. Vai valorizar muita coisa, vai ter muita economia”, sonha. “Muitas pessoas deixavam de plantar porque o frete hoje está muito alto. Aqui falta oportunidade de transporte e agora vai ter”.

Quem viu a fantasia da TV PAC deve ter acreditado que a obra estava a um passo da inauguração.

Um ano depois, a reportagem do Fantástico confirmou que o Brasil real continua muito longe do Brasil Maravilha. “Os 700 quilômetros entre Anápolis, em Goiás, e Palmas, no Tocantins, ainda não podem ser chamados de ferrovia”, constatou a jornalista Sônia Bridi (veja o vídeo abaixo). “O país gastou 5,1 bilhões de reais e, depois de duas décadas, continua esperando pelo trem. Ficaram tantos problemas acumulados que o Brasil ainda vai precisar gastar 400 milhões de reais”.

Os pareceres do Tribunal de Contas da União atestam que, além de superfaturada, o que o Lula do século passado chamava de Ferrovia do Sarney é um monumento à inépcia. Entre os problemas listados figuram taludes que se desmancham, curvas fechadas demais (que obrigam o trem a reduzir a velocidade para não descarrilar), trilhos que não foram soldados e outras provas incontestáveis de incompetência. A inexistência de pátios de manobra, por exemplo, impossibilita o carregamento ou o descarregamento e impede a passagem de outro trem em sentido contrário. Pior ainda: como o aço dos trilhos comprados na China não tem a dureza necessária, é preciso diminuir a carga transportada.

O ritmo exasperante das obras da Norte-Sul contrasta com a alta velocidade do enriquecimento de José Francisco das Neves, o Juquinha, presidente da Valec até ser preso em julho de 2012. Enquanto comandou a empresa, seu patrimônio saltou de R\$ 500 mil para R\$ 60 milhões. A anulação das escutas telefônicas que mostram a procissão de ladroagens livrou Juquinha da cadeia. Enquanto o processo judicial se arrasta tão vagorosamente quanto a ferrovia, ele gasta em liberdade o que embolsou. Na contramão do ex-presidente da Valec, comerciantes como Osmar Albertine, diretor de uma empresa de farelo de grãos nas proximidades da Norte-Sul, não param de desembolsar dinheiro. “Essa promessa era para 2008, mas continua só no leito, nem mesmo os trilhos estão aí”, conta Osmar. “Com a ferrovia, haveria a economia de 4 mil quilômetros de transporte marítimo para exportamos para a Europa. É o custo Brasil”.

O Ministério dos Transportes segue a partitura do coro dos contentes. “A reportagem não aborda os benefícios já gerados pelos trechos em operação da Ferrovia Norte-Sul e omite parte de sua história”, protesta o ministro César Borges, disfarçado de nota da assessoria de imprensa. “Os 10% restantes de obras, entre o trecho entre Palmas e Anápolis, serão realizados até o final de 2013 e o segmento entrará em operação em 2014”. promete. “A conclusão das obras no trecho Anápolis/Estrela d’Oeste será em julho de 2014”.

Se um dia ficar pronta, a ferrovia em construção desde 1987, no mandato de José Sarney, será uma espécie de memorial do Brasil Maravilha sobre trilhos: demorou o dobro do tempo para sair do papel, custou mais do que o triplo e, inaugurada no século 21, terá a cara de estrada de ferro dos tempos em que os vagões eram puxados pela maria-fumaça. (NUNES, 2013).

CASO N. 5

Frederico Vasconcelos, repórter da Folha de S. Paulo, aponta com veemência uma série de irregularidades na utilização de aeronaves oficiais, consoante o texto da Folha UOL, de 3 de julho de 2013, a saber:

Frederico Vasconcelos
Interesse Público



Perfil Frederico Vasconcelos é repórter especial da Folha
Leia mais

Avião da FAB não é taxi aéreo grátis
03/07/13 - 14:29

POR Frederico Vasconcelos

Ouvir o texto

O uso de um avião da Força Aérea Brasileira para levar o presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), parentes e amigos ao jogo do Maracanã – fato revelado pelo repórter Leandro Colon, na Folha desta quarta-feira (3/7) – é apenas o abuso mais recente dessas práticas, agravado pela insensibilidade do parlamentar diante das manifestações de rua.

