

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO - MESTRADO
MINTER - MESTRADO INTERINSTITUCIONAL

DENISE SANTOS DE MELO

**O PRINCÍPIO DE FEDERALISMO FINANCEIRO *VERSUS* A GUERRA FISCAL:
OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO FRATERNAL**

RECIFE
2021

DENISE SANTOS DE MELO

**O PRINCÍPIO DE FEDERALISMO FINANCEIRO *VERSUS* A GUERRA FISCAL:
OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO FRATERNAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do grau em Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa, tendo como área de concentração Direito, Processo e Cidadania e por linha de pesquisa Processo, Hermenêutica e Efetividade dos Direitos.

**RECIFE
2021**

M528p

Melo, Denise Santos de

O princípio de federalismo financeiro *versus* a
guerra fiscal : obstáculo ao desenvolvimento fraterno /

Denise Santos de Melo, 2021

89f. il.

Orientador: Raymundo Juliano Feitosa

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito.

Mestrado em Direito, 2021

1. Federalismo. 2. Tributos. 3. Relações tributárias
intergovernamentais. I. Título.

CDU 342.24

Luciana Vidal - CRB-4/1338

DENISE SANTOS DE MELO

**O PRINCÍPIO DE FEDERALISMO FINANCEIRO *VERSUS* A GUERRA FISCAL:
OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO FRATERNAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do grau em Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa, tendo como área de concentração Direito, Processo e Cidadania e por linha de pesquisa Processo, Hermenêutica e Efetividade dos Direitos.

**Trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado em Direito
Defendido e aprovado em 29 de dezembro de 2021.**

Banca examinadora:



Prof. Dr. Roney José Lemos Rodrigues de Souza



Prof. Dr. Fernando Gomes de Andrade



Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro



Prof. Dr. João Hélio de Farias Moraes Coutinho



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rêgo Feitosa
(Presidente da Banca Examinadora)

RESUMO

A dissertação tem como objetivo geral fazer uma abordagem acerca do princípio do federalismo financeiro à luz do princípio da fraternidade, enquanto categoria jurídica. Por considerar que a constitucionalidade da fraternidade no atual ordenamento jurídico independe da forma escrita, mas vem por meio das práticas e características cooperativas do federalismo financeiro. A pesquisa, inclusive, apresenta as práticas antifederalistas, como a ausência do Plano Nacional de Desenvolvimento e a guerra fiscal, que violam os dois norteadores constitucionais. Os objetivos específicos serão abordados para demonstrar pormenorizadas aquelas práticas que subvertem o federalismo financeiro, bem como diferenciar o crescimento econômico do desenvolvimento emancipatório, além de indicar como pode se alcançar o desenvolvimento fraterno. Para testar a hipótese de que o desenvolvimento sustentável inicia na agenda particularizada dos entes subnacionais para depois pautar um coeso desenvolvimento fraterno, sobretudo pensado e escrito coletivamente um Plano em âmbito nacional. O resultado desta pesquisa aponta para a viabilidade do desenvolvimento fraterno, de modo especial, por neste momento de tanta polarização política, econômica e social, a proposta vem exatamente indicar a construção da fraternidade e do desenvolvimento fraterno por meio do diálogo.

Palavras chaves: Federalismo Financeiro. Fraternidade. Guerra Fiscal. Desenvolvimento. Sustentabilidade

ABSTRACTO

El objetivo general de la disertación es abordar el principio del federalismo financiero a la luz del principio de fraternidad, como categoría jurídica. Considerando que la constitucionalidad de la fraternidad en el ordenamiento jurídico actual no depende de la forma escrita, sino que viene a través de las prácticas cooperativas y características del federalismo financiero. La investigación incluso presenta prácticas antifederalistas, como la ausencia del Plan Nacional de Desarrollo y la guerra fiscal, que violan los dos lineamientos constitucionales. Los objetivos específicos se abordarán para demostrar en detalle aquellas prácticas que subvierten el federalismo financiero, así como para diferenciar el crecimiento económico del desarrollo emancipatorio, además de indicar cómo se puede lograr el desarrollo fraterno. Poner a prueba la hipótesis de que el desarrollo sustentable parte de la agenda particular de los entes subnacionales y luego orienta un desarrollo fraterno cohesionado, sobre todo pensado y redactado colectivamente en un Plan a nivel nacional. El resultado de esta investigación apunta a la viabilidad del desarrollo fraterno, de manera especial, en este momento de tanta polarización política, económica y social, la propuesta viene precisamente a señalar la construcción de la fraternidad y el desarrollo fraterno a través del diálogo.

Contraseñas: Federalismo financiero. Fraternidad. Guerra fiscal. Desarrollo. Sustentabilidad

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
PARTE I. APRESENTAÇÃO DO FEDERALISMO CLÁSSICO A PARTIR DA OBRA O FEDERALISTA. O CONTEXTO HISTÓRICO DO PRINCÍPIO FEDERALISTA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E UMA DISCUSSÃO DO PRINCÍPIO DO FEDERALISMO FINANCEIRO À LUZ DA FRATERNIDADE ENQUANTO CATEGORIA JURÍDICA	10
CAPÍTULO 1. ABORDAGEM DO FEDERALISMO CLÁSSICO A PARTIR DA OBRA O FEDERALISTA E A SUBVERSÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	10
1.1 APRESENTAÇÃO DO FEDERALISMO CLÁSSICO DE ACORDO COM A OBRA O FEDERALISTA	10
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO FEDERALISMO - ADMINISTRATIVO E FISCAL - NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	14
1.3 DISCUSSÃO DAS VIOLAÇÕES AO FEDERALISMO FINANCEIRO À LUZ DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE	26
1.4 TÓPICOS ABORDADOS	35
PARTE II. INDICAÇÃO DAS PRÁTICAS ANTIFEDERALISTAS, EM ESPECIAL A GUERRA FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. ASSIM COMO, A DISCUSSÃO QUE TAIS AÇÕES SUBVERTEM O DESENVOLVIMENTO EMANCIPATÓRIO E O FRATERO.	37
CAPÍTULO 2. AS PRÁTICAS ANTIFEDERALISTAS E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	37
2.1 UMA ABORDAGEM DAS PRÁTICAS ANTIFEDERALISTAS	37
2.2 A GUERRA FISCAL COMO PRÁTICA ANTIFEDERALISTA	47
2.3 TÓPICOS ABORDADOS	61
CAPÍTULO 3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO FEDERALISMO FRATERO	62

3.1 CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS SEGUNDO AMARTYA SEN	62
3.2 FEDERALISMO FINANCEIRO FRATERO	65
3.3 TÓPICOS ABORDADOS	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

O debate sobre o federalismo financeiro carrega outras abordagens além da dicotomia receita *versus* despesa, como a ideia do federalismo organizacional administrativo, a autonomia dos entes subnacionais e as possíveis práticas antifederalistas adotadas pelos gestores. Contudo, a inovação da pesquisa está correlacionada com o princípio do federalismo cooperativo e com o princípio da fraternidade, enquanto categoria jurídica, por servir como norteador e meta para alcançar o conteúdo programático do artigo 3º, da Constituição da República de 1988. O desenvolvimento desta pesquisa será apresentado por meio do método qualitativo, uma vez que a interpretação dos autores expostos e a análise dos dados de maneira indutiva estão presentes no decorrer do trabalho.

Desse modo, a pesquisa destaca a seguinte pergunta: o atual sistema financeiro/tributário colabora para garantir um desenvolvimento fraterno? Para este problema, a hipótese é que o desenvolvimento fraterno venha por meio da mudança de agenda individualista para ações federalistas pautadas no Plano de Desenvolvimento Nacional. A pesquisa tem como objetivo geral demonstrar que é possível instituir o federalismo fraterno para alcançar o desenvolvimento tão subvertido com as práticas antifederalistas. E, como objetivos específicos: verificar quais as principais questões suscitadas pelos teóricos sobre o princípio do federalismo clássico e o cooperativista, com o recorte da origem nas constituições brasileiras; correlacionar o princípio da fraternidade com o federalismo financeiro; analisar as práticas antifederalistas, em especial a guerra fiscal e suas consequências; por fim, apresentar a possibilidade para se alcançar o desenvolvimento fraterno, via agenda tributária.

Desta feita, o primeiro capítulo tem como objetivo apresentar a teoria acerca da descentralização fiscal - com a contextualização do princípio do federalismo administrativo idealizado pelos americanos e a apresentação desta forma de Estado ao longo da história do constitucionalismo brasileiro - e o princípio idealizado por Vasak, mas popularmente conhecido como um dos pilares da Revolução Francesa, ou seja, a fraternidade. A primeira parte deste capítulo, é dedicada à exposição da história e da teoria do federalismo constitucional no Brasil. A segunda parte, traz ao debate o motivo pelo qual alguns estudiosos precisam recorrer ao princípio da fraternidade a fim de regulamentar as relações estatais e sociais. Para esta análise, a pesquisa buscará no filósofo italiano o sentido de utilizar o

princípio da fraternidade enquanto regulador social, bem como as contribuições dos juristas brasileiros para a temática. A quebra do paradigma da fraternidade como sinônimo regulador da Ordem dos Franciscanos Católicos é um ponto crucial, inclusive, esta é uma das resistências ao negacionismo do princípio, por parecer instituto catequizador da religião. Outro argumento para a subutilização do norteador fraterno é por este parecer apologia ao Movimento Comunista. No entanto, o estudo da fraternidade busca trazer para o centro do debate o indivíduo protagonista da mudança social.

Esta necessidade de revisar a alteração da realidade social e econômica é demonstrada no capítulo seguinte, ao abordar as práticas antifederalistas e o comprometimento das receitas na garantia dos serviços públicos. A partir da premissa de que sem recursos à prestação estatal é reduzida ou extinta, este cenário reforça uma das práticas antifederalistas mais abordadas que é a ausência do Plano de Desenvolvimento Nacional, sob a égide da Constituição da República. O segundo capítulo, portanto, é dividido em 02 (dois) subtópicos, onde o primeiro apresenta uma visão mais ampla das práticas que prejudicam o federalismo financeiro, por trabalhar a inexistência de um planejamento propriamente dito da União para com os entes subnacionais, bem como propostas de leis que violam o arranjo federalista do país para atender interesses dos grupos políticos e/ou empresariais.

A última parte do capítulo - 2.2 - tem o foco na guerra fiscal, com exposição dos números que são contrários à ideia do crescimento da economia local após a instalação das empresas. O critério de escolha dos estados-membros para o estudo comparado ocorre a partir do quantitativo da população, para abordar a receita oriunda do ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e dos repasses da União. Todas estas observações sob à luz do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano para investigar se o alto grau de desenvolvimento humano é vinculado a receita do ente federativo.

Nesta perspectiva, o último capítulo apresentará a distinção entre crescimento e desenvolvimento, inclusive com a retomada dos números do segundo capítulo. A ideia é desconstruir o discurso de que o *status* de desenvolvido esteja ligado intrinsecamente a instalações de empresas e/ou serviços. Mas, o desenvolvimento em sentido amplo, é inclusive vinculado à democracia de qualidade - para além do direito de votar e ser votado - com a observância dos direitos individuais e sociais. Por fim, a última parte da pesquisa trata dos tópicos complementares acerca da descentralização fiscal e retoma a correlação com a fraternidade, a fim de demonstrar que é possível que a agenda fiscal/tributária brasileira possa

se desamarrar do passado fiscal e caminhar em busca do desenvolvimento fraterno. Toda a legislação utilizada para a pesquisa possui o recorte de 31/08/2021 e os dados têm a indicação temporal no parágrafo correspondente, de modo que as eventuais alterações posteriores deverão ser objeto de nova pesquisa.

PARTE I. APRESENTAÇÃO DO FEDERALISMO CLÁSSICO A PARTIR DA OBRA O FEDERALISTA. O CONTEXTO HISTÓRICO DO PRINCÍPIO FEDERALISTA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E UMA DISCUSSÃO DO PRINCÍPIO DO FEDERALISMO FINANCEIRO À LUZ DA FRATERNIDADE ENQUANTO CATEGORIA JURÍDICA

CAPÍTULO 1. ABORDAGEM DO FEDERALISMO CLÁSSICO A PARTIR DA OBRA O FEDERALISTA E A SUBVERSÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1 APRESENTAÇÃO DO FEDERALISMO CLÁSSICO DE ACORDO COM A OBRA O FEDERALISTA

A base de um Estado Federativo é o princípio constitucional da pluralidade dos centros de poder autônomos coordenados por cada um. De modo que, parte do poder seja destinado ao Governo Central e outra parte do poder seja distribuído, de modo uniforme, entre os Estados Federais, sem que haja violação do princípio da unicidade de decisão. (RANGEL, 2017). Essas decisões implicam em vários aspectos - político-administrativos - da Fazenda Pública, e a contribuição que a obra “O Federalista” (2011) se dá no campo de número 30 - Poder Geral de Tributação. No decorrer do trabalho, ideias sobre o federalismo, presentes nas Constituições brasileiras, serão norteadoras, principalmente no que se refere à alteração do sistema econômico-fiscal e econômico, por vezes apresentado de modo falacioso e como forma de solucionar contextos de instabilidade. Além de reforçar a necessidade da tributação coesa, uma vez que sem tributo há a impossibilidade prestacional do Estado, há um cenário de desconfiança o qual foi gerado - além de outros aspectos - pela guerra moderna, ou seja, guerra fiscal.

Para Alexander Hamilton (2011), o conflito que surgiu nos Estados Unidos necessitou da aquisição de empréstimos das potências econômicas a fim de garantir a competitividade americana. Para trabalhar a lógica da competição empresarial nesta pesquisa, é preciso que haja o recorte do contexto histórico e da base teórica para o federalismo e apresentar que aquele Estado incentiva uma concorrência sob os conceitos da cidadania americana e do consciente coletivo para a formação da federação. Este movimento federalista inexistente no

Brasil, inclusive com o período da redemocratização, e a competitividade desenvolvida instiga o que a pesquisa chama de práticas antifederalistas - capítulo 2 - sem coordenação federal.

Neste sentido, a regra “uma parte não pode ser maior do que o todo” é válida para a legislação cumulada com a prática, por se entender que o interesse público local deve observar os direitos do Estado, inclusive da região, já que a atenção ao federalismo é diária por promover a possibilidade de renovação e/ou atualização dos paradigmas. Hamilton, na obra supracitada, consolidou, em 1788, a perspectiva de que a receita pública é fundamental para a União e também para os demais entes. Neste aspecto, a legislação deveria preservar e otimizar a arrecadação como um dos pilares do princípio do federalismo.

No contexto brasileiro, com o advento da constituinte de 1988, o sentido de romper com a concentração no Governo Central era comum aos membros das comissões temáticas e por esta razão se transferiu autonomia político-administrativa para os Estados e Municípios - o diferencial do federalismo brasileiro. Todavia a União, percebe que parte significativa dos tributos são destinados para os entes subnacionais e como tentativa de manter a concentração de receita institui as Contribuições Sociais, que agrava sobremaneira sua arrecadação centralizadora. É bem verdade que a centralização da União inclusive dos grandes entes pode ser alterada por intermédio da legislação e da jurisprudência, como ocorreu a alteração do local devido à incidência do ICMS (Estados) e ISS (Municípios).

Assim, a hermenêutica a partir da afirmativa de Hamilton reforça a utilidade da descentralização: “pode alegar uma necessidade de fazer isso com o intuito de dar eficácia à receita pública nacional. E assim, todos os recursos da tributação podem, pouco a pouco, ficar sujeitos a monopólio federal, com inteira exclusão e destruição dos Governos dos Estados”. Houve total simbiose no século XVIII, com a teoria publicada por Montesquieu acerca da teoria da separação dos poderes e o exposto por Alexander Hamilton, a conexão é realizada pela intenção de limitar os poderes em geral e suas interferências. (H. M. J., 2011).

Assim, a hermenêutica a partir do Federalista reforça a utilidade da descentralização: “pode alegar uma necessidade de fazer isso com o intuito de dar eficácia à receita pública nacional. E assim, todos os recursos da tributação podem, pouco a pouco, ficar sujeitos a monopólio federal, com inteira exclusão e destruição dos Governos dos Estados”. (H. M. J., 2011, p 289). A perspectiva de Hamilton conflui, no século XVIII, com a teoria de Montesquieu sobre a importância da separação dos poderes. Ambos defendiam a necessidade

de limitar os poderes em geral e as suas possíveis interferências no processo de governabilidade.

Em O Federalista, quando o autor elenca três hipóteses de centralização da legislação de um ente federado sob o outro: “I- aquele em que a constituição atribuísse em termos expressos uma autoridade exclusiva; II- aquele em que atribuísse uma autoridade exclusiva à União [...] proibisse os Estados de exercerem uma autoridade idêntica”. (H. M. J., 2011, p. 292) A exceção expressa é para os direitos difusos e interesses de Estado, continua: “III- aquele em que atribuísse uma autoridade à União tal que autoridade semelhante nos Estados seria absoluta e totalmente contraditória e incompatível” (*ibid*). De modo que, o equilíbrio distribuído da autoridade oferece a todos os entes o dever de atentar para o mais benéfico. Já no campo tributário o poder de lançar e cobrar tributos adequados. Além dos conhecimentos específicos das circunstâncias locais, as análises de Hamilton, coadunam-se para a divisão organizacional tributária americana, naquele contexto histórico, coadunou com a necessidade de descentralizar, especialmente para o autor que participou ativamente da Guerra da Independência no tocante a unificação das leis.

Surge a ideia de federação para se evitar retrocessos aos direitos conquistados pelos grupos libertadores, como forma de manter à ordem o Estado classificado como Federal e subdividido em entes subnacionais, por sua vez ocorre as divisões das funções e das competências na perspectiva horizontal e vertical. Para Lopes Filho (2021), há cinco características no que se refere ao federalismo clássico, como: I- a repartição vertical na amplitude dos poderes, na qual a União possui maior possibilidade de intervir nos Estados-membros e Municípios, o relevo é para vedação ao poder de mando pela ausência da ascendência jurídica; II- o federalismo por agregação, ou seja, os estados autônomos decidem se unir para fundar uma federação, na qual devem ceder parte da autonomia administrativa-política em prol da nova personalidade jurídica denominada de União Federal e o objetivo é defender a soberania do Estado. A doutrina trata este modelo como federalismo próprio e, a título conceitual, a literatura ainda classifica o federalismo como impróprio, por ser um modelo originário da Antiguidade em que aqueles entes subnacionais ainda estavam sob a égide de uma força autoritária, o que tornava a cooperação precária.

Com relação às demais características, Lopes Filho (*ibid*) pontua: III- a autonomia dos estados, requisito primordial na identificação do federalismo, pois seria inviável existir liberdade na constância de um estado unitário sem esta característica. O juízo recai na falsa

autonomia no campo fiscal-administrativo delegada aos Estados-membros e aos Municípios, uma vez que a dependência de receita é direta; IV- o federalismo dual, com preservação do poder autônomo para os entes federados, sob uma rígida separação das competências, inclusive com o fortalecimento para a competitividade e a rivalidade. Na classificação da forma de organização de Estado, o federalismo também pode ser cooperativo - caso do Brasil - em que pese na Constituição do Estado constar competências comuns ou concorrentes aos entes, portanto, há intervenção entre estes entes federativos; e, V- a teoria dos poderes implícitos. O paradigma inaugura o *judicial review* que define: “se um fim é legítimo, se está dentro do âmbito da Constituição, todos os meios apropriados, simplesmente adaptados àquele fim, não proibidos, mas harmônicos com a letra e o espírito da Constituição, são constitucionais”. (LOPES FILHO, 2012, p. 20). O rol da classificação é exemplificativo, uma vez que se trata do modelo flexível do Estado Brasileiro. Após a Constituição da República Federalista do Brasil de 1988, há um rompimento com a centralização, conforme exposto no artigo 1º, *caput*, da forma federativa.

Até aqui, discutiu-se sobre alguns dos aspectos norteadores da ideia de federalismo. No que concerne à origem do Estado Federalista, esta remonta aos Estados Unidos da América frente ao fracasso da União Confederativa das 13 (treze) colônias do Norte, de modo que os 48 (quarenta e oito) estados federalistas - na contemporaneidade - juntos promulgaram a única Carta Constitucional de 1787. (BERCOVICI, 2004). Por sua vez, as características da forma federalista do Estado, vão de encontro ao Estado Unitário, por ser o único detentor de todo o poder e aquele - ressaltado os limites para o tipo de Federação - seja formal e material na divisão do poder entre os entes federados. A descentralização do poder foi uma das questões sanadas pelo documento histórico americano de 1787, por ter proporcionado o equilíbrio entre os poderosos por meio da instituição do sistema de freios e contrapesos. O mecanismo que trata do controle entre os poderes é a novidade apontada pelos federalistas como teoria constitucional moderna. (GARGARELLA, 2006).