Conta-se que um ministro da Aeronáutica, ainda durante o governo militar, fez chegar ao então general-presidente a insatisfação de seus oficiais com o tratamento que um ministro civil dispensava à equipe da FAB responsável pelo deslocamento de autoridades.

O tal ministro era conhecido pela impontualidade, o que obrigava os militares a refazer sucessivos planos de voo. A gota d'água que gerou a reclamação ao presidente foi a companhia que o ministro escolheu para um traslado: duas jovens que, decididamente, não aparentavam pertencer ao staff ministerial.

O mais grave: durante o voo as convidadas trataram os oficiais e seus auxiliares como se comissários de bordo fossem e, pior ainda, reclamaram da qualidade dos serviços oferecidos porque não havia nenhuma bebida alcoólica disponível.

A falta de transparência no uso de equipamentos públicos militares para finalidades no mínimo discutíveis não é fato novo.

Aqui neste espaço já se divulgou a tentativa da Marinha de evitar confirmar que helicópteros da Força haviam sido usados para transportar magistrados a um evento festivo em final de semana prolongado num resort no Rio de Janeiro.

Mais recentemente, o Superior Tribunal Militar não quis prestar maiores informações sobre o uso de aeronaves da FAB e helicópteros do Exército para transportar uma comitiva de mais de 30 pessoas, formada por ministros do STM, chefes de gabinete, oficiais auxiliares, assessores e convidados, em visita a fábricas de veículos militares e de material bélico em São Paulo e Minas Gerais, programa que nada tem a ver com as atividades jurisdicionais da Corte.

No momento em que a sociedade cobra mais transparência, essas autoridades aparentemente preferem continuar nas nuvens, evitando pôr os pés no chão. (VASCONCELOS, 2013a).

CASO N. 6

O repórter Frederico Vasconcelos analisa o elevado custo da Justiça Militar, conforme texto estampado em sua coluna na Folha UOL de 2 de abril de 2013. Vejamos, pois:

Frederico Vasconcelos
Interesse Público



Perfil Frederico Vasconcelos é repórter especial da Folha
Leia mais

CNJ vai estudar extinção da Justiça Militar

02/04/13 - 17:54

POR Frederico Vasconcelos

 Ouvir o texto

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vai criar um grupo de trabalho para estudar a possibilidade de propor ao Poder Legislativo a extinção dos tribunais militares dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, e também do Superior Tribunal Militar (STM).

A proposta foi apresentada pelo conselheiro Bruno Dantas e complementada pelo conselheiro Wellington Saraiva.

Segundo informa a assessoria de imprensa do CNJ, a medida foi aprovada por unanimidade durante a Sessão Ordinária desta terça-feira (2/4), quando o plenário julgou um processo administrativo contra dois juízes do Tribunal Militar de Minas Gerais [leia o post anterior].

O tribunal mineiro é composto por sete desembargadores e seis juízes, consome R\$ 30 milhões por ano de recursos públicos, para julgar pouco mais de 300 processos.

De acordo com Bruno Dantas, “a situação escandalosa” se repete no tribunal militar de São Paulo, que consome R\$ 40 milhões, e do Rio Grande do Sul, que gasta em torno de R\$ 30 milhões, para julgar poucos processos.

Já o Superior Tribunal Militar (STM) consome R\$ 322 milhões de recursos públicos com 15 ministros, 962 servidores e julga em torno de 600 processos por ano.

Bruno Dantas ressaltou que o gasto do STM corresponde a um terço do orçamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), responsável pelo julgamento de grande quantidade de processos.