Os grandes desafios do Estado Nacional para manter o regime totalitário em região de dimensões continentais é exatamente a necessidade de dispor de todas as forças produtivas e a mobilizar todos os recursos sociais. Fundamentos estes que, ao longo da história da centralização do poder, se constata nos dois conflitos mundiais. A afirmativa continua por assegurar que o remédio para a anarquia internacional foram as práticas da descentralização, para a pesquisa intitulada de federalismo. (BOBBIO, 2009). Para ir além da mera forma de

Estado Federal, este remédio vem também do modelo democrático por comungar com o respeito à pluralidade do poder. (LIZIEIRO, 2017).

Ainda sobre o surgimento do modelo Federal desenvolvido pelos Estados Unidos, no século XVIII e XIX, aquele possuía a característica do estreito liberalismo, o que evidenciou a hipossuficiência do Estado meramente liberal em garantir os direitos de liberdade e igualdade, por estar fadado ao fracasso. A ideia se refere ao sistema predatório/absenteísta do liberalismo, mas a partir do modelo federativo cooperativo se permite que a coletividade busque ações desenvolvimentistas e garantidoras da liberdade. E, não obstante a crise ainda no século XX, o mundo enfrenta a grande depressão de 1929, por ocasião das especulações no mercado financeiro e a quebra da bolsa de valores de Nova York. Neste contexto, a União americana teve que intervir diretamente no mercado e nas instituições com a finalidade de romper o paradigma da mão invisível no mercado. (LOPES FILHO, 2012).

Esta abertura para interferência estatal na economia fez surgir o Estado Social, que herdou o regime capitalista somado aos valores e fins coletivos. Todavia, a legislação inviabilizava a comunicação entre os modelos - dada a rigidez da separação dos poderes - gerando crise no federalismo clássico, fazendo surgir o federalismo cooperativo. Portanto, a mais evidente característica deste modelo é a participação mútua nas áreas comuns, no fomento de acordos e pactos que ficam sob a coordenação da União e dos demais entes. (LOPES FILHO, 2012). No mesmo sentido, Bercovici (2003), assegura que o objetivo nacional ao desenvolvimento equilibrado é fundamento básico entre os entes federados. Para Bobbio *apud* Kant, assegura que o federalismo contempla a paz perpétua ao negar os conflitos e a anarquia internacional. (BOBBIO, 2009).

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO FEDERALISMO - ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO - NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A cooperação está prevista na legislação brasileira, assim como é positivada no ordenamento supranacional. O norteador é a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, nos artigos 3º e 6º. De modo especial, o §1º, do artigo 3º, da Declaração, o qual invoca responsabilidade primária dos Estados sobre o direito inalienável ao desenvolvimento além de expressar no §3º o dever de cooperar uns com os outros. Elementos necessários para reforçar o alinhamento da busca pelo melhor direito econômico interno com a comunidade

internacional. No ordenamento jurídico interno, o federalismo clássico ganhou escopo no século XIX, na Constituição de 1891 e teve como base a trilogia: liberalismo inglês, democracia francesa e federalismo americano.

O federalismo veio impulsionado pelo Decreto nº 01 de 15 de novembro de 1889¹, no artigo 1º. Há registro de outras alterações do texto constitucional de 1891 que são: a transição quanto a forma de governo da monarquia para a república, a alteração da forma de Estado do unitário para o Federal, por último do sistema parlamentarista para o presidencialista. Houve resistência da classe jurídica para o novo modelo de Estado em razão da descentralização do poder, além da difusão da ideologia que antecedeu os fatos, basta lembrar que o rompimento era com a Constituição do Império e a realidade do poder das oligarquias nos estados. (SANTOS; ANDRADE, 2021).

O mundo já conhecia a Constituição de Weimar (1919) e aquele modelo de federalismo dualista e individualista estava obsoleto por ser incompleto na atenção às necessidades da sociedade. Desta forma, tornava-se imprescindível que na Constituição de 1934, os parâmetros federalistas fossem cooperados entre os entes federativos, o destaque é para a instituição dos Municípios como membros da Federação. No entanto, esta autonomia era meramente formal porque no artigo 7º, inciso I, *d*, previa-se que a autonomia do Município pertencia privativamente ao Estado, além de constar no artigo 13, §1º, que o prefeito poderia ser nomeado pelo Governador do Estado. É necessário reconhecer que o ano de 1934 foi vanguardista acerca dos direitos das classes operárias, na busca das discussões políticas, na inclusão dos Municípios e ao permitir o voto feminino. Porém, para a temática do federalismo material instituiu somente o necessário a descentralizar os interesses. (BERCOVICI, 2001).

Em 1937, todavia, o texto corrompeu o federalismo brasileiro quando retirou os poderes dos Estados-membros e os centralizou na Unidade Nacional. O Brasil participa da onda nacionalista que ocorria no mundo, Getúlio Vargas simbolicamente queima as bandeiras estaduais, em prol da bandeira nacional. O desejo do constituinte de 1937 é cristalino nos artigos 2º e 4º, da Carta Política, por ser ampla a discricionariedade na intervenção da União nos Estados, quanto aos Municípios, às nomeações dos prefeitos cabiam as indicações dos governadores, de modo que inexistia autonomia político-administrativa no referido texto

¹ Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes.

constitucional. O conceito de democracia somente passa a ser agenda em todo mundo, com o final da II Guerra Mundial que apresenta a necessidade de revisar os direitos individuais, em prol do fortalecimento dos direitos sociais.

Logo, a tríade de 1946 para a Constituição brasileira passou a ser: a Constituição Americana, a Constituição Francesa e a Constituição de Weimar. Com a necessidade de enfrentar a redução do desequilíbrio regional - criação da SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e SUDAM - Superintendência Desenvolvimento Amazônia, a cooperação nacional e o debate sobre o federalismo cooperativo, o Brasil fortalecia o desenvolvimento urbano e industrial, além de reestruturar o Congresso Nacional. Todos estes direitos conquistados foram se desmanchando com o Período de Exceção a partir de 1967, mas foi em 1968 com o Ato Institucional nº 5, que houve toda concentração de poder no Governo Federal. Depois de tantos retrocessos sociais e políticos, o país recomeça os diálogos acerca do federalismo e conseqüentemente da democracia com a Constituição da República Federativa de 1988.

A constituinte de 1988 optou em ampliar os direitos fundamentais e sociais, dilatar o rol dos legitimados aos Controle de Constitucionalidade, tornar Cláusula Pétrea a forma federativa, impedir pela representação no Congresso Nacional a separação dos entes, retornar a agenda de desenvolvimento regional e promover os Municípios a entes federados, a partir da assinatura do Pacto Federativo. Na contemporaneidade, é possível elencar algumas críticas ao atual conteúdo da Carta Política, todavia, é importante ponderar que aquele contexto violador de direitos e garantias solicitava uma Constituição analítica, rígida e programática.

Até aqui este trabalho abordou o federalismo da perspectiva histórica e o seu desenvolvimento enquanto forma de Estado, agora apresenta a classificação federalista, para logo após abordar o tema central da pesquisa, ou seja, o federalismo financeiro. Quanto à origem, o federalismo pode ser por desagregação, quando existe um Estado unitário que se divide e proclama os arranjos federativos, com a divisão legal das competências e das matérias delegadas aos entes subnacionais. Para esta origem, a crítica recai quanto à inexistência de estudo preventivo para olhar a realidade sociológica da sociedade, e perceber se ocorre harmonia entre o texto constitucional e a realidade social, ou se terá um *gap* perpétuo. Outra origem, é por meio da agregação, que ocorre quando há união de antigos centros soberanos em apenas um Estado, sob os acordos da coexistência harmônica de

diversas legislações e distintas ordens políticas. Esta é a maneira que alguns Estados optaram como resistência à centralização do poder. (ZIMMERMANN, 2005).

Quanto à organização, o Estado federal pode ser executivo, dual e cooperativo². O primeiro modelo tem como exemplo o Canadá, que segundo Rezende apresenta pouca transparência e elevada informalidade, além da autonomia legislativa das províncias. Para o autor, este é um modelo típico de regimes parlamentaristas de herança britânica. (REZENDE, 2009). O modelo dualista apresentado pelos Estados Unidos da América, no século XIX é caracterizado pela preservação rigorosa na divisão das competências dos poderes, inclusive como apego aos ideais dos fundadores. No entanto, este modelo demonstrou algumas fraquezas na arquitetura do Governo Central, de modo que, parcela significativa do poder é transferido para os entes subnacionais e a União, com a principal função de costurar os interesses, ficou sem forças. De acordo com Oliveira a autonomia delegada aos Estados federados permitia: “i) declarar a nulidade das leis federais; ii) retirar-se da União Federal em caso de descumprimento da regras estabelecidas; iii) impedir ações do Poder Central consideradas ilegais; iv) opor-se às ações de centralização federal”. (OLIVEIRA, 2020, p. 158). Além de o Governo Federal ser inerte à heterogeneidade econômica dos estados, desta feita, o ambiente era propício para o insucesso e disputas como a Guerra da Secessão, a guerra civil e o crescente papel da Suprema Corte nas interpretações elásticas acerca da supremacia nacional.

O terceiro modelo³, é caracterizado pela institucionalização, pela formalização do ponto de vista decisório e pelo objetivo de promover maior liberdade na cooperação da União

² Parte majoritária da literatura apresenta como tipos de federalismo os apresentados no presente trabalho. Contudo, o autor Fabrício Augusto de Oliveira acrescenta na sua obra o modelo competitivo, como consequência/resposta à ineficiência da forma cooperativa do Estado. Segundo o autor, os fracassos da estrutura cooperativa no Brasil já eram sentidos a partir da subjugação das esferas subnacionais ao Poder Central cumulada com a ausência de competição/concorrência na prestação dos serviços públicos. No período das grandes crises o Governo Federal sob o argumento da Defesa Nacional chegou a gastar mais de 60% e este movimento ocorre sem diálogo com os entes nacionais. Concluindo, portanto, que o federalismo cooperativo chega na CRFB de 1988, em desacordo com o pensamento econômico e os acontecimentos históricos - Grande Depressão, à II Guerra Mundial e outros - demandam um modelo menos agressivo do Estado, mas no período pós crise, para o autor o modelo se torna insustentável para atender o que se chamou de competitividade e garantir maior eficiência das políticas públicas, devendo, assim a constituinte ter optado pelo federalismo competitivo. (OLIVEIRA, 2020).

³ No caso brasileiro, a pesquisa apresentará de forma pormenorizada o federalismo cooperativo, mas nestas linhas introdutórias cabe a colocação do federalismo cooperativo à brasileira por constituir os municípios enquanto ente subnacional com a devida autonomia legislativa, administrativa e fiscal. Neste sentido, Rezende aponta: “[...] a cooperação decorre de arranjos específicos construídos com o propósito de articular as ações federais e estaduais e municipais de modo a reduzir sobreposições e desperdícios [...] Com o avanço da municipalização, a coordenação das ações nessas áreas ganha maior complexidade, em virtude da impossibilidade de os estados organizarem a prestação dos serviços no território abrangido por suas jurisdições e do crescente relacionamento direto do governo federal com os municípios”. (REZENDE, 2009, p. 48).

com as demais unidades federativas, por meio do espírito da solidariedade no enfrentamento às desigualdades inter-regionais e a intervenção do Estado na economia - apesar do estabelecido no Título VII da Constituição da República - para sanar as falhas do mercado e o aumento da eficiência do sistema. Este modelo pode ser conceituado como:

Na sua essência, o modelo procura unir as distintas esferas de governo para promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades. Além de suas competências exclusivas, deixa de haver uma nítida separação entre os diversos poderes nas funções e responsabilidades na oferta de determinadas políticas públicas, de abrangência nacional e que interessam a toda a população. Essas funções e responsabilidades passam a ser compartilhadas, distribuindo-se o esforço e participação nos campos da regulação, financiamento e execução dessas políticas, de acordo com critérios que atendam aos objetivos de maior igualdade dentro da federação. (OLIVEIRA, 2020, p. 159).

Um destaque para o modelo cooperativo é citado por Rezende quando destaca que para este modelo, quem desempenha papel fundamental é o Senado Federal. No seu texto, o autor aponta a função da Câmara Alta na Alemanha por desenvolver agenda fundamental na aprovação das legislações que beneficiam os Estados, mantendo assim o federalismo cooperativo. Ainda neste sentido, é relevante apontar que embora no Estado Germânico inexista a previsão dos Municípios como entes autônomos e os Estados não possuam autonomia legislativa, a União trata de observar o modelo cooperativo e compensa a ausência da autonomia, por meio do que a legislação alemã chamada de autonomia executiva e ampla cooperação horizontal institucional. (REZENDE, 2009).

Por fim, o federalismo cooperativo possui 02 (duas) subdivisões: a democrática, com o consentimento de legitimidade por meio do pacto federativo com abertura para participação popular no controle do poder político, de acordo com Zimmermann:

A juridicidade do relacionamento do poder federal com os poderes estaduais, sob a égide da Constituição Federal, elimina o autoritarismo, fazendo a confiança e solidez do sistema na consciência dos governados. Não há, portanto, federalismo cooperativo sem o primado da Constituição. Das disposições da lei suprema brota a solidariedade dos entes constitutivos, única alternativa segura para uma integração consentida, que jamais se obteria com o federalismo cooperativo de natureza autoritária [...] necessidade de cooperação subsidiária, especialmente alcançada através. do processo político desencadeado pela ação do Congresso, que assim contribui

para o objetivo maior da resolução dos problemas e necessidades práticas da sociedade. (ZIMMERMANN, 2005, p. 59).

No tocante a forma autoritária, claramente, ocorre a centralização do poder no Governo Central. Superada a classificação federalista, este trabalho passa a discorrer sobre o federalismo financeiro. Para iniciar, é necessário romper o paradigma de vinculação da ótica fiscal à forma de Estado Federal. A distribuição de competência e de matéria também ocorre em Estados Unitários, os exemplos são: o Estado Espanhol⁴ e o Estado Italiano⁵ pressupõem.

A Carta Política Espanhola assegura que o Estado é uno, indivisível e garante a integração de todos no território nacional. É perceptível que aspectos de federalismo - no caso fiscal - se apresentam a partir da desconcentração e da descentralização das Regiões Autônomas. No tocante a Carta Magna Italiana, a indivisão e o fortalecimento da autonomia e da descentralização pode ser vista na primeira parte do artigo, que evidencia o respeito do Estado e das regiões para elaboração das leis; na segunda parte, o texto apresenta as matérias concorrentes entre os membros - Estado e regiões - a respeito da descentralização em matéria tributária, que reforça a presença do federalismo fiscal no Estado italiano.

No entanto, o Brasil optou pelo modelo federativo, tanto administrativo-político, quanto fiscal. Esta escolha da constituinte requer ajustes sempre que o arranjo federalista for violado, com previsibilidade para questões, como: I- Qual o contexto social? II- Há estrutura e

⁴ Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Artículo 103. I. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Artículo 131. 1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con la previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

⁵ ART. 5. La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. ART. 117.22 La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. [...] Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazioni; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; 24 coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

direção institucional para ampliar a proposta?; e, III- Qual o plano político e econômico que o país trilha? De acordo com Bovo, depois destas perguntas ainda deve ser observado para onde irá a força produtiva e o Estado passa a desenvolver que tipo de papel, uma vez que, superado o *check list* o Estado terá resolvido a autonomia dos entes subnacionais e a centralização/descentralização. Características típicas para a teoria do federalismo financeiro, ao apontar:

O conceito de federalismo, tradicionalmente desenvolvido na teoria das finanças públicas, supõe um perfil de distribuição de competências e encargos entre os diversos níveis de governo, sendo um dos principais objetivos da constituição da Federação a garantia da independência dos Estados que a compõem. Isso implica a previsão de recursos próprios, para que cada unidade federativa tenha condições de desenvolver com autonomia as tarefas de sua competência. (BOVO, 2000, p. 39).

O federalismo financeiro objetiva minimizar os efeitos da desigualdade regional para garantir o equilíbrio entre as unidades da Federação, este caminho encontra duas condições: A) Da condição de gerar receita própria, condição que vincula a autonomia fiscal e B) Da redistribuição de receitas para atenuar as desigualdades regionais. Estes condicionamentos são métodos que otimizam os serviços públicos, e o federalismo financeiro é o caminho mais eficaz para este fim. A afirmativa é corroborada com o autor ao escrever: “a cada esfera de governo deve corresponder uma fonte de receita que possa administrar com eficiência, tanto do ponto de vista de arrecadação, quanto do gasto”. (*Ibid*, p. 42). Quanto à eficácia da autonomia fiscal dos entes subnacionais, Bovo anota: “os governos estaduais e locais são mais capacitados para apreender a diversidade de custos e de preferências locais, o que implica em ampliar o grau de eficiência dos gastos” (*Ibid*, p. 43).

Outra desmistificação necessária é a respeito da distinção entre os significados: 1- federalismo fiscal; 2- federalismo financeiro⁶. Os conceitos são apresentados por Nazaré da

⁶ Em que pese a doutrina brasileira se abster da distinção entre o federalismo financeiro e o federalismo fiscal, a doutrina portuguesa, aqui referenciada por Nazaré da Costa Cabral, distingue e por esta razão a presente nota aponta o motivo que trabalha com a ideia do federalismo financeiro a partir das citações: 1- O federalismo financeiro manifesta-se independentemente da natureza do Estado e da sua organização político-administrativa (em Estado unitário, federal ou confederal). O federalismo financeiro acontece sempre que existem níveis inferiores de decisão relativamente ao Estado central (nível máximo, central de decisão) e desde que essa existência se traduza num acervo, por pequeno que seja, de funções e/ou de recursos financeiros. O grau de autonomia pode ser muito diverso e de “geometria variável”. (CABRAL, 2018, p. 24). As características do tipo federalistas, segundo a autora: Corresponde à ideia de descentralização financeira [...] abrange ainda outras realidades, como sejam as relações financeiras existentes entre Estados membros de uma dada comunidade

Costa Cabral (2018), quando assegura que o federalismo fiscal faz referência direta ao federalismo tributário - gestão de recursos (receita e despesa). Ao passo que o federalismo financeiro trabalha o foco da pesquisa, ou seja, a descentralização financeira que se desvincula do binômio receita x gastos, por ir além da operacionalização e, mais uma vez, da conexão obrigatória a forma político-administrativa do Estado. Mas, paradoxalmente, quanto maior for a descentralização maior pode ser a dependência fiscal ao governo geral e a presença do desequilíbrio. O federalismo fiscal, como aponta Cabral, é dividido em 02 (duas) teorias: 1- Da Primeira Geração do Federalismo Financeiro: Teorias Normativas; 2- Do Federalismo Financeiro: Re-Calibragem das Teorias Normativas e a Economia Política do Federalismo Financeiro.

Para a primeira geração, o fenômeno da descentralização fiscal é o bem-estar econômico, núcleo das relações sociais e políticas. Um caminho para se respeitar a referida máxima é observar a conexão entre função e financiamento, de modo que nem toda despesa deve ser vinculada a receita, para evitar a ilusão fiscal, ou seja, aqueles repasses do Governo Central para as prestações de serviços dos Governos Locais, salvo os já previstos na Constituição. Além do desequilíbrio gerado, conforme Nazaré Cabral, tem-se que: “[...] os padrões de financiamento acabam por influenciar decisivamente o nível de despesa local e as transferências acabam por estimular gastos acrescidos pelos governos beneficiários, para lá das expectativas” (CABRAL, 2018, p. 57). Também por reforçar a desidratação do Estado-membro, o desafio da Administração Pública - macro e microeconomias - é

supranacional, a descentralização financeira pode ter lugar mesmo em Estados acentuadamente centralizados e, designadamente, no quadro de processos de mera desconcentração, que não de descentralização administrativa [...] o federalismo financeiro respeita não apenas à descentralização ou federalismo fiscal, mas também à descentralização no plano da despesa. (CABRAL, 2018, p. 31). As questões do tipo federal emergem com as novas demandas sociais e Cabral indica três alterações sociais: O federalismo financeiro encontra-se, especialmente após a transição de milênio, confrontado com as mudanças profundas que o mundo vive, nos planos econômico, financeiro, social e cultural. Também aqui emergem novas questões, novos temas dominantes, desafiantes para a governança pública e para a concretização de modelos novos, alternativos, de provisão de bens e serviços públicos. Podemos identificar três grandes *topoi*: em primeiro lugar, a globalização; em segundo lugar, a revolução da informação; em terceiro lugar, a questão ambiental. (CABRAL, 2018, p. 36). A natureza jurídica do federalismo é apontado como: A natureza normativa ou prescritiva da teoria tradicional resultava da tentativa de explicar, com grande segurança, o fenômeno da descentralização financeira entre diferentes níveis de decisão, a partir de um conjunto de conceitos e institutos retirados da Economia e bem-estar [...] a atribuição de funções alocativas aos níveis inferiores de decisão assenta num princípio de benefício territorial, ao passo que as funções de redistribuição e estabilização macroeconômica deverão ser atribuídas ao nível central de decisão, também com base em argumentos de carácter económico [...] não se estruturarem tendo por objetivo apenas a eficiência económica; elas são antes o epicentro das relações políticas e sociais existentes num dado Estado. Elas refletem, isso sim, a partilha de poder e o exercício da democracia [...] o coração do federalismo financeiro é a função de afetação de recursos. (CABRAL, 2018, p. 43).

proporcionar ampla eficiência financeira, clara *accountability*; zelo na redistribuição econômica pela equidade e a atenção ao fortalecimento da desigualdade fiscal.