O diagnóstico da Justiça Militar, incluindo a federal, deve estar pronto em 90 dias. Para o conselheiro Jorge Hélio, esse segmento da justiça exige uma providência.

Durante o debate, os conselheiros também criticaram o Código Penal Militar e as regras de prescrição de crimes. (VASCONCELOS, 2013b).

CASO N. 7

O Jornal O Estado de São Paulo do dia 22 de dezembro de 2013, em seu caderno denominado Política, página A8, noticiou que o deputado Newton Cardoso gastou mais de 20 mil reais de verba pública para fazer um *upgrade* da classe econômica para a primeira classe em voo para New York no mês de dezembro. Outrossim, há cerca de dois anos, o mesmo deputado gastou mais de 200 mil dólares da Câmara com tratamento médico!

SÍNTESE CONCLUSIVA

A relação de desperdício de dinheiro público frequenta a mídia diariamente, portanto o mau uso do dinheiro público e a respectiva falta de controle são fatos que não poderiam ocorrer uma vez sequer, que dirá se tornarem comuns, banais e rotineiros. Obviamente, os casos trazidos à sirga, conquanto inconcebíveis e inaceitáveis, exprimem uma mera amostragem do que de real existe nos bastidores do Poder.

Como se vê, os exemplos mencionados transgridem a essência conceptual de Gasto Público, o qual, como bem define Fernando Sainz de Bujanda, consiste na

utilización de recursos monetários destinados a la realización de actividades de interés público de acuerdo com las autorizaciones presupuestarias. Segundo esta concepción, três son las características del gasto público: 1) Ser realizado por uma entidade pública; 2) Consiste em uma soma de dinero, y 3) Tener por fin la utilidade pública. (BUJANDA, 1979, p. 90-91).

Por todas as veras, ressalta à evidência que o gasto público somente se justifica em nome do INTERESSE PÚBLICO, jamais por interesses pessoais ou particulares de quem exerce função pública.

PARTILHA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

A Constituição Federal de 1946 dispôs que a União deveria atribuir aos Municípios, excluídas as Capitais, o percentual de 10% da arrecadação do imposto sobre a renda. Fê-lo por meio do art. 15, § 4º, disposição, diga-se de passo, mantida na Emenda nº. 5, de 21 de novembro de 1961.

Já a Emenda nº. 18, de 1º de dezembro de 1965, instituiu os Fundos de Participação dos Estados e os Fundos de Participação dos Municípios, instrumentos pelos quais a União Federal partilharia uma percentagem das receitas provenientes da arrecadação do Imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, sendo 10% para Estados e 10% para Municípios. Os referidos fundos, conforme assinalado por José Maurício Conti, representam um “conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem distribuídas segundo critérios pré-estabelecidos” (CONTI, 2001, p. 75-76).

Os referidos fundos foram mantidos pelas Cartas de 1967, 1969 e 1988, bem como a percentagem do repasse foi elevada, conforme será analisado ao diante, sem contar a criação de um novo fundo destinado ao financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tais fundos são vocacionados a reduzir as desigualdades de toda sorte, a exemplo da econômica, social, seguridade, política, educacional e tantas outras.

Entrementes, no pensar deste Estudo, a percentagem da distribuição de receitas atingiu níveis muito elevados, o que apresenta aspectos extremamente negativos, pois, de um lado, obriga a União a manter um patamar de tributação elevado e, de outra parte, propicia o surgimento de Municípios que são mantidos tão somente com as receitas do Fundo de

Participação. Tanto é verdade que, em 1988, quando o aludido percentual era menor, o Brasil contava com 1.283 Municípios e, por decorrência desse generoso repasse, temos 5.670 municipalidades, sendo que muitas, senão a maioria, dependem daqueles recursos financeiros para se manter. Como se vê, essa é uma das razões por que as receitas tributárias nunca são suficientes, ainda que elevadíssimas. Como consequência, em vez de corrigir as desigualdades regionais, os fundos estimulam uma relação parasitária em prol de unidades federativas mais carentes, as quais continuam carentes e não se desenvolvem, até porque não há qualquer exigência nesse sentido.