A segunda teoria, apresenta as vantagens e desvantagens da descentralização de receita. De modo geral, o federalismo financeiro oferta a liberdade para os entes que pode ser traduzido como medida que inviabiliza a negociação dos governos, ao mesmo tempo em que fortalece a concorrência fiscal. Deste tópico a ideia desenvolvida por Nazaré Cabral é que a distribuição da receita pode ser desproporcional a descentralização de despesas a partir dos seguintes argumentos: “I- domínio de receita pode levar a ineficiência e iniquidade do funcionamento da economia [...]; II- a transferência do nível superior para o inferior pode ter um impacto positivo na prossecução dos objetivos nacionais” (CABRAL, 2018, p. 62). A descentralização de receita própria é a melhor via para *accountability* por ser autônoma, direta e natural. Na esteira em que distribui uma subótima divisão de recursos a perspectiva da tributação requer 03 (três) possibilidades: I- decisão exclusiva do governo local; II- o controle pelo governo central, mas a decisão de como e quando incidir ser do governo local; e, III- a divisão do poder de decisão e da base de incidência - harmonização fiscal.

A Carta Magna de 1988 permite que ocorra a terceira forma de tributação e veda a sobrecarga fiscal, ou seja, a bitributação - o que ocorre nos Estados Unidos e Canadá - sobre igual base de incidência. O processo de descentralização ocorre a partir da vontade do constituinte e, para que seja possível definir garantias aos entes a execução dos serviços a partir de transferências intergovernamentais, com 02 (duas) perspectivas: A) a redução do desequilíbrio financeiro vertical, que a autora Nazaré Cabral realça com o questionamento sobre a vontade perniciosa em manter o desequilíbrio fiscal na Federação para legitimar a intervenção da União, por meio da concorrência fiscal, dos desníveis para tributação, das concessões fiscais e da afetação na própria receita; B) meios para prosseguir com os objetivos locais a partir da receita *per capita* por 02 (duas) razões: I) a realidade da sociedade local - idosos, crianças, pessoas portadoras de deficiências e etc. - e das regiões; e, II) o provimento dos custos entre bens e serviços em razão dos recursos naturais, ou seja, os *royalties* que permitem alíquotas distintas entre os entes da federação possibilita o alcance de objetivos locais. Isto ocorre como meio de efetuar a imigração fiscal e a alocação de recursos impróprios por justa transferências intergovernamentais: “pretende assegurar a equalização do potencial de provisão de níveis comparáveis de bens e serviços públicos [...] sem, no entanto,

os obrigar a escolher e a prosseguir exatamente as mesmas políticas”. (CABRAL, 2018, p. 89).

Outra agenda para preservar as transferências, é a proteção do mercado interno, por este minimizar os efeitos das discriminações e garantir o cumprimento do padrão do país devido ao fato de ser benéfico para a estabilização da macroeconomia e para o desenvolvimento desta prática. O ponto de equilíbrio entre a ideia de Nazaré Cabral e esta pesquisa é com relação à abordagem sobre o julgamento do princípio da solidariedade recíproca, no tocante a crítica à dependência dos recursos e o afrouxamento das medidas de desenvolvimentos econômicos, a valorização do estado de miséria e o podar de todo alargamento da macro e microeconomia. A ideia defendida é no sentido de que ocorra o respeito à solidariedade horizontal, intermediado pelo crescimento sustentável.

Para consubstanciar o conceito, afirma Cabral: “partilha de receitas fiscais envolve, claramente, uma menor autonomia dos governos locais, do que quando há lugar a atribuição, a este, de impostos próprios e autônomos”. (CABRAL, 2018, p. 93). No sentido de elucidar a distinção entre partilha e transferência, tem-se o seguinte: a primeira admite flexibilidade na alíquota e o maior apetite para o risco, e, a segunda, possui previsão legal com alíquota fixa e compensação. Garantir a justiça fiscal é o desafio e, para que ocorra há algum preceito ético? Agora, ao final do estudo da primeira geração do federalismo financeiro e da introdução federalistas, a resposta é que pode ser a fraternidade - um caminho viável para as relações política fiscal e equilibrar a pressão financeira, seja para ter menor tributação *versus* maior rendimento e/ou aquela com menor pressão do mercado financeiro.

A segunda geração inicia a discussão a partir da despesa, segundo 03 (três) problemas: I- incapacidade de exploração da economia de escala - o objetivo é redirecionar a exploração para o recurso mais benéfico e pertencente; II- desafio em interiorizar os efeitos externos e prestações de bem-estar - o cerne deste tópico é desafiar o governo em atender as necessidades locais com visão do nacional e tecnologia de bem-estar, de modo a evitar retrocesso social e a subutilização dos trabalhadores e dos serviços internos; III- ineficiência na sobreposição de funções e tarefas - a Constituição da República de 1988 distribuiu competências para os entes da federação e a vinculação da despesa x receita, sob pena do crime de responsabilidade - tema abordado ao longo da pesquisa - sem que haja avaliação pormenorizada entre União e Estado-membro ou Município, pois o recurso alocado na

despesa pode ser dispensável, por exemplo na aquisição de material escolar para escolas públicas como ocorre na rede privada.

Estes problemas são intrínsecos à concorrência vertical, por demonstrar que a União isolada restará frustrada por ser incompetente na reunião da atividade estatal. Contudo, o juízo é apresentado de 02 (duas) formas: I- constituição em iguais matérias para os entes; II- a distribuição da competência é irrelevante para capacidade de poder realizar. Assim, no plano da uniformidade funcional e harmonização fiscal - acordo entre jurisdições, capacidade dos governos locais em explorar atividade natural e limite da concorrência fiscal - implica que, quanto maior for a centralização, menor será atividade de equilíbrio essencial. Ao passo que, quanto maior a descentralização, maior a essencialidade. Do ponto de vista da receita - direta ou indireta - deve ocorrer a maximização via utilização de informações de desempenho, transparência dos dados e o apelo para o envolvimento dos envolvidos na Administração Pública, sob a égide do grau de eficiência.

Contudo, o ponto fulcral é em relação a receita advinda da transferência intergovernamental e da consequência negativa que esta prática gera aos entes. A todo momento a pesquisa assegura que romper com a centralização do poder na União é trabalho reiterado e que os resquícios são concretos nos diversos aspectos político-sociais. A atividade de transferir recursos para os entes é, por excelência, o meio que o Governo Federal controla os Estados-membros e por consequência os Municípios. A ação federalista é incompatível com a perenidade dos repasses, salvo se for para garantir - temporariamente - o artigo 3º, da Constituição da República, pela dependência e falsa geração de renda. A ideia é direcionada à forma inadequada com que ocorre a transferência dos recursos, todavia, um caminho para a garantia da justiça fiscal passa pela reestruturação da agenda tributária e alteração dos critérios para recebimento da receita.

A fórmula para destinar recursos deve ser medida entre a capacidade fiscal local *versus* necessidade de despesa que considera alíquotas flexíveis para fatores como: recursos naturais, identificação da maior atividade, população vulnerável, despesas com segurança e tecnologia. Além de ser pautada a não-vinculação, a transparência, a maior *accountability* e a adesão aos programas de integridade/*compliance*. Todos os métodos apresentados são caminhos para o fortalecimento do Pacto Federativo e do enfrentamento das desigualdades regionais.

Outro tópico relevante para ser revisitado à luz da receita e da despesa, é sobre a eficácia dos gastos públicos e os crimes de responsabilidades fiscais, a exemplo daqueles previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF nº 101 de 2000. Sobretudo, a reflexão do julgamento acerca do engessamento dos gastos e da amarração na forma de alocar os recursos em projetos, despesas e/ou políticas públicas prioritárias - ainda que na ausência da calamidade pública - como: I- a despesa com material escolar anual mesmo com material estocado do ano anterior ou de utensílios de hospitais; II- a subutilização dos recursos dos Fundos - vinculados - somente para evitar que a rubrica volte para os cofres públicos, permitindo que o gestor não alcance os números impostos pelos Ministérios; e III- o gasto do dinheiro público sem a lógica das empresas privadas.

Todos estes tópicos estão propostos para se observar o cenário atual e analisar se há espaço para maior flexibilidade dos gastos ou se ainda é necessário manter as amarrações legislativas, considerando que as tomadas de decisões são depositadas na pressão situacional que ocorre, por exemplo, na sucessão eleitoral. Assim, este é o modelo adotado pelo parlamento para mitigar os riscos e a segurança no uso dos recursos. Todavia, nada obsta que outros mecanismos como: o *double check*⁷ dos gastos, a prevenção, a detecção e a respostas aos riscos e a utilização de tecnologias são recursos importantes para compor as formas que permitirão maior discricionariedade nos gastos para médio e longo prazo.

A partir do desenvolvimento em torno da discussão do federalismo político ao longo do constitucionalismo até a promulgação da Constituição da República de 1988, a pesquisa adentrou no ponto focal da descentralização fiscal, o qual diferenciou o federalismo fiscal e o federalismo financeiro, além de abordar tópicos relevantes da despesa e da receita dos entes. Ressalta-se ainda que o modelo de federalismo cooperativo, do texto legal - artigo 21 ao artigo 24 -, foi escolhido pelo constituinte, naquele momento, por ser o mais viável para atravessar o período de exceção, todavia, a contemporaneidade revela que é preciso inovar com criatividade, a fim de evitar uma possível ditadura camuflada e superar as práticas obsoleta da agenda fiscal. A proposta do próximo subtópico é buscar na fraternidade enquanto categoria jurídica práticas que renovem o cenário político-social.

⁷ A dupla verificação para confirmação ou não do objeto em análise pelo Poder Público é um mecanismo de preservação para corrupção ou do desuso daqueles recursos que seriam alocados. Existindo duas consequências: I- A confirmação da viabilidade do desenvolvimento do projeto ou serviço público e o seu desenvolvimento; e, II- A verificação para a inviabilidade e a oportunidade de relocação dos recursos para serviço público ou projeto que comprovadamente seja viável para a sociedade.

1.3 DISCUSSÃO DAS VIOLAÇÕES AO FEDERALISMO FINANCEIRO À LUZ DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE

A Fraternidade enquanto categoria jurídica surge da ausência de resposta à liberdade e à igualdade em relação às questões sociopolíticas planetárias. A tríade principiológica que tituló a Revolução Francesa com o passar dos anos se transformou em binômio - liberdade e igualdade. Contudo, há autores que se dedicam ao resgate do princípio dito esquecido com o objetivo de diminuir os males sociais. Baggio, filósofo italiano assegura que: “a ideia de fraternidade pode dar uma contribuição específica, tanto teórica quanto prática, à própria vida política institucional e ordinária”. (BAGGIO, 2009, p. 86),

A doutrina considera que o princípio fraterno passou ao desuso em razão da elevada importância da propriedade exclusiva, da divisão e da separação entre proprietários e não proprietários, também entre patrões e trabalhadores. Segundo Brandão, Oliveiro e Silva, trata: “o estudo da palavra Fraterna se apresenta como exigência e demanda à organização da ordem social e conveniência política no Estado Democrático Brasileiro, constituindo, assim, uma Categoria Política do e no Constitucionalismo Contemporâneo”. (BRANDÃO, OLIVIEIRO e SILVA, 2014, p. 1.261). A positivação da fraternidade na legislação estatal se torna distinta da fundamentação pura da solidariedade - tema que será abordado mais à frente - pela ausência da hierarquia entre Estado e cidadão ou partilha do que sobra.

A resistência ao uso do princípio esquecido como categoria jurídica ocorre por: I- sua vinculação religiosa; II- generalidade do conceito; III- surgiu somente da Revolução Francesa; IV- ainda tema pouco analisado. Contudo, a compreensão da fraternidade é interdisciplinar e requer diálogo entre as culturas. A Constituição de 1988 fundamenta a República Federativa na dignidade da pessoa humana, no círculo hermenêutico Baggio explica: “a fraternidade é condição humana, tal como o são a liberdade e a igualdade”. (BAGGIO, 2009, p. 128). Para alcançar a fraternidade, seja nas relações privadas ou públicas, o procedimento é progressivo e inacabado. Cabe ressaltar que um tópico comum do princípio com o federalismo político e fiscal é a permanente renovação dos pactos, por isso que há necessidade de revisitar os argumentos do discurso, aperfeiçoar as formações coletivas, o reforço da reciprocidade e a inclusão dos diferentes com garantia da igualdade e liberdade. (FONSECA, 2019).

Ainda sobre o princípio, Carlos Ayres Britto intitula o norteador de humanismo como categoria constitucional: “a pessoa humana portadora de uma dignidade ‘inata’ é o próprio Direito a reconhecer [...] a humanidade que mora em cada um de nós é em si mesma o fundamento lógico ou título de legitimação” (BRITTO, 2020, p. 25). De modo que, basta existir uma Constituição no espectro democrático que necessariamente haverá a nomeação do humanismo. O desafio é superar a crise que o Estado atravessa pela ausência de agentes políticos capazes de enfrentar a rejeição aos valores constitucionais em prol da paridade, da inclusão do diferente e da fraternidade.

Segundo Moura o princípio é compreendido como: “a fraternidade passa pelo discurso jurídico-normativo e hermenêutico a fim de resgatar a legitimidade do ordenamento jurídico a esteira de uma nova teoria da justiça, pela fraternização da Constituição”. (MOURA, 2021, p. 34). No intuito de reler o direito à luz da fraternidade, em recente decisão o Superior Tribunal de Justiça - STJ julgou o Habeas Corpus Nº 679715 - MG (2021/0216912-0)⁸ por entender

⁸ [...] Com efeito, o regime jurídico da prisão domiciliar, especialmente quanto à proteção da integridade física e emocional dos filhos do agente, e as inovações trazidas pela Lei n. 13.257/2016 decorrem, indiscutivelmente, do resgate constitucional do princípio da fraternidade (Constituição Federal: preâmbulo e art. 3º). [...] Ainda sobre o tema, é preciso recordar: a) O princípio da fraternidade é uma categoria jurídica e não pertence apenas às religiões ou à moral. Sua redescoberta apresenta-se como um fator de fundamental importância, tendo em vista a complexidade dos problemas sociais, jurídicos e estruturais ainda hoje enfrentados pelas democracias. A fraternidade não exclui o direito e vice-versa, mesmo porque a fraternidade enquanto valor vem sendo proclamada por diversas Constituições modernas, ao lado de outros historicamente consagrados como a igualdade e a liberdade; b) O princípio da fraternidade é um macroprincípio dos Direitos Humanos e passa a ter uma nova leitura prática, diante do constitucionalismo fraternal prometido na Carta de 1988 (preâmbulo e art. 3º); c) O princípio da fraternidade é possível de ser concretizado também no âmbito penal, através da chamada Justiça restaurativa, do respeito aos direitos humanos e da humanização da aplicação do próprio direito penal e do correspondente processo penal. [...] O tempo atual é o tempo de rever velhos pressupostos esquecidos e que podem auxiliar no constante e necessário processo de transformação social. Neste contexto o “velho/novo” pressuposto da fraternidade deve ser resgatado como ponto central da vida em sociedade. A ênfase aos direitos fundamentais nos sistemas jurídicos democráticos é realidade inarredável. Vislumbra-se, com clareza, a evolução da teoria dos direitos fundamentais, apesar de persistir grande anseio da sociedade em torno da proteção e promoção de direitos formalmente positivados no texto constitucional, mas ainda carentes de efetivação. No caso específico da fraternidade, observa-se que é vista como uma obrigação moral e não uma forma de direito, embora apareça textualmente em várias Constituições modernas. Apesar do farto estudo em torno dos direitos fundamentais, explorando teoria e prática, parece correto afirmar que ainda não houve uma ruptura com a matriz liberal em que tais direitos foram alicerçados, este fato justifica porque a fraternidade ficou esquecida ou, propositalmente, deixada de lado, pois fraternidade implica em ver o “outro” como outro “eu” livre de qualquer obrigação moral ou religiosa, mas relacionada diretamente com a vida em sociedade, em que não basta ser solidário com o outro é preciso conviver a aprender com a diferença do “outro” em relação ao “eu”, por isso fraternidade reabre o “jogo” direito/dever. (<https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/181>) Ademais, essa particular forma de parametrizar a interpretação da lei (no caso, a possibilidade de concessão da prisão domiciliar) é a que mais se aproxima da Constituição Federal, que faz da cidadania e da dignidade da pessoa humana dois de seus fundamentos, bem como tem por objetivos fundamentais erradicar a marginalização e construir uma sociedade livre, justa e solidária (incisos I, II e III do art. 3º). Tudo na perspectiva da construção do tipo ideal de sociedade que o preâmbulo da respectiva Carta Magna caracteriza como “fraterna” (HC n. 94163, Relator Ministro CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 2/12/2008). No mesmo diapasão: AgRg no HC n. 532.787/SC, DE MINHA RELATORIA, Quinta Turma,

pela manutenção da prisão domiciliar em favor da impetrante do remédio constitucional, como meio de preservar o vínculo familiar da ressocialização com seus filhos menores. Conforme demonstrado no julgado, o princípio pode servir tanto na fundamentação teórica em defesa dos direitos humanos, quanto nas decisões dos gestores públicos.

O resgate ao princípio esquecido na perspectiva jurídica na modernidade, é para Baggio um ato de coragem ao anotar:

[...] A fraternidade é capaz de dar fundamento à ideia de uma comunidade universal, de uma unidade de diferentes, na qual os povos vivam em paz entre si, sem o jugo de um tirano, mas no respeito das próprias identidades. E justamente por isso a fraternidade é perigosa. Talvez seja esse o motivo pelo qual, na mentalidade acadêmica e política, não se aceita considerá-la uma categoria política. Mas a fraternidade - entendida justamente em sua dimensão política - aparece até na correspondência diplomática da Idade do Bronze tardia. Devemos ter coragem de recuperá-la, se quisermos superar a insuficiência antropológica do Iluminismo, se quisermos encontrar um fundamento melhor para a ideia de homem, capaz de sustentar o golpe que a Revolução negra desferiu contra o falso universalismo com que a cultura europeu-ocidental interpretava - e, talvez, ainda hoje interprete - princípios declarados universais [...] a liberdade e a igualdade como categorias políticas, mas não fez o mesmo com a fraternidade - embora este seja o alicerce das outras duas -, seja por fraqueza, por medo das suas implicações, seja pela eclosão dos conflitos entre religião e modernidade, que tornou particularmente cheio de obstáculos o terreno da fraternidade. No entanto, a fraternidade é o princípio regulador dos outros dois princípios: se vivida fraternalmente, a liberdade não se torna arbítrio do mais forte, e a igualdade não degenera em igualitarismo opressor. A fraternidade poderia ajudar na realização do projeto da modernidade. (BAGGIO, 2008, p. 54).

A fraternidade pensada pela própria razão humana é princípio regulador como dever ser jurídico a fim de minimizar os danos da modernidade líquida e do egoísmo, ou seja, a mera utilização e descarte da coletividade no cumprimento dos interesses pessoais. A respeito da fraternidade jurídica, segundo Ferraz é um direito, mas também um dever com filtro da desigualdade do Estado e dos cidadãos, ou seja, o ponto de encontro a prática e a utopia para um mundo fragmentado: “La fraternidad jurídica no es sólo un derecho, sino también un deber, imponible a los sujetos y al Estado [...] el derecho fraterno ofrece un filtro que ayuda a

prevenir el abuso en la reivindicación de derechos y deberes, sobre la base de la fraternidad.”. (FERRAZ, 2016, p. 55).