Ante essas observações, torna-se forçoso reconhecer que, ao lado de outras providências, a redução da partilha de receitas federais representa um requisito impostergável para a busca do equilíbrio das finanças públicas.

Todavia, exceptuado esse gravíssimo problema segundo o qual a Constituição não é cumprida, o Federalismo brasileiro, por sua vez, apresenta desconcertos censuráveis, especialmente a partilha de receitas do IPI e do Imposto sobre a Renda, em que a União Federal repassa uma elevadíssima percentagem da arrecadação daqueles tributos em prol dos Estados e dos Municípios, tudo por meio do Fundo de Participação Estadual (FPE) e do Fundo de Participação Municipal (FPM). Outras vicissitudes existem, porém, essa representa uma das principais fontes de problemas da nossa federação.

Consoante prefalado, o Sistema Constitucional introduzido pela Emenda nº. 18/1965 estabelecia um repasse de 10% ao FPE e 10% ao FPM, totalizando o percentual de 20% a título de repartição de receitas tributárias, cabendo à União, portanto, a percentagem de 80% da referida arrecadação. Em suma, a referida partilha afigurava-se plausível com a federação, pois tendia a revigorar as finanças estaduais e municipais sem comprometer o equilíbrio fiscal e a razoabilidade da tributação.

Não obstante, com o passar do tempo a referida percentagem foi gradualmente majorada, tendo por ponto culminante a Constituição de 1988, a qual elevou para 21,5% o repasse para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e para 22,5% o repasse para o Fundo de Participação dos Municípios, este, diga-se de passo, acrescido em mais uma unidade percentual por força da Emenda nº. 55, de 20 de dezembro de 2007.

Ressalta à evidência que a União perdeu receitas em face da elevação do repasse dos fundos, razão pela qual, obviamente, alguns tributos federais foram majorados e outros novos foram instituídos, sem contar Desvinculação de Receitas da União (DRU) prevista no art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um incontendível desvio

inconstitucional de 30% das receitas federais que, ao revés de serem aplicadas na seguridade social e noutras áreas conforme quer o Texto Excelso, são destinadas a prover os cofres do governo federal.

Agrava a situação o critério de ausência de isonomia pelo qual é efetivada a referida repartição de receitas tributárias, com fulcro no art. 2º, incisos I e II, da Lei Complementar nº. 62, de 28 de dezembro de 1989, que privilegia as unidades federativas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com 85% dos recursos dos Fundos de Participação, em detrimento das unidades das Regiões Sul e Sudeste, aquinhoadas com apenas 15% dos referidos fundos.

Esse tema de há muito foi verberado pelo autor deste Estudo, até que, tardiamente embora, o Pretório Excelso declarou a inconstitucionalidade daquela estranha partilha de receitas tributárias. Todavia, de nada valeu a inconstitucionalidade apontada, pois, de um lado, o Supremo permitiu que a Lei inconstitucional continuasse em vigor e eficaz até dezembro de 2012, não mais, determinando ao Congresso Nacional que editasse outra lei em consonância com a isonomia concernente ao pacto federativo. O Congresso não o fez e continua tudo como dantes!

Por óbvio, essa esquipática divisão gera mais problemas do que soluções, além de representar um acinte ao cidadão dos Estados do Sul e Sudeste. Em face disso, por exemplo, as unidades federativas do Sul e Sudeste tendem a receber menos do que as demais, as quais, por seu turno, recebem igual ou mais do que a União arrecada em cada uma delas. O exemplo mais aberrante do nosso Federalismo, nesse ponto, ocorre com os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os quais pagam muito e recebem muito pouco. No ano de 2021, por exemplo, o Estado de São Paulo gerou 538,3 bilhões de reais em tributos federais e recebeu em retorno apenas 47,2 bilhões, tudo na estrita conformidade com o site Poder 360. Realmente, não é necessário ser um gênio ou empreender um esforço de sobremão para depreender que esse modelo é absolutamente despropositado. Por sem dúvida, esse critério vai longe de andar certo e não condiz minimamente sequer com a lógica do razoável predicada por Recaséns Siches.