O Direito e a Fraternidade como espécie que - vinculação umbilical de outras ciências - transpassa de um direito social para um e dever fundamental, por exigir consciência com a interdependência do bem-estar do outro. Neste sentido, Matias afirma: “a Fraternidade no Direito compromete o homem a agir de forma que não haja cisão entre os seus direitos e os seus deveres, capacitando-se a promover soluções de efetivação dos Direitos Fundamentais”. (MATIAS, 2021, p. 216). Esta proposta pode soar incompatível com as práticas que cada indivíduo escolhe no dia-a-dia ou com tudo o que a humanidade já experimentou. Aqui há necessidade de comparar as relações interpessoais no cenário interno com as relações internacionais. No campo internacional é perfeitamente possível a concretização da fraternidade, porque além das normas objetivam a cordialidade e o respeito às diferenças, os atores tomam suas decisões nesta perspectiva. O desafio é internalizar aqueles indivíduos e assim como nas relações internacionais, a fraternidade vem para ajustar o desequilíbrio sem agravar as diferenças, por meio da equalização que o autor assegura: “Esta equação deve ser resolvida a partir do Direito e Fraternidade, como o caminho na busca de uma comunidade global que centralize o caráter universal dos direitos humanos, legitimado com base na democracia”. (*ibid*, 2021, p. 2018).

Do ponto de vista interno, o valor abstrato do princípio da fraternidade encontra destino concreto quando o agente se coloca no lugar do outro e este exercício pode trazer para o centro do debate melhores ideias para erradicar com as desigualdades regionais e o fortalecimento do federalismo fiscal. Para Santos: “ [...] a fraternidade na formulação das políticas públicas permite o respeito às especificidades das pessoas e das regiões, equalizando uma sociedade mais justa e um mundo melhor”. (SANTOS, 2016, p. 223). Há um comparativo da vida em sociedade com um jogo de bilhar, uma vez que a cada provocação realizada pelo jogador, as peças do jogo entram em movimento, inclusive com o atrito entre si, mas, em grande parte do tempo os conflitos são pacificados e o jogador pode concluir a partida ao depositar as peças nas cestas. Então, qual a relação do jogo com a vida e os sujeitos de direito e deveres? É quando um agente público decide quais são as melhores estratégias para pacificar o conflito e atingir o objetivo que pode ser a instituição de um serviço público ou ampliação, construção de novo equipamento ou aquisição do melhor serviço.

O princípio em estudo deve ser a ponte entre as decisões dos agentes públicos e a sociedade. Para o ordenamento jurídico brasileiro esta conexão passa a ser mais passível porque além do princípio da fraternidade enquanto categoria jurídica ser real no texto constitucional, a forma escolhida pela constituinte foi o federalismo financeiro cooperativo. Esta forma demonstra ser uma opção para o emaranhado, uma vez que é o meio que delega a competência fiscal aos entes subnacionais. A título de exemplificação, o recomeço poderia ser a Reforma Tributária, com a ressalva para a observância dos agentes políticos para o princípio da solidariedade horizontal - espécie de sinônimo da fraternidade - expresso no artigo 3º, do Texto Maior. Diniz escreve:

[...] a noção de solidariedade mostra uma relação de pertinência: as nossas ações sociais repercutem, positiva ou negativamente, em relação a todos os demais membros da Comunidade. A solidariedade implica, por outro lado, a corresponsabilidade, a compreensão da transcendência social das ações humanas, vem a ser, do coexistir e do conviver comunitário. Percebe-se, aqui, igualmente, a sua inegável dimensão ética, em virtude do necessário reconhecimento mútuo de todos como pessoas, iguais em direitos e obrigações, que dá suporte a exigências recíprocas de ajuda ou sustento. (DINIZ, 2008. p. 172).

Assim, para o ordenamento fraterno, o homem passa a ser entendido como o fim em si, perspectiva que rompe com a ideia de ser produto do meio. Conforme pontuou Bercovici: “a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionado e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais” (BERCOVICI, 2003, p. XX). Tendo como perspectiva norteadora o objetivo desta dissertação - discutir a base do federalismo financeiro sob a fraternidade enquanto categoria jurídica no cenário tributário - ter a fraternidade positivada na legislação interna é privilégio e o ordenamento jurídico pátrio comunga poder está positivada na Constituição da República Federativa do Brasil, nos artigos 3º e 170, inciso VII. A doutrina classifica o texto constitucional como dirigente, programático e formal. Todavia, a prática/decisões dos entes subnacionais tem reiterado ao longo dos mais de 30 anos da Carta Magna de 1988 que a prática destoa como o texto no tocante ao frágil desenvolvimento, decorrente o conflito entre os Estados-membros denominado de guerra fiscal - tema abordado no subtópico 2.1.

É preciso pontuar que a previsão legal acerca da fraternidade está além do julgamento da ADI nº 2.076⁹, do Supremo Tribunal Federal - STF, na decisão do relator Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-8-2002, Plenário, DJ de 8-8-2003. Em sede de discussão a Suprema Corte considerou que o Preâmbulo Constitucional - única parte do texto constitucional que apresenta expressamente o nome fraternidade - não possui força normativa e vinculante. Contudo, para a discussão hermenêutica, ainda que inexista a escrita formal da fraternidade, a mesma está presente na Carta Política de 1988, por meio do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como do federalismo cooperativo, conforme citação dos artigos legais supracitados. (FONSECA, 2019). Escreve Carlos Alcântara Machado:

[r]econheceu-se na Carta Magna vigente que, se as pessoas viverem em comunhão, com responsabilidade recíprocas, de fato, estarão em comum unidade ou, para usar um vocábulo mais apropriado, em ambiência de fraternidade. (2017, p.166).

A afirmativa da existência do federalismo fraterno é categórica porque nada é mais recíproco do que a associação federativa dos entes com o objetivo de construir, garantir, erradicar e promover um ambiente plural e igualitário. (TORRES, 2017). Outra análise do princípio da fraternidade, pode ser analisada a partir da interpretação do princípio da solidariedade horizontal. Por compreender a ausência de hierarquia material e privilégios entre os pares, o princípio fraterno acompanha a história jurídica ocidental, desde a classificação pensada por Vasak, quando descreve os direitos fundamentais em dimensões,

⁹ Constitucional. Constituição: Preâmbulo. Normas Centrais. Constituição do Acre. I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370 - MT e 383 - SP (RTJ 147/404). II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 2076 AC, Relator: Carlos Velloso, Data de Julgamento: 15/08/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-08-2003 PP-00086 Ement Vol - 02118-01 PP-00218).

cabendo a 3ª dimensão¹⁰ o reduto fraterno, com referência ao direito à paz, ao desenvolvimento econômico e ao meio ambiente. (FONSECA, 2019).

O texto constitucional no artigo 43 da Carta Magna de 1988 permite que a União, pela Lei Complementar, promova a organização administrativa com o objetivo de garantir o desenvolvimento das regiões do país, promovendo concessões e estabelecendo políticas de isenções dos tributos federais como forma de equilibrar o desenvolvimento. Este ano de 2021 o Governo Federal sancionou a Lei Complementar nº 178 de 2021, com o objetivo de reformar a Lei Complementar nº 159 de 2017¹¹, e atender a transferência fiscal e o equilíbrio fiscal. No tópico 1.1, deste capítulo, há uma crítica ao engessamento dos gastos e despesas públicas que, com o advento da Lei Complementar nº 178, há maior rigidez no orçamento, todavia, o primeiro passo para flexibilização ocorre na legislação a partir das operações de créditos. Neste sentido, os recursos aprovados pelo Ministério da Economia nas operações podem ser alocados para finalidades distintas daquela apresentada e aprovada no projeto, desde que demonstre a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação, conforme aponta o artigo 32, § 7º, da Lei Complementar nº 101 de 2000.

Este adendo na legislação ainda comprova ser insuficiente na solução do desequilíbrio regional, tampouco atenua os efeitos das práticas adotadas pelos representantes dos Estados-membros, também sob o fundamento do princípio da equiparação e da legitimidade na autonomia administrativa e financeira presente no artigo 155, § 2º, XII, g, da CRFB. Por comprometer sobremaneira os serviços e as receitas, se formaliza longos contratos e acordos comerciais que isentam tributos e/ou renda, gerando instabilidade e desequilíbrio econômico na federação, além da baixa arrecadação que os estados federados enfrentam. O cerne desta discussão supera o limite da legitimidade dos chefes do Poder Executivo, muito menos corrobora com a centralização na União, conforme expõe o *caput* do artigo 43 da CRFB. Mas,

¹⁰ Walber de Moura Agra, contracorrente majoritária, dilata a evolução dos direitos humanos até a 6ª dimensão. Para o autor a 1ª dimensão é caracterizada pela ação negativa do Estado, no tocante a garantir a liberdade para todos os cidadãos; já a perspectiva da 2ª dimensão, requer uma ação positiva do Estado pois é representada pela garantia dos direitos sociais, culturais, econômicos destinados às coletividades; quanto a 3ª dimensão, o principal vetor é a fraternidade e o autor cita como prerrogativas típica desta dimensão alguns direitos como: o desenvolvimento, à paz e o meio ambiente; para a 4ª dimensão recai a representação da ação positiva do cidadão nas decisões políticas, por intensificar o grau da democracia; para a penúltima dimensão, coube o direito às pesquisas científicas, em especial aquelas destinadas a medicina e a biologia e por última, a 6ª dimensão se dedica a tutela dos direitos dos animais, sobretudo com o advento do Código Civil de 2002. (AGRA, 2010, p. 156).

¹¹ Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

da ausência do espírito do federalismo cooperativo, na contemporaneidade, o desequilíbrio reflete diretamente no território dos demais entes da federação.

Após o período da globalização econômica - em especial a digital - a sensibilidade ao outro se tornou latente. É necessário que ocorra mudança de comportamento e adoção de medidas baseadas na fraternidade política, a fim de que o desenvolvimento sustentável possa acontecer. Luís Alberto Costa ressalta:

Nosso federalismo comporta um amplo, complexo e singular sistema de interrelações de participação, cooperação e integração entre União, Estados e Municípios, o que implica numa importante correlação entre o federalismo e o princípio da solidariedade, estampado no inc. III do art. 3º da Carta de 1988. Trata-se de uma forma de inter-relacionamento federativo em que se busca não somente as condições para que cada ente federado, a seu modo, concretize os direitos sociais fundamentais, mas, indo, além disso, para que todas as entidades federativas alcancem esse objetivo da forma mais equânime possível. (COSTA, 2013, p.14).

Para isto é necessário que cada agente político se enxergue como força motriz, na construção e afeiçoamento de projetos, programas e/ou reformas de desenvolvimento. Além da certeza de que o alargamento desenvolvimentista transcende aquela fórmula que calcula o Produto Nacional Bruto (PNB) observa-se que ele proporciona ampliação livre e sustentável para todos, sobretudo no cenário econômico e social apresentado por Amartya Sen. Mas, para concluir a ideia suscitada Eros Grau, faz-se necessária a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, como modelo quantitativo e qualitativo, respectivamente, ao afirmar:

[...] a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que esteja a realizar [...] um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí por que, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento. Garantir o desenvolvimento nacional é, tal qual construir uma sociedade livre, justa e solidária, realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação neste art. 3º, II. O papel que o Estado tem a desempenhar na perseguição da realização do desenvolvimento, na aliança que sela com o setor privado, é, de resto, primordial. (GRAU, 2017, p. 211 e 212).

O desenvolvimento apresentado por Eros Grau é possível quando ocorre a unidade entre as práticas econômicas, os diálogos políticos e o respeito aos preceitos constitucionais. E, com vistas ao objetivo deste trabalho, o princípio da fraternidade foi incluído. Carlos Alcântara Machado (2017), trabalha no sentido de demonstrar a frustração do Estado Liberal na atenção às demandas da sociedade. Momento oportuno para surgir o Estado Social, e, mais uma vez o alto custo supera o respeito ao binômio básico de receita x despesa, por ser contrário aos anseios do povo. Dois modelos estreitos que apresentam falhas e, por assim ser, é necessário recorrer à fraternidade. O Estado Fraternal é encontrado no ordenamento jurídico brasileiro, porque as pessoas possuem responsabilidades recíprocas. O nome mais apropriado para tal *status* é ambiência de fraternidade, uma vez que o constituinte expressou que a federação brasileira tem como objetivo os princípios abordados acima.

A resistência dos operadores do Direito e ciências correlacionadas em compreenderem que o princípio da fraternidade pode reger as relações privadas e públicas, é pelo apego à legalidade. Uma vez que - como já exposto - o constituinte originário optou em convocar o nome *fraternità* única vez no texto, ao passo que, o princípio da solidariedade tem sua aparição em local de destaque na Constituição da República. Logo, coube a solidariedade local dos objetivos da República, previsto no artigo 3º, inciso I. Mas, para explicar a distinção entre a fraternidade e a solidariedade, se busca a nítida definição de Pizzolato: “[...] a fraternidade parece uma forma de solidariedade que interpela diretamente o comportamento individual e o responsabiliza pela sorte do (s) irmão (s) [...] podemos identificar a fraternidade como aquela solidariedade que chamaremos de horizontal”. (PIZZOLATO, 2008, p. 113). E, para sanar o questionamento acerca do que vem a ser solidariedade horizontal, Diniz (2007), define como ações humanas que coexistem, de modo que, as atitudes de um indivíduo implicam diretamente na vida do outro, e tal fenômeno ocorre porque cada ator social possui corresponsabilidade no conviver social pressupondo a igualdade de direitos e deveres.

Para este modelo de Estado o homem é o fim em si. O Estado Social garante o princípio de segunda dimensão nas relações interpessoais e entre os entes federativos, por isso que Bercovici (2004), defende como requisito da solidariedade do Estado Social, o princípio da fidelidade federal o qual vincula a União e os entes federados em acomodar suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. A ordem econômica é terra fértil para desenvolver as bases do Estado Fraternal, sobretudo no campo fiscal/tributário, por cumprir a

exigência do constituinte originário previsto no artigo citado da Constituição da República. Baseado nestes direitos e deveres, a União deve articular ações que visem a redução da desigualdade social.

O deslocamento de receita para atender agenda distinta daquela vinculada pode fortalecer o crescimento estritamente econômico ou sequer influenciar as bases do Produto Interno Bruto (PIB). O desenvolvimento, tratado nesta dissertação, pressupõe que ele aconteça de modo a ampliar a liberdade e a sustentabilidade dos indivíduos. Esta ideia assegura que o desenvolvimento presume dinâmicas alterações e que realiza o processo de mutabilidade social contínuo e inerente à sociedade. Esse desenvolvimento desejado é a base para uma sociedade que seja livre, justa e fraterna. Sob a ótica de ampliação do desenvolvimento, também deve ser repensada a política tributária. O momento político partidário é desafiador, porém oportuno por ser pauta dos segmentos das classes sociais e poder representar um marco no processo de ressignificação tributária nacional. (FEITOSA, 2003).

1.4 TÓPICOS ABORDADOS

1. Apesar da pesquisa ter tema central no modelo federativo financeiro, o primeiro capítulo apresentou o modelo federal originário indicado no O Federalista, a partir da perspectiva típica da divisão da organização político-administrativo entre os entes federados, embora reste demonstrado a desvinculação do federalismo administrativo com o federalismo financeiro.
2. O federalismo financeiro caracterizado pela premissa da divisão entre receita *versus* despesa, passou, segundo a base teórica citada, pela ampliação paradigmática a fim de contemplar a eficiência dos recursos públicos, para melhor distribuição de recursos e desenvolvimento.
3. A Constituição da República de 1988 exige mais criatividade dos agentes públicos por estabelecer o modelo do federalismo financeiro cooperativo, inclusive com os parâmetros para atuação previstos no artigo 3º da Carta Magna.

4. Por fim, a pesquisa apresentou o princípio da fraternidade, enquanto categoria jurídica como paradigma para auxiliar o federalismo financeiro cooperativo, uma vez que as práticas subvertem o modelo federal por fomentar as desigualdades, no sentido amplo, existentes no Brasil e maximizar o nó financeiro.

PARTE II. INDICAÇÃO DAS PRÁTICAS ANTIFEDERALISTAS, EM ESPECIAL A GUERRA FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. ASSIM COMO, A DISCUSSÃO QUE TAIS AÇÕES SUBVERTEM O DESENVOLVIMENTO EMANCIPATÓRIO E O FRATERNAL.

CAPÍTULO 2. AS PRÁTICAS ANTIFEDERALISTAS E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Após o debate e abordagem da contextualização histórica do federalismo - administrativo e fiscal - e da fraternidade, este capítulo se dedica, a partir de então, ao diálogo entre as práticas antifederalistas que fortalecem a teoria de que há violação à descentralização fiscal, especialmente quando analisada na perspectiva fraterna. A experiência da descentralização paradoxal, com base na desmistificação para o campo de atuação dos entes da federação, é questão chave para este trabalho como um todo. Inclusive, é necessário fixar juízo a respeito do princípio da simetria por ser compreendido como uma forma do Governo Federal concentrar o poder sob as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. Nazaré Cabral defende: “trata-se de compreender que a descentralização envolve uma seriação dessas atribuições e poderes, que de acordo com o nível de incidência e seu objeto, quer de acordo com o grau de relevância”. (CABRAL, 2018, p. 202). Logo, as previsões constitucionais de intervenções da União nos Estados-membros e estes nos Municípios é temática para ser abordada em momento oportuno.

2.1 UMA ABORDAGEM DAS PRÁTICAS ANTIFEDERALISTAS

Este subtópico apresenta algumas práticas cotidianas que violam o sistema federal fiscal, exceto a guerra fiscal por ser tema do 2.2. No ordenamento jurídico nacional a União - a partir da constituinte - se coloca como o principal agente transformador, mas há um hiato entre ausência/omissão e a necessidade desta coordenação aos subnacionais com a agenda nas decisões políticas em revisitar os objetivos de Estado. A vinculação realizada entre o Estado brasileiro e o desenvolvimento assegura que a Teoria do Estado é para além da concepção metafísica de povo, território e governo. Mas, o caminho pode ser pela Teoria do *status* de

Jellinek - passivo, negativo, positivo e ativo - ao trazer o indivíduo Estado para a essencialidade do papel estatal e concretizar a política pública primordial prevista no artigo 3º, da Constituição da República. (AGRA, 2010).

Neste sentido, Bercovici afirma que: “desenvolvimento nacional é a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais”. (BERCOVICI, 2005, p. 107). O juízo acerca da cultura do assistencialismo, a partir da política pública pós 1988 decaí por tantas já ofertadas, mas sequer o Estado sabe sua função, a título de exemplificação, por vezes, é preciso recorrer ao Órgão contramajoritário - Supremo Tribunal Federal - para decidir questões fundamentais do Parlamento, como ocorreu no início da pandemia do SARS-CoV-2 acerca da legitimidade das decisões locais¹². Certamente que isto não é privilégio somente do federalismo administrativo, mas a descentralização fiscal é reiteradamente inobservada. Restando, portanto, somente o questionamento: afinal qual o caminho mais viável dessas agendas políticas?

Segundo Eros Grau, há uma usurpação do verdadeiro significado da livre iniciativa - artigo 170, *caput* - e do planejamento do desenvolvimento equilibrado - artigo 174, §1º - ambos da Constituição da República. De modo que, a liberdade de empreender é posta para além do serviço ao capitalismo, mas deve servir para contemplar a iniciativa cooperativa e a iniciativa pública. Neste sentido, o autor descreve a liberdade como sinônimo: “sensibilidade e acessibilidade a alternativas de conduta e de resultado. Pois não se pode entender livre aquele que nem sabe sua possibilidade de reivindicar alternativas [...] também, aquele ao qual tal acesso é sonegado - aí a sonegação”. (GRAU, 2017, p. 197). Em especial no artigo 174, §1º, se reitera a obrigação constitucional do Estado em planejar as estratégias para um desenvolvimento sustentado, além de guardar planejamento na Lei Plurianual. No capítulo primeiro, a pesquisa apresentou a fraternidade enquanto categoria jurídica e sinônimo do federalismo financeiro, uma vez que aquela discussão coaduna com esta referência sobre o verdadeiro papel do Estado e o dever em enfrentar o desequilíbrio entre as regiões, o planejamento serve para superar o que Celso Furtado pensou ser cultura. Para o autor, o desenvolvimento ou subdesenvolvimento representa o aprisionamento de estreitos padrões culturais:

¹² Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: setembro de 2021.

Se a política de desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõem alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre todas as demais [...] Mas o que nos preocupa diretamente é o ponto de vista cultural. A cultura deve ser observada, simultaneamente, como um processo acumulativo e como um sistema, vale dizer, algo que tem uma coerência e cuja totalidade não se explica cabalmente pelo significado das partes, graças a efeitos de sinergia [...] o desenvolvimento material dos países de economia dependente apresenta um custo cultural particularmente grande. As discontinuidades entre o presente e o passado não são apenas frutos de rupturas criativas; mais comumente, refletem a prevalência da lógica da acumulação sobre a coerência do sistema de cultura [...] é particularmente necessária nas sociedades em que o fluxo de novos bens culturais possui grande autonomia com respeito ao próprio sistema de cultura. (FURTADO, 1998, p. 71).

Assim, a ausência da coordenação do Estado na economia é cultural, a prática do diálogo e do planejamento oportunizam que as crises, ainda que impossíveis de serem evitadas por seu caráter cíclico, no entanto, é perfeitamente possível amenizar o que as geram sob uma regularidade e sanidade do sistema. Desta feita, o Estado pode observar que por meio do federalismo assimétrico a União brasileira tem a oportunidade para romper com os paradigmas padronizados, o que não violaria o federalismo financeiro, por ser esta uma característica da assimetria e criaria espaços para diálogos - conselhos, confederações - e acordos.

O artigo 3º, inciso II, da Constituição da República assegura que o objetivo da Federação Brasileira é garantir o desenvolvimento nacional, além do artigo 21, inciso IX, que atribui competência exclusiva ao Estado Brasileiro em elaborar e executar planos nacionais de desenvolvimento econômico. Ainda que a Carta Política silenciasse a respeito da matéria, seria a União - contexto de federação - a detentora da obrigação dado o alcance para as decisões. O Estado chegou até a criar a SUDENE, a SUDAM por receber influências das teorias da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). Mas, o que ficou para atenuar as desigualdades regionais e fortalecer o desenvolvimento?

O modelo federal requer atenção a cada ato dos gestores públicos, além de requerer ser agente federalista, devendo superar o discurso e agir na prática. Deve haver uma cobrança para que os representantes do poder público promovam a proteção do sistema adotado pelo constituinte em 1988, no entanto este papel é também dos administrados, sobretudo no momento de escolha partidária. A afirmativa é salutar porque em 2011 foi apresentado ao

Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 019, como a intenção de alterar o artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias - ADCT¹³ e instituir a Zona Franca do Semiárido para oferecer vantagens fiscais na área de livre comércio de exportação e de importação no período de 30 (trinta) anos, a contar da data de promulgação da Emenda Constitucional.

Todavia, as emendas apresentadas ao projeto inicial geraram a necessidade de criar um novo artigo, ou seja, o artigo 40 - A, ao ADCT, que resultou no seguinte texto:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 19-A, DE 2011 -
SUBSTITUTIVO GLOBAL**

Art. 1º Acrescente-se o art. 40-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a seguinte redação:

“Art. 40 – A. Fica criada a Zona Franca do Semiárido Nordestino com características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de trinta anos, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Ficam definidos os Municípios de Cajazeiras – PB, Juazeiro do Norte – CE, Mossoró – RN, Picos – PI, Salgueiro – PE, Arapiraca – AL, Itabaiana – SE, Irecê – BA e Montes Claros – MG como polos de desenvolvimento integrantes da Zona Franca do Semiárido Nordestino.

§ 2º Lei ordinária federal estabelecerá as condições, critérios e requisitos a serem exigidos para a criação de empreendimentos dentro dos polos de desenvolvimento definidos pela área territorial de cada Município contemplado.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

A Zona Franca de Manaus, originalmente instituída pelo Decreto - Lei nº 288 de 1967, mas recepcionada pela Constituição da República de 1988 para permanecer com os planos de crescimento econômico na região dada a distância territorial do Estado do Amazonas aos grandes centros produtivos, uma vez que sem o programa de vantagens fiscais muito provavelmente as empresas escolheriam outra região do país, devido o custo adicional para o escoamento dos produtos. Para aquela região, a União cumpriu com a obrigação de

¹³ O referido artigo trata da Zona Franca de Manaus, que passou por duas alterações quanto ao prazo de vigência. Na constituinte, o legislador optou por assegurar os incentivos fiscais para Manaus por 25 (vinte e cinco) anos, que encerraria em 2013. Contudo, com o advento da Emenda Constitucional nº 42 de 2003, foi acrescido o prazo de 10 (dez) anos, o que deveria produzir os efeitos até 2023, mas como o objetivo do Estado brasileiro de diminuir as desigualdades regionais, em 2014 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 83, que dilata os incentivos fiscais para a região por mais 50 (cinquenta) anos, de modo que os efeitos serão produzidos até 2073.

coordenadora da federação, que ainda que tenha sido realizado todo este investimento, a região Norte ainda padece de necessidades e atenção do poder público.

Este modelo deve ser observado com maior atenção para justificar a implantação na região do Nordeste, e em especial com a inclusão de Montes Claros, Município do Estado de Minas Gerais que, embora seja uma região historicamente vulnerável, possui diversas riquezas subutilizadas ou exploradas de forma equivocada que agrava a ausência do pertencimento. A Proposta de Emenda à Constituição nº 019, analisada criticamente, possibilita aventar as seguintes questões: I- a região nordestina possui 02 (dois) portos referências para o país - Suape - PE e Pecém - CE, além do Porto de Salvador - BA; II- geograficamente está localizada em posição estratégica para exportação e importação de produtos aéreos ou marítimos; III- para o comércio interno todos os Estados-membros possuem aeroportos em pleno funcionamento, inclusive nos interiores como Caruaru - PE, Serra Talhada - PE, Campina Grande - PB, Feira de Santana - BA, Paulo Afonso - BA, Propriá - SE, Patos - RN, Sobral - CE, São Raimundo Nonato - PI, Barreirinhas - MA, Santana do Ipanema - AL; e, IV- toda malha rodoviária para os eixos sul, sudeste e centro-oeste.

Além das distinções populacionais e territoriais, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Nordeste possui 57.676,525 (cinquenta e sete milhões seiscentos e setenta e seis mil quinhentos e vinte cinco) para 1.558.000km² (mil milhões quinhentos e cinquenta e cinco mil) a Região Norte totaliza 18.905,369km² (dezoito milhões novecentos e cinco mil trezentos e sessenta e nove) para área de 3.870.000km² (três milhões oitocentos e setenta mil). Ao observar os números fica melhor de compreender a dilatação do prazo de concessão das vantagens fiscais para Zona Franca de Manaus, sobretudo para a pesquisa, uma vez que este arranjo é tipicamente federalista¹⁴.

As regiões citadas são castigadas pelas vulnerabilidades, sem caráter privilegiado porque outros males estão presentes nas demais regiões do Brasil. Sabe-se que o período de estiagem maior é concentrada no sertão nordestino e que algumas doenças contagiosas e tropicais são proliferadas, em especial pela ausência dos serviços básicos à saúde. Todavia, circunstâncias parecidas também caracterizam as necessidades da Região Norte. Ainda no sentido de demonstrar algumas das necessidades regionais, a Região Sudeste requer atenção

¹⁴Fonte: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock. Até às 17h50min.

específica, em razão da elevada concentração populacional, maior emissão de gases poluentes, poluição nos rios e mares. O desenvolvimento federalista permite a instituição de política pública pormenorizada, ou seja, mecanismos públicos e privados¹⁵ que atendam a real característica da região, por meio dos estudos apresentados pelas Universidades, acordos de cooperação técnica e tecnologia. Um exemplo para ser estudado é o sistema de irrigação por gotejamento utilizado no Deserto de Neguev em Israel.

Neste sentido, ao analisar o Substitutivo Global da Emenda, chama atenção a inclusão do Município de Montes Claros do Estado de Minas Gerais, território que na divisão regional pertence ao Sudeste, todavia é relevante destacar que a referida Proposta de Emenda Constitucional tem justificativa de ser projeto para garantir o crescimento do Semiárido Nordeste. Embora o Município mineiro esteja na bacia do Rio São Francisco, as escolhas das sedes municipais também é uma questão problemática, pois os Municípios escolhidos nos 09 (nove) Estados sequer são banhados pelo rio, a representação pernambucana será o Município de Salgueiro que ficar aproximadamente 100 km de distância do Rio Francisco. O Brasil é um país tropical e por isso pode ter período de estiagem em todo território - naturalmente que agravadas com as mudanças climáticas - mas, querer justificar o Estado Sudestino em Projeto Nordeste é algo que transcende a compreensão acadêmica desta pesquisa.

A integração do Município de Montes Claros ganha relevância porque depois da análise nas 06 (seis) propostas de emendas ao texto original, nenhuma expôs o requerimento de incorporação ou foi apresentada por parlamentar mineiro para justificar tal integração, conforme publicado no site da Câmara dos Deputados¹⁶. Por fim, a região vulnerável e que necessita de vantagens fiscais, em 2019, passou a ser região desenvolvida e ideal para Parcerias Público Privadas, conforme assegura o Consórcio Nordeste, constituído a partir da Lei Federal nº 11.107 de 2015.

Práticas como o Consórcio do Nordeste são ações concretas de integração e enfrentamento aos desafios regionais, seus principais objetivos são: I- Articular e implementar de políticas públicas integradas; II- Ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos naturais da região; III- Atrair investimentos internos e externos para região Nordeste; IV- Modernizar a gestão dos Estados-membros e buscar parcerias com o setor privado; V-

¹⁵ Fonte: <https://www.youtube.com/channel/UCF-4abYiGtu9kfjq2ON5rgA>

¹⁶Fonte: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas.jsessionid=node0oack6pi6d97m1ufkdh1cbeu172699951.node0?idProposicao=500312&subst=0.

Realizar compras compartilhadas; VI- Promover o desenvolvimento sustentável, respeitando o meio ambiente e a democracia; VII- Fortalecer a participação de micro e pequenas empresas na economia regional; VIII- Gerar o bem-estar social na região.

O Programa apresenta as ferramentas de gestão que são: I- realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais ou federais; II- prestar serviços por meio de contrato de programa; III- assessorar e prestar assessoria técnica aos Estados Consorciados; IV- capacitar cidadãos e lideranças dos Estados Consorciados, servidores do Consórcio ou dos entes federados integrantes do Consórcio; V- promover campanhas educativas e mobilizar a sociedade civil para a gestão participativa; VI- formular, implantar, operar e manter sistemas de informações articulados com os sistemas estadual e nacional correspondentes; V- prestar apoio financeiro e/ou operacional para o funcionamento de fundos e conselhos.

O modelo federalista permite alguns arranjos legislativos, todavia, exige o mínimo de observância da conduta amistosa federalista que precisa ser preservada a fim de manter a ordem, a segurança jurídica dos atos e a identidade cultural.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 019 foi apresentada aqui enquanto prática antifederalista, pela ausência de empatia e diálogo com representantes dos outros Poderes e sociedade civil. Como consequência da falta de um planejamento de desenvolvimento coerente com a realidade brasileira. É consensual que exista um plano norteador para os entes - em especial Estados e Municípios e, com o advento da atual crise sanitária isto se torna mais latente, bem como a necessidade de definir metas, programas e serviços públicos. Segundo Almeida e Bijos (2020), houve exemplos de implementação de planejamento nacional em momentos históricos, como a Grande Crise 1929 - Estados Unidos da América - e a II Segunda Guerra Mundial - Alemanha - contextos pós destruidores econômicos e sociais a nível mundial.

Ao resgatar os momentos que o Brasil planejou suas metas desenvolvimentistas, é perfeitamente possível extrair o *déficit* e o paradoxo, pois os últimos 03 (três) Planos Nacionais de Desenvolvimento aconteceram no Período de Exceção - I PND (1972 - 1974); II PND (1975 - 1979); e, III PND (1980 - 1985). Embora os planos de metas tenham início na

década de 1930¹⁷, o relevo é para ausência do Plano de Desenvolvimento Nacional para o período da redemocratização.

O que mais se aproxima daquelas diretrizes sob a égide da Constituição da República de 1988, são: Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; e, Lei Orçamentária Anual - LOA, com previsão no artigo 165, §4º, desta Carta. De modo que, passa a ocorrer forte vinculação entre as metas de governo e o orçamento público. Os institutos legais são obrigatórios para todos os entes da Federação.

Embora as leis citadas tenham caráter fiscalizatório, são ainda os institutos mais próximos dos planejamentos que vinculam os entes federados, mesmo que cada ente edite suas diretrizes orçamentárias e ocorra a ausência do pensamento desenvolvimentista unificado para o país. Esta afirmação fica nítida depois da análise aos últimos 05 (cinco) anos das Leis Orçamentárias da União e os dados a partir do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP das matrículas da educação básica, por etapa de ensino, segundo a região geográfica, a unidade da Federação e o Município 2016 a 2020.

EXERCÍCIOS	INEP	LOA - UNIÃO (expectativas de receitas)
2016	50.417.108	1.425.398.520.951,00
2017	50.283.360	1.800.923.807.399,00
2018	50.269.577	1.625.647.682.049,00
2019	49.801.783	1.750.831.718.583,00
2020	49.347.211	1.743.370.313.173,00
2021	-----	1.704.616.731.497,00

FONTE: INEP e Congresso Nacional.

¹⁷ O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), aprovado pelo Decreto Lei n. 1.058/39, representa o primeiro marco documental de planejamento no Brasil. Seguem-se a ele, entre outros: o Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948), aprovado pelo Decreto-Lei n. 6.144/43; o Plano SALTE 7 (1950-1954), aprovado pela Lei n. 1.102/50; o Plano de Metas (1956- 1961), também conhecido como "50 anos em 5"; e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1961-1963). Suspensão do período democrático, o regime militar engaja-se em matéria de planejamento, sobretudo, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento: PND I (1972 -1974), PND II (1975 - 1979) e PND III (1980-1985). Outros da década de 1980, são: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Política do Feijão com Arroz (1988), Plano Verão (1989). Nos anos 1990, Planos Collor I (1990) e Collor II (1991). (ALMEIDA; BIJOS, 2020).

A pesquisa traz os dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), por compreender que a educação seja o principal plano federalista para assegurar um desenvolvimento equilibrado. A forma de concretizar esta agenda é por intermédio dos recursos oriundos da arrecadação e créditos provenientes do capital privado nacional ou internacional. O quadro indicado acima, apresenta uma expectativa de receitas, para cada exercício financeiro, sem dedução da importância destinada aos refinanciamentos da dívida pública federal e o orçamento da seguridade social, mas, também não apresentou referência às aberturas de créditos, como é o caso dos créditos tributários utilizados ao longo dos anos.

A Lei Orçamentária desde 2016 apresenta uma crescente na expectativa de receita - exceção de 2017, devido ao cenário político o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff - no entanto, os números das matrículas da educação básica¹⁸ têm sido regressivos, com destaque para os 02 (dois) últimos anos. Desde 2020 que se vive os efeitos da pandemia, e se contabilizam 454.572 (quatrocentos e cinquenta e quatro mil e quinhentas e setenta e dois) crianças e jovens à margem das políticas públicas básicas da educação. Esta análise não considera os números dos óbitos em razão da Covid - 19 responsáveis pela queda, pois as matrículas ocorreram no início daquele ano e os ápices para as mortes ocorreram em junho e agosto de 2020¹⁹. O comparativo educacional entre 2016 e 2020 totaliza 1.069.897 (um milhão sessenta e nove mil e oitocentos e noventa e sete) estudantes fora das escolas.

O resultado antifederalista é o retrocesso educacional por representar ou o aumento do analfabetismo ou alfabetização funcional que apresenta consequências, por exemplo, o incremento nos subempregos. Pensar um Plano Nacional de Desenvolvimento é programar maior abrangência e melhor programa de políticas para a educação, inclusive com a revisão da Lei de Diretrizes da Educação, pois a vigente é dada na década de 1990. De acordo com Almeida e Bijos (2020), as leis orçamentárias federais poderão ter resultados promissores, caso o Governo brasileiro adote o Quadro de Despesas de Médio Prazo conceituado pelo Banco Mundial.

¹⁸ Segundo o artigo 4º, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394 de 1996, são etapas da educação básica: a) pré-escolar; b) ensino fundamental; c) ensino médio.

¹⁹Fonte:http://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/?_ga=2.155852092.647174628.1627781133-1754734512.1625100202.

Em certa medida garantir a liberdade ao gestor na alocação do recurso implica no fato de que:

O QDMP é um processo transparente de formulação do planejamento e do orçamento mediante o qual é pactuada a alocação de recursos públicos de acordo com as prioridades estratégicas, sob a premissa de observar a disciplina fiscal. O processo compreende dois objetivos principais: o primeiro diz respeito ao estabelecimento de metas fiscais. O segundo, à distribuição dos recursos disponíveis, de acordo com os limites fiscais e com as prioridades nacionais. (ALMEIDA; BIJOS, 2020, p. 405).

Ainda segundo os autores, para que ocorra a elaboração no panorama das despesas de médio prazo, é necessário observar 04 (quatro) fatores:

I- rígida restrição orçamentária fixada de cima para baixo ("*top-down*"), fundamentada em sólidas projeções fiscais e macroeconômicas; II- conjunto de políticas públicas prioritárias capaz de dar direcionamento estratégico aos orçamentos anuais; III- estimativas futuras feitas de baixo para cima ("*bottom-up*") , sobre os custos de políticas, programas e atividades de médio prazo, apoiadas por avaliações das despesas; IV- um único processo político no centro do governo, capaz de conciliar os componentes de "baixo para cima" e de "cima para baixo", de modo que as prioridades sejam estabelecidas em conformidade com a restrição fiscal definida. (*Ibid*, 2020, p. 405).

O modelo propõe intensificação nos diálogos com os diversos setores públicos - educação, assistência social, saúde, segurança - porque o termômetro para o avanço de determinada agenda política passa a ser a sensibilidade do gestor, rompendo com a obrigação tão somente da legislação. Esta é uma preocupação da ONU (Organização das Nações Unidas) quando pensou na Agenda 2030, que além de pensar na realocação dos recursos, também pontua tornar as vantagens fiscais favoráveis aos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) de cada país. (ALMEIDA; BIJOS, 2020).

O tópico a seguir é pontualmente uma crítica à prática da forma mais agressiva da concorrência entre os entes federados, exatamente pela antifederalista por ser a inexistência de um atual Plano Nacional de Desenvolvimento. A fim de evitar desgaste político como a PEC nº 052 de 2019, ou a Lei de Diretrizes da Educação, emendada inúmeras vezes para continuar inalcançável. Se até o momento o Brasil caminhou de maneira aleatória - do ponto de vista de planejamento - com o passar da pandemia do SARS-CoV-19 será obrigação

conjunta do Governo Federal e dos subnacionais para com um planejamento de Desenvolvimento Nacional.

2.2 A GUERRA FISCAL COMO PRÁTICA ANTIFEDERALISTA

O subtópico acima apresentou algumas práticas antifederalistas realizadas ao longo da história brasileira no pós-1988. Este subtópico, por sua vez, se dedica ao mesmo raciocínio, mas passa a analisar a guerra fiscal, em específico, por compreender que é a atividade mais danosa à Federação a partir de 02 (dois) casos concretos que ocorreram no Estado de Pernambuco. Além do uso inadequado do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) no oferecimento das vantagens fiscais ao capital privado.

A descentralização opera no campo da parceria e no desdobramento de atuação para evitar que seja antecâmara da privatização ou permissão para a inobservância dos princípios gerais. O argumento defendido nesta dissertação é no sentido de que a descentralização independe da existência de lei que coordene toda a federação - no ordenamento interno da Constituição da República - ou do somatório de leis e costumes. O respeito aos princípios fundamentais à luz da fraternidade fiscal na tentativa de evitar que ocorra maior concentração de poder na região ou campo de atuação que mais necessite, desde que ocorra o equilíbrio fiscal, é um processo que requer sensibilidade dos entes federados e o caminho viável para a descentralização.

A guerra fiscal incorre num cenário prejudicial, uma vez que a disputa entre os entes para atraírem a isenção dos tributos - especialmente o ICMS - e/ou a renúncia da renda, são questões que estão intrinsecamente ligadas à Reforma Tributária. Inicialmente, o projeto original da Proposta de Emenda à Constituição nº 45 do economista Bernand Appy (2019), vislumbrava ser solução para o prejuízo - no tocante ao ICMS - sobre a mudança do local para cobrança do tributo, ou seja, o beneficiário passaria a ser o destinatário ao invés da origem para mercadoria e serviços.