Vejamos, pois, o valor que a União arrecada de tributos federais nas unidades federativas e o *quantum* é devolvido por meio dos respectivos fundos, consoante estampado no mapa abaixo:



Fonte: Redes Sociais de Ricardo Amorim.

Como se vê, o Federalismo brasileiro rende margem à existência de uma das mais elevadas tributações do mundo, maior que a norte-americana, por exemplo, e o que é pior, com distorções inconcebíveis na redistribuição da arrecadação federal entre as unidades federativas, tudo sem contrapartida de serviços públicos eficazes e decentes. Verdade seja, a exorbitante incidência tributária é decorrência do estrambótico Federalismo tupiniquim, embora, por outro lado, a ausência de serviços públicos nas áreas da saúde, segurança, habitação, transporte e outros, seja um problema de gestão.

A bem da verdade, o ponto de vista ora pugnado diz respeito a todos os governos, de todos os níveis, sem qualquer exceção e sem cores partidárias. Deveras, é reprochável, por todas as luzes, que tudo aquilo determinado na Constituição não seja cumprido.

VI. COROLÁRIOS

Ao contrário de gastar à larga e depois passar a conta para a sociedade – via tributação –, seria de mister fazer exatamente ao contrário, vale dizer, estimar a receita em níveis compatíveis com a possibilidade financeira e econômica do povo e em harmonia com os direitos e garantias e, daí sim, definir a dimensão da despesa pública, cujo limite intransponível haveria de ser a capacidade contributiva da sociedade.

O dinheiro público somente poderia ser gasto como contrapartida de serviço público na exata correspondência com o custo respectivo, vedada, assim, qualquer modalidade de vantagem ou privilégio, a exemplo de automóvel com motorista, apartamento, passagem aérea,

assessores particulares, médicos, hospitais e dentistas, enfim, nada além do próprio salário, seja a título de bem aplicar o recurso público, seja como princípio e exemplo a ser seguido.

A despesa deveria traduzir um escalonamento de prioridades, de forma cronológica, a teor da proteção ao direito à vida por meio de efetiva segurança pública, bem assim saúde, educação, habitação, transporte e outros valores fundamentais.

A partilha de receitas tributárias por intermédio dos FPE e FPM teria que ser equalizada de tal sorte que os Estados das regiões Sul e Sudeste concorressem para o desenvolvimento das demais regiões, não simplesmente pagando a conta indefinidamente como sói acontecer.

Os Municípios que dependem exclusivamente de receitas federais e estaduais para se manter deveriam perder a sua condição de pessoa jurídica de direito público interno, pois não preenchem o requisito mínimo para desfrutar da autonomia e culminam por gerar um permanente crescimento na despesa pública e no custo Brasil.

Por derradeiro, merecem lembradas as palavras candentes de RUY, a saber, Ruy Barbosa: “Com a lei, pela lei e dentro da lei; porque fora da lei não há solução” (BARBOSA, p. 285-289). Parafrazeando o Mestre, diria para encerrar “COM A CONSTITUIÇÃO, PELA CONSTITUIÇÃO E DENTRO DA CONSTITUIÇÃO, PORQUE FORA DA CONSTITUIÇÃO NÃO HÁ SOLUÇÃO”.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. *Curso de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* Tradução e notas José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Livraria Almedina, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

BARBOSA, Ruy. *Discursos Parlamentares*. Tomo I. Obras Completas. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1892, 19 v., capítulo XII.

BASTOS, Celso. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orçamento ao alcance de todos*. 2012. Disponível em: https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/ploa-2012/Orc_Alc_Todos_27092011_web.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRICKMANN, Carlos. Disponível em: <https://brickmann.pressromm.com.br>). Acesso em 15 ago. 2022.

BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel*. 5. ed., Paris: Libr. Générale de Droit et de Jurisprudence, 1947.

BUJANDA, Fernando Sainz de. *Leciones de Derecho Financiero*. Facultad de Derecho da Universidad Complutense. Madrid, 1979.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARRAZZA, Roque. *ICMS*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

CESARINO, Leonel; SILVA, Marcelo Muniz da. *Renda Básica, Capacidade Contributiva e Mínimo Vital*, 2015. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/leonelcesarinoRENDABASICACA PA CIDADECONTRIBUTIVA>. Acesso em: 5 ago. 2022.

CICERO. *Da República*. 2. ed. Tradução e notas Amador Cisneiros. São Paulo: Edipro, 2011.

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

COSTA, Alcides Jorge. *Normas gerais como instrumentos de uniformização do direito tributário*. Conferência e Estudo. 16 de outubro de 2013. IBET. Disponível em: <https://www.ibet.com.br>. Acesso em: 6 ago. 2022.

COSTA, Alcides Jorge. *Estudos sobre IPI, ICMS e ISS*. São Paulo: Dialética, 2009.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 1. ed., 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2009.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo. Saraiva, 2018.

FEDERATION OF TAX ADMINISTRATORS. Washington, DC. Disponível em: <https://www.taxadmin.org/fta/rate/sales.html>. Acesso em: 9 ago. 2022.

GOVERNO cerca de sigilo os gastos com cartões corporativos. *Veja Digital*. 2013. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/governo-cerca-de-sigilo-os-gastos-com-cartoes-corporativos/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

GUZZO, José Roberto. Coluna. *Veja*. 10 de julho de 2013, p. 122.

HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

INSTITUTO Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Disponível em: <https://www.ibet.com.br>. Acesso em: 6 ago. 2022.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 3. ed. Tradução Dr. João Baptista Machado. Coimbra: Armênio Amado, 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Doutrina. *Revista Direito Público*. Disponível em: <https://www.direitopublico.idp.edu/index>. Acesso em: 9 ago. 2022.

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

NUNES, Augusto. A Ferrovia Norte-Sul do Brasil Maravilha e a estrada de ferro que se arrasta no país real: monumento à ganância e à incompetência. *Veja.abril digital*. 2013. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/augusto-nunes/a-ferrovia-norte-sul-do-brasil-maravilha-e-a-estrada-de-ferro-que-se-arrasta-no-pais-real-monumento-a-gastanca-e-a-incompetencia/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

O ESTADO DE S. PAULO. Câmara banca viagem de deputado em primeira classe. *O Estado de S. Paulo*. 2013. <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131222-43895-nac-8-pol-a8-not>. Acesso em: 9 ago. 2022.

PODER 360. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

RENAN usa avião da FAB em viagem a PE, onde fez implante de cabelo. *Globo.com*. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/renan-usa-aviao-da-fab-em-viagem-para-fazer-implante-de-cabelo.html>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio Roberto. *Direito Constitucional*. 3. ed., 1953.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1992.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 71.758-GB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Thompson Flores, DJ 31-08-1973, p. 6310, ement. vol. 919-01, p. 272, RTJ vol. 66-01, p. 140.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

TROTABAS, Louis; COTTERET, Jean- Marie. *Droit Fiscal*. 50. ed., Paris: Dalloz, 1985.

VASCONCELOS, Frederico. Avião da FAB não é taxi aéreo grátis. *UOL*. 2013a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1305551-frederico-vasconcelos-aviao-da-fab-nao-e-taxi-aereo-gratis.shtml>. Acesso em: 8 ago. 2022.

VASCONCELOS, Frederico. CNJ vai estudar extinção da Justiça Militar. *UOL*. 2013b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/1256208-frederico-vasconcelos-cnj-vai-estudar-extincao-da-justica-militar.shtml>. Acesso em: 8 ago. 2022.