Neste sentido, quanto à alteração do local de incidência do ICMS, João Hélio Coutinho (2011) indicou a proposta de arrecadação integral para o Estado-membro do consumidor final. De modo que, passaria a inexistir: I- a dependência do Estado receptor ao repasse do Estado de origem; e, II- o desestímulo às práticas da guerra fiscal, por meio distribuição de receita na Federação, para o autor: “essa concentração é um estímulo para os

Estados menos industrializados participarem da guerra fiscal” (COUTINHO, 2011, p. 191). Além da legislação que unifique a alíquota do ICMS em todo território nacional por impossibilitar a mudança da alíquota interna.

Todo o destaque para o ICMS se dá porque é a principal receita dos Estados e moeda de troca utilizada para atrair as empresas aos territórios. A pesquisa a partir daqui até o final do capítulo, passa a analisar os Estados-membros escolhidos sob o critério populacional e suas implicações, sobretudo no agravamento da desigualdade entre os pares.

ESTADO²⁰	EXERCÍCIO 2019	EXERCÍCIO 2020	NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DO ICMS²¹	VARIAÇÃO DE CRESCIMENT O ANUAL
Rio de Janeiro	45.982.284.420	47.766.791.074	81%	3,88%
Bahia	31.068.652.517	30.427.353.761	80%	-2,06%
Amazonas	11.332.237.871	12.241.920.037	87%	8,03%
Mato Grosso	17.178.804.991	19.107.638.157	81%	11,23%
Paraíba	6.430.396.747	6.652.359.130	92%	3,45%
Espírito Santo	13.078.959.681	13.733.159.419	88%	5,00%
Pernambuco	19.708.319.939	19.464.748.374	91%	-1,24%
Ceará	14.775.884.290	14.397.467.028	91%	-2,56%
Maranhão	8.672.702.299	8.960.627.644	91%	3,32%
Santa Catarina	27.434.326.094	27.103.316.488	85%	-1,21%

FONTE: IBGE e CONFAZ

A primeira impressão ao observar os dados apresentados é a alta dependência de todos os Estados selecionados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. O critério de escolha para os membros federados é populacional e a apresentação das especificidades será em dupla de Estados.

²⁰ Os estados-membros indicados foram escolhidos com base no critério populacional, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, assim como a tabela a seguir contextualizada.

²¹ O percentual indicado faz referência exclusivamente ao ICMS, os demais tributos estaduais correspondem à parcela final para concluir 100 por cento.

Iniciando com o Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Bahia, que embora o segundo possua polo industrial de destaque no cenário nacional e internacional, apresenta um hiato fiscal em relação ao primeiro. Em 2020, o país já vivenciava o contexto pandêmico, mas o Rio de Janeiro conseguiu ter aumento de receita do ICMS - ainda que no contexto pandêmico com as regras de convivência - ao passo que à Bahia sofre com a variação negativa de pouco mais de 2% (dois por cento) na receita, possivelmente como os primeiros reflexos da saída da Empresa Ford instalada na Bahia.

O Estado do Amazonas e o Estado do Mato Grosso, por sua vez, possuem a característica comum de serem áreas que sofreram com o desmatamento das vegetações para a exploração da pecuária e/ou plantações referentes ao agronegócio. Contudo, há mais investimento na região do cerrado do que na região nortista, e a afirmativa é comprovada com variação anual 3,20% (três e vinte por cento) de arrecadação entre os Estados. Percebe-se que as vantagens ofertadas na Zona Franca de Manaus ainda padecem de coordenação, reestruturação e fiscalização.

A crítica é para a simetria dos representantes do Estado amazonense no Senado Federal, bem como para a bancada na Câmara dos Deputados, uma vez que os 02 (dois) Estados são compostos por igual número de representantes, ou seja 08 (oito) deputados federais, para cada. Portanto, o que a bancada do agronegócio possui de benefício que falta para outra bancada? Precisamente a prática antifederalista do Governo Federal voltada para quem lhe oferece maior apoio, comprovadamente inexistindo planejamento da União para o desenvolvimento sustentável de todos²².

Na sequência, o Estado da Paraíba e o Estado do Espírito Santo. Além das divergências apresentadas em relação às outras duplas, este par é destaque por ser inversamente proporcional à população *versus* a receita, de modo que a população do Estado do Espírito Santo é menor, mas a receita é maior, e, o Estado da Paraíba possui uma receita 50% (cinquenta por cento) menor, com população maior.

Naturalmente que o Estado paraibano depende em maior grau do ICMS, segundo o CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) os entes subnacionais selecionados, aquele Estado possui a maior dependência da Região Nordeste. A semelhança é que ambos possuem portos, mas o Complexo Portuário Capixaba é o somatório de vários terminais, incluindo o Terminal Tubarão que é o maior exportador de minério de ferro do mundo.

²² Fonte: <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>.

Quanto ao Porto de Cabedelo é expressiva a necessidade de investimento para ganhar destaque no cenário nacional²³.

O par composto pelo Estado de Pernambuco e o Estado do Ceará, demonstra que o desenvolvimento e a variedade de receita estão para além da prática da concorrência agressiva, apesar das divergências econômicas e sociais - o Estado do Ceará emplaca uma melhor posição no IDH. Na contemporaneidade, os 02 (dois) padecem no cenário político com o atual Presidente da República, uma vez que são Estados representados por chefes do Poder Executivo claramente opositores ao atual Governo Federal, esta afirmativa é notadamente assegurada pelas ideias das práticas antifederalistas, por meio da qual ocorre a continuação do período eleitoral partidário. O que deveria ser força motriz para o diálogo e o planejamento transparente, é agenda de desestabilização do adversário a partir da máxima de que sem recursos os serviços públicos são reduzidos ou suspensos²⁴.

Por fim, o último bloco é representado pelo Estado do Maranhão e o Estado de Santa Catarina. O último ente subnacional, apesar de possuir uma variação de crescimento negativa, ainda depende em menor grau no ICMS em relação ao Estado do Maranhão, que apresenta uma variação positiva entre os exercícios de 2019 e 2020. Na próxima tabela será possível perceber que o critério população é falácia para distribuição de recursos e investimento, porque embora o Estado do Maranhão possui maior população, é o Estado de Santa Catarina que recebe mais recursos da União, de igual modo é este ente que garante maior receita do imposto estadual.

Notadamente, é comum aos Estados-membros selecionados a extrema dependência ao Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, e tal afirmativa é compreensível por ser este o maior tributo de competência estadual, fato que gera bastante discussão quando ocorre ponderações acerca do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na Reforma Tributária. Ainda permanece o atual sistema tributário e é interessante apresentar que os valores indicados na tabela representam diversas subdivisões, como o ICMS secundário e o ICMS terciário.

O tributo estadual é subdividido em 03 (três) setores: primário, secundário e terciário - ainda se divide em: comércio atacadista, comércio varejista, serviço de transporte e serviço de comunicação. Esta classificação está alinhada com os atos da Comissão Técnica Permanente

²³ Fontes: <https://www.es.gov.br/portos-2> e <http://portodecabedelo.pb.gov.br/>.

²⁴ Pernambuco: 2010 - 18,31%; 2011 - 7,01%; 2012 - 10,47%; 2013 - 8,19%; 2014 - 1,95%; 2015 - 8,91%; 2016 - 4,54%; 2017 - 9,43% e 2018 - 12,84%. Ceará: 2010 - 10,26%; 2011 - 12,64%; 2012 - 14,21%; 2013 - 8,81%; 2014 - 5,21%; 2015 - 11,08%; 2016 - 4,16%; 2017 - 5,98% e 2018 - 12,99%.

dos recursos do Governo Central para o Estado do Mato Grosso. Devendo, portanto a administração pública observar que:

À administração pública é atribuído o importante dever de planejar e instituir mecanismos baseados em políticas fiscais necessárias ao desenvolvimento e à estabilidade econômica, asseverando a igualdade de oportunidade de modo que as diferenças entre os indivíduos sejam decorrentes de suas escolhas. A utilização e aplicação dos princípios tributários como a seletividade, capacidade contributiva, dentre outros, pode e deve ser utilizada em conjunto com as normas tributárias indutoras para estimular ou desestimular determinados comportamentos, para que por meio desses se possa criar ambiente propício ao desenvolvimento econômico e à acumulação de riquezas. (CARVALHO, 2011, p. 55).

Na tentativa de conter os malefícios da guerra fiscal e respeitar os princípios constitucionais, o artigo 152 - A, inciso IV, da Proposta de Emenda Constitucional nº 45, é radical porque prevê a impossibilidade de ocorrer concessão de benefício fiscal de qualquer natureza, com a seguinte redação:

Art. 152-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços, que será uniforme em todo o território nacional, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exercer sua competência exclusivamente por meio da alteração de suas alíquotas. IV – não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais.

A título de conceituação, a Guerra Fiscal, segundo Araújo, é: “sumamente como jogo de benesses fiscais financeiras, com o objetivo de atrair investimentos privados” (ARAÚJO, 2009, p. 92). Para Calciolari, este fenômeno é como: “a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados” (CALCIOLARI, 2006, p. 05). A partir da análise dos autores, é possível extrair a evidência para o enriquecimento do capital privado causado pelas concessões do Poder Público. Para concluir os conceitos, a Guerra Fiscal ainda deve ser compreendida como Araújo, destacou:

[...] o desperdício de recursos públicos e competição interjurisdicional predatória não é possível promover o bem-estar de uma região em detrimento de outras, mesmo porque a dilapidação do erário não poderia

trazer melhorias à população a longo prazo nas localidades e desencadear desequilíbrios econômicos em outras regiões. (ARAÚJO, 2009, p. 106).

A crítica recai tanto pela ausência de arrecadação, quanto pelas consequências que a inexistência de receita gera para a manutenção e ampliação dos serviços públicos, além do efeito de dependência dos Estados-membros e dos Municípios nos repasses da União. A Lei Complementar nº 24, de 1975, recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil, prevê de acordo com os artigos 2º, §1º e §2º, 3º e 4º, §1º, a possibilidade de concessão das vantagens, bem como as isenções dos impostos. Para que ocorra a permissão do incentivo ou a revogação, a Lei deve convocar reunião com representantes da maioria dos Estados-membros sob a Presidência do Governo Federal com efeitos *erga omnes*, pela melhor hermenêutica de forma que haja modulação destes fins para algumas unidades da federação. A concessão de incentivos é um mecanismo de desenvolvimento sustentável quando realizado de forma federalista, garantindo o direito de voto e de voz a todos, com único objetivo de minimizar as distorções relacionadas ao ICMS, e outros tributos²⁶.

Os exercícios analisados são de 2019 e de 2020 até agosto, segundo dados disponíveis na Receita Federal e os reflexos para o Índice de Desenvolvimento Econômico - IDH, a partir dos números do último censo de 2010.

ESTADOS	POPULAÇÃO	RECEITA	POSIÇÃO IDHM	IDHM EDUCAÇÃO
Rio de Janeiro	15.989.929	R\$ 413.183.080.784,12	4º	4º
Bahia	14.016.906	R\$ 55.786.058.417,41	22º	22º
Amazonas	3.483.985	R\$ 27.319.694.366,47	18º	19º

²⁶ A nova realidade das privatizações, abertura dos portos e das novas tecnologias [...] aumentaram os problemas gerados pela não revisão do ICMS nas relações econômicas [...] revelando que regras criadas para lidar com desequilíbrios regionais de uma época passada precisam ser periodicamente revistas [...] A entrada de estados das regiões desenvolvidas na guerra fiscal marca o efeito dessa nova realidade e das possibilidades [...] a justificativa de estados das regiões desenvolvidas para entrar nessa guerra é a ausência de uma política industrial que desconcentra a produção. No curto prazo, a concessão de vantagens fiscais [...] traz benefícios, no médio prazo, todos saem perdendo [...] comprometendo a competitividade da produção brasileira e a sustentação brasileira. Em um contexto em que o ritmo de crescimento da economia está aprisionado em uma armadilha fiscal de baixo crescimento, a coesão federativa é ameaçada por oportunidade que a abertura econômica, a integração regional e as novas tecnologias aplicadas ao setor produtivo oferecem para que as regiões estreitem os laços econômicos com outros países e continentes. Por seu turno, à medida que o afrouxamento dos laços econômicos entre as regiões brasileiras avança, os conflitos federativos ganham intensidade e criam maiores dificuldades para aprovar a reforma do federalismo fiscal, o que só poderá ser alcançado por meio de uma iniciativa do governo federal de propor e adotar uma nova política federal de desenvolvimento regional. (REZENDE, 2013, p. 28).

Mato Grosso	3.035.122	R\$ 24.107.811.816,12	11°	10°
Paraíba	3.766.528	R\$ 14.901.073.548,77	23°	22°
Espírito Santo	3.514.952	R\$ 39.856.697.802,47	7°	6°
Pernambuco	8.796.448	R\$ 47.480.172.145,43	19°	17°
Ceará	8.452.381	R\$ 39.499.879.422,72	17°	14°
Maranhão	6.574.789	R\$ 19.560.812.781,73	25°	18°
Santa Catarina	6.248.436	R\$ 106.058.127.538,38	3°	3°

FONTES: IBGE, Receita Federal e Athas.

No tópico 2.1, a pesquisa apresentou algumas práticas antifederalistas que geram conflitos nos Estados. Neste subtópico, aquela afirmativa é comprovada na tabela com os números da população, receita e índice que afere a qualidade de vida do brasileiro. O capítulo 03 (três) abordará os conceitos de desenvolvimento, mas é preciso antecipar que a elevada arrecadação pode ser inversamente proporcional aos benefícios do desenvolvimento.

Os valores referentes aos exercícios de 2019 e de 2020 indicam os tributos de competência da União e o comparativo é populacional, de modo que Estados-membros com quantitativo populacional aproximado recebem repasses tão distintos, como o Estado do Maranhão e o Estado de Santa Catarina. É exatamente o que ocorre ao observar o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do Estado maranhense posicionado 22 (vinte e duas) posições inferiores quando comparado com o Estado catarinense que ocupa o 15 (quinze) posições abaixo no tocante à educação.

Os acordos de vantagens fiscais maranhenses revelam o longo caminho até alcançar o *status* do índice aceitável revelado pelo ranking do Atlas Brasil. Nesta perspectiva, o Estado de Pernambuco garantiu repasse maior do que o Estado do Ceará, no entanto a posição nos 02 (dois) índices é inferior. Em termos regionais, o Estado da Bahia é o maior receptor de recursos da União, mas os índices do IDHM são os menores da tabela, com destaque para colocação na educação. Segundo o IBGE este Estado da Federação é o que possui o pior saneamento básico do país, vale lembrar todos os incentivos fiscais para construção e manutenção do Polo Industrial Camaçari, no Estado da Bahia²⁷.

²⁷ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/pesquisa/23/25207?tipo=ranking&indicador=2526>.

Em relação ao Estado do Amazonas, aquela receita é reflexo da Zona Franca de Manaus, mas se repete o cenário paradoxal em relação ao Estado do Mato Grosso que possui uma receita menor com posições melhores na pesquisa do IDHM - geral e educação. Contudo, se comparar o Estado amazonense - com todo os desafios de transportes para os grandes centros - com o Estado da Paraíba e as colocações segundo o Atlas Brasil parece que estas são injustificáveis, uma vez que pode ocorrer a desvinculação do binômio receita *versus* eficácia dos serviços públicos.

Neste sentido, a desmistificação de crescimento econômico e desenvolvimento - tema que será abordado no terceiro capítulo de modo pormenorizado - como forma de assegurar que as vantagens fiscais oferecidas às empresas multinacionais, a sensação de geração de empregos nos Municípios receptores e os pequenos retornos sociais ainda negam o alargamento sustentável da Federação brasileira.

Para sanar qualquer questionamento acerca das nomenclaturas utilizadas, ora benefícios fiscais e ora incentivos fiscais, João Hélio Coutinho (2011) os apresenta como espécies do gênero vantagem fiscal. De modo que, para usufruir da primeira, o contribuinte pode ser apenas um beneficiário sem qualquer ônus prestacional. Exatamente o inverso acontece com o contribuinte que recebe o incentivo, por ser justamente a prestação de serviço ou edificação predial o passaporte para concessão do incentivo fiscal. Por vezes - e é esta a ideia - a equação resulta negativa para Administração Pública sob o argumento do crescimento econômico.

A abertura de território para instalação do capital estrangeiro ocasiona as alterações substanciais informadas, bem como acentua a alteração da identidade do local para desenvolver as novas atividades. Em 2015, a montadora Jeep foi inaugurada no Município de Goiana - Zona da Mata Norte - no Estado de Pernambuco. O acordo com o Governo do Estado, se deu no sentido da renúncia à renda e à construção de um Anel Viário para facilitar o escoamento dos produtos até o Porto de Suape. Contudo, o cenário político apresentou alguns entraves e daquele acordo restou: A) a montadora sem melhores condições para escoamento da mercadoria; B) o Município sem a renda; C) o impacto ambiental; e, D) os rendimentos da empresa usufruídos apenas pelo setor empresarial, uma vez que, o Município permanece com o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH em desacordo.

Neste aspecto, cabe aqui uma análise sobre a dimensão do território e o federalismo. Leonam Liziero (2017) apresenta o federalismo assimétrico a partir de precondições, dentre

algumas está a territorialidade com a perspectiva do pertencimento. Este conceito é estudado para a instalação no Município de Bonito, interior do Estado de Pernambuco, da fábrica da Yazaki - em 2021 - do segmento de peças automotivas. O referido Município é conhecido por cachoeiras e paisagens naturais, estando no domínio dos rios Una e Sirinhaém, a princípio seu polo industrial é primitivo e sem estradas estratégicas para escoamento da produção o que sequer pode justificar a inauguração da multinacional.

Nesta assimetria, retoma-se a perspectiva de Nazaré Cabral (2018) quando aponta duas variantes: I- o lado da oferta, ou seja, a oportunidade que os agentes políticos têm para equalizar os serviços em todo território/região; e, o II- o lado da procura, a geração da concorrência fiscal vista sob 02 (dois) prismas: A) os Estados subcentralizados (Municípios); e, B) os Estados sobrecentralizados (Estados-membros). Retomando o caso específico do Município de Bonito, este apresenta potencial ecoturístico e toda atividade empreendedora correlata. Para justificar a instalação da empresa no interior do Estado de Pernambuco a justificativa é que o Município está situado nas proximidades de expresso polo industrial, que sem amarrações políticas partidárias seria destino para alocar a referida empresa, como Caruaru, Serra Talhada, Belo Jardim, Arcoverde e Petrolina. Assim, o sentimento de pertencimento se torna secundário e as práticas antifederalistas ganham forças no território nacional²⁸.

Com base no debate estabelecido até este ponto do trabalho, cabe destacar o reforço para afirmativa de que o federalismo - político ou fiscal - não são ilhas. Marta Arretche assegura: “um modelo federalismo no qual os Estados sejam independentes e tenham poder de controle sobre seus representantes nas arenas decisórias federais é um problema; no limite uma ameaça à democracia”. (ARRETCHE, 2001, p. 29). Embora conflitantes, são complementares porque representam a necessidade de buscar outros meios como a cooperação e a saída para o Pacto Federal²⁹.

Em 2019, o Governo Federal apresentou Proposta de Emenda à Constituição nº 188 - PEC do Pacto Federativo - que trata da autonomia para os Municípios e destinação dos

²⁸FONTE:<<https://jc.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2020/01/30/obras-da-fabrica-da-yazaki-em-bonito-iniciam-em-fevereiro-multinacional-vai-gerar-16-mil-empregos-398617.php>>.

²⁹ Heleno Taveira Torres recorda a epistemologia das palavras da seguinte forma: federal, deriva de *foedus*, *genitivo foederis*, que quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção. E desse modo define-o como pacto pelo qual um ou mais estados ou municípios obrigam-se recíproca e igualmente, uns em relação aos outros. Com isso, o federalismo opõe-se à hierarquia e à centralização administrativa e governamental. O que se espera é o florescer de um efetivo “pacto federativo”. (TORRES, 2019, p. 309).

recursos de *royalties* para os entes. Contudo, fica o questionamento: há espaço na agenda política da atual governança do país para implementar reformas substanciais? Esta pergunta tem como premissa o fato de que o federalismo transcende a repartição de competências, mas possui participação nas decisões políticas da União.

A incompatibilidade toca nas decisões dos governadores e prefeitos conforme exposto nos casos citados. É preciso lembrar que no ápice da pandemia em 2020 o Supremo Tribunal Federal de maneira surpreendente decidiu pela descentralização dos entes subnacionais. Passado mais de 30 (trinta) anos é momento de se pensar em reformas que toquem no federalismo de decreto. A princípio esta alteração pode ser na Constituição Financeira que, segundo Heleno Torres, trata-se: “de integrar a unidade central e as periferias para um seguro e permanente financiamento de Estado”. (TORRES, 2019, p. 290). Esta integração engloba a fraternidade e a justiça fiscal.

Deste modo, para alcançar o tema da Reforma Tributária é necessário que o Poder Constituinte Derivado vislumbre para além da arrecadação e queira enxergar a função social dos tributos como forma de garantir a justiça fiscal. De acordo com Fernando Rezende (1995), em matéria que trate de reformulação na Lei tributária deve ser enfrentado objetivos como: I- desafio do equilíbrio: entre os entes e regiões da União; II- desafio de eficácia: maior eficácia dos gastos; e, III- desafio da responsabilização: as partes (fisco e contribuinte) necessitam assumir sua parcela na construção do equilíbrio, ou seja, o Estado devolver de maneira concreta as prestações públicas e o contribuinte de cumprir obrigação tributária.

A lei tributária, via seletividade, pode garantir a justiça fiscal ao cobrar do contribuinte na força da essencialidade do bem. Assim, a seletividade deve nortear a nova lei tributária aprovada, como forma de tornar a agenda fraterna. Reiterando que a crítica perfaz a concessão, a renúncia ou a isenção. Assim como o descontrole da gestão dos recursos públicos e a violação ao princípio da conduta amistosa federativa, pensado por Konrad Hesse. (RIBEIRO, 2019).

A observância ao princípio fraternal tributário se dá pela busca do equilíbrio entre a receita arrecadatória e o alto custo de manutenção. É importante expressar que esta proposta tem como plano de fundo a Constituição da República Federativa do Brasil - sem tender para os campos políticos partidários - por ter como premissa o diálogo e a superação ao individualismo predatório, que, nos mais de 30 (trinta) anos do constitucionalismo brasileiro torna o federalismo cooperativo pátrio fictício. Para que ocorra tamanha mudança de

comportamento e mentalidade é necessária união de todos os agentes políticos e econômicos, no sentido de uma agenda combustível para o progresso das demais, uma vez que somente a partir da estrutura concreta financeira é que poderá ocorrer modificações nos direitos e alterações das relações. (FURTADO, 1983).

A guerra fiscal permite perceber que o interesse político é fundamentado pelo princípio do interesse privado. A reflexão deve recair sobre as voláteis vantagens, bem como ao prejuízo gerado ao ente irmão seja fiscal, imobiliário, educacional ou social. O objetivo final das empresas, na sua maioria multinacionais, é o lucro, e, de nada tem de pernicioso, se fosse adquirido de forma transparente, sustentável e fraterna. (OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2019). O fortalecimento institucional delegado para os membros da Federação, por meio da Carta Política de 1988, sobretudo aos Municípios, é a tradução da crença de que por meio do Poder Local as necessidades e as obrigações são atendidas. Todavia, há um custo e é, nesse momento, que o poder de barganha das empresas nas negociações levam chances, por gestores estaduais e municipais acreditarem no desenvolvimento local. Esse fato remonta ao período colonial das falsas promessas, oportunidade que o ouro e as matérias-primas brasileiras são reiteradamente exploradas.

O desenvolvimento fraterno, questão central desta dissertação, segue na perspectiva de quebra de paradigmas. Neste sentido, Celso Furtado a partir da ideia da falta de uma transição do subdesenvolvimento para se alcançar o desenvolvimento, afirma que: “O subdesenvolvimento [...] não é uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau de desenvolvimento”. (FURTADO, 1983, p. 203). Para o autor as questões acerca das exportações, das importações, dos empregos de mão-de-obra e do equilíbrio monetário, são relevantes, mas sem existir a vinculação aos estágios do desenvolvimento, por este ser atingido com a efetivação de determinadas tomadas de decisões.

Neste sentido, “países subdesenvolvidos é a escolha de uma estratégia de modificações das estruturas, e não a formulação de planos convencionais de desenvolvimento fundados nas técnicas de políticas quantitativas”. (FURTADO, 1983, p. 202). Logo, as medidas devem ser qualitativas como forma de superar o chamado círculo vicioso da pobreza e estas transcendem 01 (um) possíveis projetos de lei e/ou grupo político, mas todos devem sair da tendência à estagnação e superar a previsibilidade fiscal para qualificar o diálogo e superar o *status* de subdesenvolvido.

Apesar da construção das dimensões constitucionais terem sido edificadas por etapas - 1ª, 2ª e 3ª dimensões - vivenciar a empatia em qualquer grau nas relações pode ser concretizada sem gerar prejuízo para o outro, se nas práticas já citadas o diálogo estiver presente entre as partes. Deste modo, possivelmente, as empresas seriam instaladas em outros territórios, com melhor atenção às questões que refletem um desenvolvimento sustentável. O primeiro passo pode ser o rompimento com a ideia de crescimento e o desestímulo às práticas da guerra fiscal por ser compreendida como uma forma de podar as potências locais e de manter uma cadeia agressiva que fortalece a classe dos pobres e subdesenvolvidos no país.

O sistema organizacional político/administrativo do Brasil apresenta a perspectiva de limitador do *status quo*, conforme assegura Marta Arretche (2001), porque demanda diariamente reparos e reorganizações como forma de evitar arranjos antifederalistas revestidos de crescimento econômico. O início da mudança de comportamento deve ser pelo Poder Central pelo motivo óbvio, as pessoas vivem nos Municípios, o que torna menos dispendiosa a readequação e a fiscalização das práticas viciosas. Esta afirmativa pode soar irreal, pelo atual contexto político partidário, mas o momento requer a análise de que a população - de modo geral - passou a compreender os conceitos de moralidade e boa gestão dos recursos públicos, inclusive com o entendimento de que por meio de uma Reforma Tributária na o sistema se torne mais autônomo, transparente e igualitário.

A primeira ideia pode ser desvinculada da relação direta com o princípio fraternal, mas com a otimização que aquele norteador pode gerar e por meio dele medir o quão benéfico é alterar a legislação fiscal, para assim gerar receita marginal, é fundamental que ocorra a ponderação na manutenção dos avanços alcançados, o rompimento com os paradigmas prejudiciais e eficácia bilateral, de fato, - fisco x contribuinte - da norma jurídica.

Este pode ser, paulatinamente, um caminho para que se tente reduzir o Estado - que é tema de outra Reforma, mas que a título de exemplificação, inclusive, esta necessidade é uma das resistências às discussões da Reforma Tributária, que asseguram existir prioridade em reformar o Estado e seus gastos, para somente depois se discutir alterações na Lei Tributária - para se alcançar os índices de informalidade, de sonegação e de corrupção. (BERCOVICI, 2005).

Apesar de parecer utópica, reitera-se que o princípio da fraternidade/solidariedade horizontal pode ser o caminho para romper com os paradigmas desvirtuados dos valores éticos e sociais, por propor o equilíbrio na diversidade cultural, social e econômica,

entendendo que todos são sujeitos de direitos e obrigações. Jesús Morán (2019), lança o desafio de inovar com criatividade e este novo é à luz da relação fraterna. Por analogia a ideia é romper com a visão tradicional dos tributos, ou seja, aquela meramente arrecadatória como o fim em si, para passar a ser considerado sob o princípio da equidade, veja:

Essa liberdade de massa dizia respeito à liberdade da pobreza mediante o alcance de bem-estar econômico, a liberdade de todo tipo de opressão, por meio do reconhecimento dos direitos democráticos, a liberdade da ignorância, com o reconhecimento do pluralismo cultural e religioso. Com o advento massivo da globalização, a própria liberdade entrou em crise, por virem à tona novas formas de pobreza, de opressão e de ignorância [...] de maneira que a economia precede a visão ética, os valores, a política, as regras e as instituições. (MORÁN, 2019, p. 63).

A perspectiva tributária quando observada a extrafiscalidade, pela visão social dos tributos, além de atingir a liberdade democrática - ideia que transcende o direito de votar e ser votado (a) - pode iniciar a efetivação no artigo 3º, da Constituição da República, uma vez que ao longo do capítulo ficou demonstrada a disparidade nos valores distribuídos e investimentos entre os pares. (GODOI, 2013)

O Professor Heleno Taveira Torres assegura:

[...] somente com o Sistema Tributário eficiente, que assista às necessidades arrecadatórias do Estado, permita a redistribuição de riqueza e seja meio de ação da Economia, mas sob a égide da efetividade de direitos e liberdades de um Estado democrático e social de Direito. (TORRES. 2014. p. 04).

A soma de tributação adequada à vivência da essência do princípio do federalismo resulta no enfrentamento à desigualdade regional e social. O mexicano Joaquín Ordeñez (2018), atenta para consequência inevitável que é o aumento do índice da pobreza, sobretudo para jovens, o qual ocorre quando o Estado não tem lucidez na função, ensejando assim as crises econômicas como frutos da ineficácia de política fiscal instável. É paradoxal a vontade do constituinte quando promulgou o federalismo brasileiro cooperativo e o conflito entre os agentes políticos que optam por minimizar os direitos básicos da população, para fortalecer o capitalismo clássico, que tanto desestabiliza as receitas e impacta as economias regionais. (TORRES, 2014).

2.3 TÓPICOS ABORDADOS

1. A prática antifederativa inicia-se pela inobservância da regra constitucional a respeito da coordenação da União, pós 1988, para a elaboração do plano de desenvolvimento nacional e regional econômico e social.
2. Na ausência de um Programa Desenvolvimentista Uno cada ente federado, busca manter os serviços públicos por meio da receita direta, dos repasses públicos e da cultura de atrair para o território o capital privado.
3. Os dados apresentados demonstram inexistir vinculação entre o aumento de receita e a garantia dos serviços públicos, ou que Estados-membros com o quantitativo populacional equivalente absolvem repasses proporcionais.
4. A prática antifederalista intitulada por excelência, pela pesquisa, é a guerra fiscal fomentada pelos governos estaduais sob o argumento do desenvolvimento local. O exemplo emblemático contra o pseudodesenvolvimento é o Estado da Bahia com o polo industrial de Camaçari.

CAPÍTULO 3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO FEDERALISMO FRATERNAL

3.1 CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS SEGUNDO AMARTYA SEN

O desenvolvimento apresentado neste subtópico é inspirado em Amartya Sen, mas a fundamentação para a pesquisa vem também de outros autores, exatamente porque o tema requer múltiplas perspectivas. Trazer a progressão sob a égide do federalismo financeiro que comunga com a fraternidade - apresentada no tópico 1.2. Carlos Ayres Britto (2016), apresenta 03 (três) dimensões do desenvolvimento em que a dependência externa inexistente: a) da justiça social; b) do respeito aos grupos minoritários; e, c) da absorção do equilíbrio ecológico.

Conforme analisado nos capítulos anteriores, a ideia de que o federalismo financeiro está para a descentralização, assim como o mero crescimento econômico está para a centralização. O autor Gilberto Bercovici aponta que crescimento ocorre em centros geograficamente aglomerados, sem que haja distribuição entre os elementos ativos - industriais, polos e atividade - passivos - qualquer atividade dependente - de modo que resta prejudicada a autonomia dos entes receptor das concessões com agravante do aumento das desigualdades internas e/ou regionais. (BERCOVICI, 2005)

Neste sentido, as ciências econômicas contribuem para o debate sobre a economia periférica - especializada e heterogênea - e a economia do centro - diversificada e homogênea. Bercovici afirma: “o conceito de centro-periferia demonstra a desigualdade inerente ao sistema econômico mundial, com a distância entre estes polos tendendo sempre a aumentar”. (BERCOVICI, 2005, p. 49). Nesta distinção, o Estado reitera a conduta violadora do federalismo cooperativo e do *status* de subdesenvolvimento, exatamente do sentido literal da dependência, da inferioridade dos entes da União em razão aos outros Estados-membros.

Tratar de subdesenvolvimento e desenvolvimento requer uma análise sobre os institutos que medem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação aos processos de modernização. Tais processos de modernização apresentam semelhanças com os parâmetros do subdesenvolvimento porque mantém a centralização de riquezas sem que ocorra transformação social, de modo que inviabiliza as melhores condições de vida para sociedade com crescimento econômico meramente numérico. É inegável que durante a

história constitucional do Brasil, houve modernização nas legislações e em todos os setores da sociedade, de igual forma é cabível assegurar que nas alterações realizadas a dominação se apresenta como elemento norteador, raciocínio contrário à transformação na vida das pessoas pela democracia.

A fundamentação de Bercovici acerca da modernização brasileira no século XX, indica que:

O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930 é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados. Entretanto, apesar das contradições e limitações estruturais. (BERCOVICI, 2005, p. 57).

As perspectivas sobre o desenvolvimento emancipatório tratados até aqui possibilita um norte sobre o tema, mas são as análises de Amartya Sen a partir da obra *Desenvolvimento como Liberdade*, a principal referência como supracitado, para este tópico. Para o autor: “A riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. (SEN, 2010, p. 28). O desenvolvimento proposto por ele, faz menção direta à equidade de oportunidade da sociedade para acessar meios que permitam a liberdade. O conceito de liberdade abordado nesta pesquisa, é visto como possibilidades, ou seja, o indivíduo por intermédio dos planejamentos concretos dos entes estatais, pode atingir o nível de desenvolvimento que desejar. Desta feita, o que deve ser combatido é a inexistência de planos de ações por gerar desigualdades de oportunidades e o *déficit* na iniciativa individual para eficácia social.

Uma vez compreendido que é mais importante para a liberdade o oferecimento das mesmas capacidades, do que a perspectiva da distribuição de renda exatamente por abandonar a inclusão. De modo que, para vislumbrar o rompimento é necessário um afastamento dos ensinamentos clássicos das ciências econômicas quanto à felicidade individual e o utilitarismo de cada pessoa, por ser a liberdade emancipatória um cenário que rechaça o uso da força e a privação de liberdade do trabalhador, período escravocrata, coaduna com a ativa participação política do indivíduo.

Da perspectiva de Sen, o planejamento e a instalação das metas, para um desenvolvimento garantista, poderão ser implementados de maneira cordial por meio da

fraternidade, sem necessariamente acontecer o processo que Sen chamou de processo feroz. Esta independência se torna elemento instrumental para a amplificação sustentável do ente porque os elementos complementares são: I- liberdade política, II- facilidade econômica; III- oportunidades sociais; IV- garantia de transparência; V- segurança protetora. (SEN, 2010, p. 58). Celso Furtado (1983), assegura que a liberdade é intrínseca ao desenvolvimento, sem necessariamente ocorrer um processo de transformação do subdesenvolvimento para o *status* de plenitude, por sua vez, Amartya Sen apresenta a liberdade como o principal objetivo da ampliação desenvolvimentista, mas também o mais importante meio de alcançar o encadeamento.

O estado desenvolvimentista é alcançado quando os elementos da plena liberdade são almeçados porque em nada adianta possuir equilíbrio de receita *versus* despesa sem educação de qualidade, sistema de saúde estruturado e segurança tecnológica. Na medida que a sociedade se torna liberta, o Estado também cresce a partir da autonomia que o indivíduo passa a ter do ente, como: I- o que ocorre com a diminuição de doenças desencadeadas pela falta de higiene e, II- a quantidade de requerimentos ao sistema de seguridade social por acidentes de trânsito e de trabalho. Assim, o desenvolvimento é medido também pelo modo de aproveitamento dos frutos - recursos.

A utilização dos recursos para Sen (2010) pode ocorrer de 02 (duas) formas: I- mediada pelo crescimento, decorre da auferição de renda e na alocação desmedida em algum dos serviços sociais, e II- conduzida pelo custeio público, que advém do programa de manutenção dos serviços essenciais. Para o autor, a melhor maneira de alcançar o desenvolvimento emancipatório ocorre quando o ente federal consegue a partir dos custos relativos se desvencilhar do engessamento do orçamento e atuar na necessidade pontual da sociedade. Outro rompimento de paradigma - já muito apresentado em pesquisas - é compreender a superação da força estatal.

Tomando como exemplo o caso da Índia, no capítulo 6, Sen apresenta a uma floresta na Índia e o desafio que os homens da região têm que enfrentar para ir colher o mel porque esta é a reserva dos tigres reais. Ainda assim, a população do extremo sul indiano vai a busca do raro mel, colocando em risco suas próprias vidas. A analogia ocorre quando o uso da força econômica, simbolizado na história pelos tigres reais, oprimem a liberdade civil e política da sociedade por exemplo a partir da ausência de diálogo.

O autor é preciso ao afirmar que inexistente vinculação entre opressão política e crescimento, esta perspectiva vai contra a corrente dos intelectuais que defendem o crescimento econômico durante o Período de Exceção. Assim, Sen afirma: “há poucas evidências gerais de que governo autoritário e a supressão de direitos políticos e civis sejam realmente benéficos para incentivar o desenvolvimento econômico”. (SEN, 2010, p. 197). Para a pesquisa, o desenvolvimento é garantido quando ocorre a escolha dos representantes, a oportunidade de trabalhar e a liberdade de imprensa. O fato é que:

Para o desenvolvimento econômico não é adequado considerar apenas o crescimento do PNB ou de alguns outros indicadores de expansão econômica global. Precisamos também considerar o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades dos cidadãos. É particularmente importante, nesse contexto, examinar a relação entre, de um lado, direitos políticos e civis e, de outro, a prevenção de grandes desastres (como as fomes coletivas). Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel “instrumental” da democracia e das liberdades políticas”. (SEN, 2010, p. 199).

Dentre os sistemas de governo que são conhecidos, a democracia ainda é a melhor opção. Contudo, a ressalva que o autor expôs ao processo democrático faz referência a subversão da cultura e a dominação dos costumes no mundo pelo ocidente. Os limites territoriais são superados cotidianamente pelo mercado financeiro, pelas redes sociais e pelas práticas do comércio exterior. Sen assegura que o desafio é garantir amplo acesso das tecnologias e dos meios de comunicação, todavia trata de denunciar como ocorre o descarte de costumes antigos pela sociedade contemporânea, ao argumentar que a extinção daquele estilo de vida gera o senso de perda. De maneira, respeitosamente, a pesquisa discorda do raciocínio do autor, uma vez que a ideia de buscar evolução e adaptação do estilo de vida, deveria superar os métodos ineficientes.

De modo que, para ser implementado o desenvolvimento libertário por meio da democracia e das garantias aos direitos fundamentais, é imprescindível que haja responsabilidade dos indivíduos e o esforço de cada um para exercitar a ideia de cooperação entre os membros da Federação. Pode até parecer impossível acreditar que na realidade - a

exemplo do Brasil - a sociedade esteja disposta a abdicar um pouco do poder que possui em favor do outro, seja sob a ótica federalista, fraterna ou desenvolvimentista. Mas, há o entendimento comum de que para implementar as mudanças deve haver alteração das condutas dos Governos, das Instituições, das normas e da sociedade.

Por fim, a pesquisa traz a perspectiva de Dworkin que apresenta o Direito do ponto de vista da distinção do Direito da brutalidade organizada, inclusive chamando a ordem do Governo para ser o ponto focal do respeito à lei: “O governo não irá restabelecer o respeito pelo direito se não conferir à lei alguma possibilidade de ser respeitada”. (DWORKIN, 2010, p. 314). O despertar crítico deste texto é quanto à Constituição da República, que confere aos entes da Federação poderes para a própria administração - político e fiscal - sob a coordenação da União, e a prática existente ser uma disputa agressiva na arena fiscal.

A competência concorrente responsável por caracterização da Federação é violada pela própria regra, ou seja pela subversão da autonomia político administrativa dos entes subnacionais, o primeiro capítulo apresentou que a descentralização é para além da positivação do artigo 24, da Carta Política de 1988, mas no somatório de decisões políticas, a busca pelo desenvolvimento libertário, é um dos caminhos possíveis que se coaduna com a fraternidade enquanto categoria jurídica, o desenvolvimento proposto por Sen (2010) acontece por meio da erradicação da pobreza, da desigualdade nas oportunidades e na insegurança econômica. Não apenas pela erradicação destes fatores, mas também pelo fortalecimento da democracia, da transparência e da segurança dos atos políticos. No subtópico capítulo, a pesquisa se voltará à análise do federalismo fraterno como meio para o desenvolvimento econômico.

3.2 FEDERALISMO FINANCEIRO FRATERNAL

Este subcapítulo se propõe a considerar uma abordagem complementar aos temas apresentados à luz do princípio do federalismo financeiro fraterno. Neste sentido, é necessário relembrar o segundo capítulo, quando a pesquisa apresentou o desequilíbrio entre a arrecadação do ICMS e os repasses da União, ao comparar as médias da população dos Estados subnacionais. Esta análise foi realizada a título de ratificar as violações ao princípio do federalismo financeiro, em especial a ausência de planejamento com a corresponsabilidade da coisa pública. Demonstrou-se que o modelo do federalismo financeiro estabelecido na

Constituição da República é subutilizado, uma vez que prevalece a vontade do agente público em detrimento do texto legal.

Este cenário é agravado porque os Estados-membros agregam às receitas próprias o Fundo de Participação dos Estados (FPE), previsto no artigo 159, inciso I, *alínea a* da Constituição da República. Ao pensar de maneira isolada, a base de cálculo prevista na Lei Complementar nº 62 de 1989, alterada pela Lei Complementar nº 143 de 2013, garante uma justiça fiscal por pensar inversamente a receita própria dos entes federados, ou seja, quem arrecada menos, deve ter maior parcela do repasse. Por esta razão, a Região Nordeste recebe maior repasse, via FPE, do que as demais regiões. No entanto, quando comparado o percentual entre as regiões mais vulneráveis, Norte e Nordeste, o arranjo federativo torna a ser violado.

PERCENTUAL DO FPE PARA REGIÕES

NORDESTE	NORTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
52,46%	25,37%	7,17%	8,48%	6,52%

Fonte: <https://www.lrf.com.br/>

De acordo com o texto constitucional, a União entregará 21,5% (vinte e um e meio por cento) do somatório da arrecadação líquida do imposto sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) exclusivamente para o Fundo de Participação dos Estados. Este recurso é gerenciado pela Secretaria da Fazenda Nacional, contabilizado pelo Tesouro Nacional e distribuído pelo Banco do Brasil aos 26 (vinte e seis) Estados e ao Distrito Federal.

Os percentuais indicados são extraídos a partir dos coeficientes indicados no anexo da Lei Complementar nº 62 de 1989. A ressalva é que estes números estão sem reajustes desde 1980.

COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	COEFICIENTE
Acre	3,4210
Alagoas	4,1601
Amapá	3,4120

Amazonas	2,7904
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Distrito Federal	0,6902
Espírito Santo	1,5000
Goiás	2,8431
Maranhão	7,2182
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,3320
Minas Gerais	4,4545
Pará	6,1120
Paraíba	4,4889
Paraná	2,8832
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214
Rio de Janeiro	1,5277
Rio Grande do Norte	4,1779
Rio Grande do Sul	2,3548
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Santa Catarina	1,2798
São Paulo	1,0000
Sergipe	4,1553
Tocantins	4,3400

Para reforçar os números mencionados, o quadro abaixo indica os valores recebidos nos exercícios de 2019 e 2020, via FPE, por 03 (três) estados da Região Nordeste em

comparação com o Estado do Rio de Janeiro, o último possui o coeficiente de 1,5277, a título de participação no FPE.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

ESTADOS	2019	2020
Bahia	7.237.594.886,65	6.947.715.408,38
Ceará	5.641.146.839,51	5.410.800.094,06
Pernambuco	5.340.206.470,76	5.116.674.271,20
Rio de Janeiro	1.303.101.924,72	1.167.157.906,45

Fonte: Tesouro Nacional Transparente

O segundo capítulo indicou as posições do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados-membros selecionados para demonstrar a desvinculação da auferição de receita, própria ou de repasse, com o fortalecimento do desenvolvimento e a prestação dos serviços públicos³⁰. Para Rezende a consequência das proporções desarrazoadas dos repasses são os chamados antagonismos da Federação, ou seja:

A competência por bases tributárias não é apenas uma fonte de antagonismos na federação, ela também acarreta efeitos prejudiciais para a economia, uma vez que a sobreposição de incidências tributárias sobre bases comuns aumenta a complexidade das normas e agrava o ônus dos contribuintes por meio da elevação dos custos de cumprimento de suas obrigações fiscais. (REZENDE, 2007, p. 63).

Este cenário distorcido ocorre uma vez que as Fazendas Públicas Estaduais realizam negociações a partir do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o hiato fiscal necessita de preenchimento financeiro para cumprir as despesas. Naquele capítulo, foram abordadas a insegurança do capital e a necessidade do incremento na tributação dos consumidores, trabalhadores e empresas locais. Embora a pesquisa trate de maneira pontual tópicos relevantes para a Reforma Tributária, é necessário revisitar os temas sobre a reforma

³⁰ Os valores indicados correspondem às receitas brutas, sem a subtração da importância equivalente ao parcelamento ou refinanciamento da dívida pública, União versus Estados-membros que segundo a Lei 9.496 de 1997, a União pode redirecionar um percentual da receita do Tesouro Nacional para o pagamento da dívida. De acordo com Rezende (2007), o percentual do confisco é de 13% (treze por cento), pois representa o somatório da base líquida real dos 12 (doze) últimos meses. O impacto para os Estados é a necessidade de gerar mais resultados primários positivos, a fim de que ocorra a equalização das contas.

de gastos, a partir destes prognósticos em busca do equilíbrio, tais como: I- enfraquecimento das instituições por desvalorização do serviço público; II- tratamento de curto prazo para questões de macroeconomia, III- rigidez legislativa; IV- temporalidade real dos processos orçamentários e profissionalização da Administração Pública. (REZENDE, 2007).

O desenvolvimento fraterno proposto requer liberdade e confiança dos gestores públicos na reavaliação dos recursos alocados nos serviços públicos para que seja possível alcançar a coerência organizacional e minimizar sobremaneira as despesas excedentes. Desta feita, o Poder Público pode atender aos direitos mais urgentes da sociedade. Todavia, encontrar novas possibilidades no enfrentamento de problemas, o sistema tributário atual e as leis infraconstitucionais são complexos, dificultando o processo contributivo, fiscalizatório e transparente.

Para Rezende, o federalismo financeiro requer inovações, conforme expõe a seguir, o que coaduna com a discussão deste trabalho por assegurar que este aperfeiçoamento pode vir da fraternidade jurídica:

No campo do federalismo fiscal, é preciso criar condições para garantir a coesão e a cooperação entre os seus entes, devendo a reforma tributária contemplar três dimensões importantes: a repartição de poderes e responsabilidade entre os governos; o regime de transferências e de responsabilidades; e as ações para a redução das desigualdades regionais e pessoais. (REZENDE, 2007, p. 160).

Para compreender estas afirmações do princípio da fraternidade é necessário superar a base no ordenamento jurídico brasileiro firmada no positivismo para se alcançar os ideais do direito natural. Os autores italianos fazem esta explanação a partir da ideia de que a fraternidade transcende um texto escrito e tem vinculação direta com a democracia:

La consapevolezza in ordine alla diversità tra ordinamento naturale e ordinamento sociale conduce alla necessità di sostituire gli strumenti epistemologici dell'universo naturalistico con quelli propri della scienza giuridica. Su questa linea, in primo luogo, si riconosce che «se il comportamento dell'uomo...») non fosse determinabile da cause precise, sarebbe privo di significato un ordinamento normativo che lo regolasse prevedendo punizioni e premi, e stabilendo perciò la sua responsabilità». [...] Si è trattato, in quale misura, di un'evoluzione annunciata, atteso che l'accoglimento della concezione della democrazia come *metodo*, conduce inevitabilmente al sorgere di un'ulteriore tensione, in vista dell'esigenza di accostare l'eguaglianza sostanziale al principio di libertà nella fondazione di ogni costituzione che intenda corrispondere agli schemi di una democrazia

realmente pluralista, anziché tale solo dal punto di vista formale. Infatti, se la democrazia non può fare a meno della libertà, allo stesso modo essa non può essere declinata a prescindere dalla garanzia dell'eguaglianza sostanziale, atteso che «senza l'eguaglianza, l'universalità suffragio, che della democrazia è presupposto logico e storico, verrebbe a mancare». [...] Ora, proprio il superamento dell'incomunicabilità tra Verso naturalistico della sfera privata e quello artificiale universo e la sfera pubblica, storicamente tradottosi nella tensione co te tra interesse individuale e interesse generale, tra libertà e autorità, sembra porsi quale presupposto necessario per l'investimento di un valore come la solidarietà, che nonostante la positivizzazione realizzata nel testo della Costituzione, resta pur sempre ed inevitabilmente dislocato tra le dimensioni del. Tetica individuale e quelle collettive della politica e del diritto, si da strutturarsi come vero e proprio ponte tra i due mondi, considerati a lungo strutturalmente antagonisti. [...] In questo quadro, «la Costituzione afferma il primato, l'indipendenza qua originaria della persona umana, cioè, la priorità di valore riSpetto allo Stato come ad ogni altra autorità o struttura sociale dell'Uomo, della sua inviolabile dignità che si esprime nei suoi diritti, assunti perciò come inviolabili, nella loro essenza, da ogni potere statale». Da tale presupposto, il principio solidarista trova sviluppo lungo due percorsi, segnati, per un verso, dall' art. 3, II co., Cost., che impegna la Repubblica a rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e L'eguaglianza dei cittadini, impediscono la piena partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese». (MARZANATI; MATTIONI, 2007, p. 105 - 111)³¹.

³¹ A consciência da diferença entre a ordem natural e a ordem social leva à necessidade de substituir as ferramentas epistemológicas do universo naturalista pelas da ciência jurídica. Nesta linha, em primeiro lugar, reconhece-se que "se o comportamento do homem ...) não fosse determinável por causas precisas, um sistema normativo que o regulasse prevendo punições e recompensas e, portanto, estabelecendo sua responsabilidade não teria sentido". [...] Tratava-se, em que medida, de uma evolução anunciada, visto que a aceitação do conceito de democracia como método conduz inevitavelmente ao surgimento de uma nova tensão, tendo em vista a necessidade de abordagem do substancial a igualdade ao princípio da liberdade no fundamento de qualquer constituição que pretenda corresponder aos esquemas de uma democracia verdadeiramente pluralista, e não apenas do ponto de vista formal. De facto, se a democracia não pode prescindir da liberdade, da mesma forma não pode ser declinata independentemente da garantia da igualdade substancial, visto que "sem igualdade o sufrágio universal, que é o pressuposto lógico da democracia e histórico, falharia". [...] Ora, justamente a superação da incomunicabilidade entre o verso naturalista da esfera privada e do universo artificial e da esfera pública, historicamente traduzida na tensão entre o interesse individual e o interesse geral, entre a liberdade e a autoridade, parece ser um pressuposto necessário para o pagamento de um valor como a solidariedade, que, apesar da positivação alcançada no texto da Constituição, continua e inevitavelmente permanece deslocada entre as dimensões de. As táticas individuais e coletivas da política e do direito devem ser estruturadas como uma verdadeira ponte entre os dois mundos, por muito tempo considerados estruturalmente antagonísticos. [...] Nesse contexto, "a Constituição afirma o primado, a independência originária da pessoa humana, ou seja, a prioridade de valor com relação ao Estado quanto a qualquer outra autoridade ou estrutura social do Homem, de sua inviolabilidade dignidade que se exprime nos seus direitos, portanto assumida como inviolável, na sua essência, por todos os poderes do Estado ». Partindo desse pressuposto, o princípio da solidariedade desenvolve-se ao longo de dois caminhos, marcados, por um lado, pela arte. 3, II co., Const., que obriga a República a remover "os obstáculos de ordem econômica e social que, ao limitar a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem a plena participação dos trabalhadores na organização política, econômica e social do país ".

A citação apresentada traz uma correlação entre o direito natural e o direito positivo que, para o autor italiano exprime-se ao analisar a liberdade preservada para o direito natural e também aquela protegida no direito positivo. De modo que, esta liberdade tutelada deve ser interpretada em sentido amplo até que os efeitos alcancem os conceitos de democracia, perfazendo, inclusive, a igualdade dos votos. E, toda essa contextualização para iniciar a exposição do princípio da solidariedade, no sentido horizontal conforme exposto no subtópico 2.2 desta pesquisa, a fim de no momento da mutação, ocorra diálogo e diminuição das tensões ideológicas como forma de tornar inviolável a dignidade dos direitos.

E, segundo esta pesquisa, é possível compreender que as decisões políticas podem conter verdadeiramente o objetivo de contemplar o princípio da fraternidade por meio da tributação.

Compreender a união destes dois institutos a princípio gera resistência, em especial por ser um princípio completamente subjetivo e teórico com algo pragmático, soberano e objetivo, ou seja, a tributação e a agenda fiscal dos entes por inexistir a igualdade entre as partes, e o Estado *versus* contribuinte. No entanto, é por meio desta força fiscal do Estado que se efetiva o Estado Fiscal Social, conforme Marciano Buffon aponta:

[...] o denominado Estado Fiscal social é financiado, basicamente, pelo pagamento de tributos não-vinculados a uma atuação estatal específica, os quais são exigidos do cidadão pelo simples fato de pertencer à sociedade, a própria ideia de estado fiscal social encerra, inequivocamente, a ideia de solidariedade, pois acarreta um dever solidário de contribuir para a manutenção e desenvolvimento da sociedade. (BUFFON, 2007, p. 121).

O autor optou por utilizar o princípio da solidariedade para explicar o que este trabalho apresenta como fraternidade e neste sentido apresenta uma subdivisão da solidariedade em 02 (dois) campos: a) pela fiscalidade e b) pela extrafiscalidade. Quanto à fiscalidade, o autor afirma que o Estado cobra do contribuinte aqueles tributos não vinculados com o fim: “[...] precípua a obtenção de receitas, sendo que nessa atividade dispensa ou concede um tratamento menos gravoso àqueles cidadãos ou grupo com menor capacidade econômica”. (BUFFON, 2007, p. 122). Em relação a divisão pela extrafiscalidade esta pesquisa apresentará, em momento oportuno, as devidas considerações.

A proposta de majorar a alíquota dos contribuintes com capacidade econômica é uma prática prevista pelo Direito e Fraternidade. Neste sentido, Ricardo Lobos Torres apresenta:

[...] com a reaproximação entre ética e direito procura-se ancorar a capacidade contributiva nas idéias de solidariedade ou fraternidade. A solidariedade entre os cidadãos deve fazer com que a carga tributária recaia sobre os mais ricos, aliviando-se a incidência sobre os mais pobres e dela dispensado os que estão abaixo do nível mínimo de sobrevivência. É um valor moral juridicizável que fundamenta a capacidade contributiva e que sinaliza para a necessidade da correlação entre direitos e deveres fiscais. (TORRES, 2005, p 584).

Este chamamento à ética no campo da tributação ocorre pela incomunicabilidade entre o previsto em lei e as práticas dos agentes públicos em busca do desenvolvimento que preserve o Direito e a Fraternidade. Esta última, de modo geral se traduz por meio das ações de todos os atores, por ser verdadeiramente uma escolha a cada decisão, internalizar o princípio é, inclusive, para além da apresentação de uma nova legislação, ou seja: “as normas jurídicas não promovem a fraternidade em si, mas participam desse processo social” (ALMEIDA, 2018, p. 144). Neste aspecto cabe questionar se há necessidade de um novo marco legal tributário/financeiro ou basta cada agente recomeçar na tentativa de evitar subversão do ordenamento jurídico como um todo já posto.

A revisitação ao ordenamento jurídico financeiro é um processo contínuo e que não finda aqui, de modo que surgido novo marco legal ou optando os agentes políticos pela manutenção do atual Código Tributário Nacional e das Leis Infraconstitucionais, esta pesquisa é construída para afirmar que toda sociedade alcançará o desenvolvimento financeiro fraterno, com o efetivo uso da força estatal de tributar e da garantia à arrecadação. Isto pode parecer paradoxal quando analisada à luz do texto já apresentado, mas a Fraternidade é concretizada exatamente no diálogo e nas escolhas da forma de alocar a partir da norma: “A norma jurídica atribui uma agir fraterno pois a vida em sociedade assim o requer, posto que [...] a Fraternidade é uma característica do mundo e não um desejo de alguns”. (ALMEIDA, 2018, p. 151).

O desenvolvimento fraterno deve ser compreendido como um fim em si, de modo que o fruto da arrecadação é o meio pelo qual o agente público dará eficácia e efetividade na construção de uma sociedade mais justa. Como já dito, o Direito e Fraternidade, ocupam lugares que representam as escolhas do agir de cada indivíduo enquanto coletividade, esta regra deve permear todas as agendas e os procedimentos, a exemplo, o princípio da

fraternidade o qual inicia a observância e respeito desde o início do processo legislativo tributário, nas 03 (três) esferas, até a escolha do conteúdo legal.

Como o Estado, apesar de constituído por pessoas, é desprendido da honra subjetiva da possibilidade de sentir a necessidade do outro, a Fraternidade pode ser alcançada pelo Estado por meio do respeito às garantias fundamentais. Alguns exemplos para que seja fraterna a arrecadação, além da atuação contrária à apresentada no 2º capítulo de práticas antifederalistas, são: I- progressividade de alíquotas; II- instituição da cobrança sob os dividendos; III- fiscalização efetiva como meio de coibir a evasão fiscal; e, IV- a reciprocidade na relação contribuinte pagador *versus* beneficiário dos serviços públicos.

Esta última é percebida quando: “[...] os contribuintes se opõem ao pagamento de tributos [...] por não reconhecerem a contraprestação da atuação do Estado”. (ALMEIDA, 2018, p. 154). Em certa medida, a sociedade brasileira vive uma ambiência fraterna, especialmente, ao obrigar o recolhimento dos tributos não-vinculados e geração do sentimento de corresponsabilidades uns com os outros. Cabe ressaltar que a discricionariedade para os gastos públicos, defendida no capítulo anterior, deve se utilizar da Fraternidade para garantir segurança jurídica e econômica na melhor prestação de contas.

No que se refere à prova concreta quanto à vivência da Fraternidade, este trabalho apresenta Loppiano³², localizado na Região da Toscana, na Itália Central, como “Uma pequena cidade, um laboratório de fraternidade”. Atualmente vivem cerca de 968 (novecentos e sessenta e oito) pessoas com representações de 57 (cinquenta e sete) nacionalidades. Além do respeito à Constituição Italiana e aos textos legais, esta cidadela possui uma espécie de regulamento ou até de Constituição, em sentido amplo, pautada em 05 (cinco) aspectos da vida: 1- Arte; 2- Formação cultural e acadêmica; 3- Espiritualidade e diálogo; 4- Ecologia e cuidados com a terra; e, 5- Economia e trabalho. Nas bases dos princípios reguladores da cidadela italiana, os destaques são: A) Formação acadêmica por meio do Instituto Sophia, uma universidade pautada na Fraternidade e formadora de diversos pesquisadores de todo o mundo e B) Economia de Comunhão que embora possua suas nuances, é trabalhado desde do início desta pesquisa a partir da eficiência e da equidade.

Esta proposta diverge da lógica do mercado clássico, do utilitarismo do indivíduo, bem como da ideia predatória do capitalismo. No entanto, não rompe com algumas ideias capitalistas e esta afirmativa pode ser o início para a quebra do preconceito ideológico com a

³² Fonte: <https://www.loppiano.it/>

Fraternidade. O resgate deste princípio é na busca da tributação, ambiente historicamente verticalizado, para se ter ambiência fraterna, sobretudo porque ocorre a desconstrução da ideia do mercado, conforme Bruni e Zamagni apresentam: “revigora o iluminismo italiano e a concepção de mercado como o cerne no princípio da reciprocidade e das virtudes civis” (BRUNI; ZAMAGNI, 2010, p. 15).

O mercado, segundo os autores, é representado por 03 (três) tipos de empresas: 1- empresa a-social; 2- empresa antissocial; e, 3- mercado sociedade típica da economia civil. De modo que, a primeira é representada por empresa ética, mas socialmente neutra e com objetivo no aumento da eficiência e da riqueza. Para os autores, embora a empresa a-social preserve a essência do mercado com base no aumento do lucro, compreende-se que um mal social é um mal coletivo e, por esta razão ofertar meios de distribuição de riqueza com os indivíduos, concretiza a mais alta expressão da sociedade civil. Por outro lado, há o segundo modelo de empresa desempenhado pelo domínio de exploração, ou seja, os mais fortes sobre os mais fracos. O avanço deste modelo busca uma desertificação da sociedade, uma vez que avanços sociais e democráticos são enfrentados como inimigos e o econômico e o mercado são umbilicalmente desumanizantes. Por fim, o terceiro modelo é conceituado a partir da sociabilidade humana, por meio da reciprocidade interna da vida econômica. Os autores afirmam que: “A economia civil diz que outros princípios, além do lucro e da troca instrumental, podem encontrar espaço dentro da atividade econômica”. (BRUNI; ZAMAGNI, 2010, p. 20).

Os princípios reguladores para uma economia civil são elencados em uma triádica: I- a troca de equivalentes, ou seja, a eficiência do efeito ação e reação. No modelo do federalismo financeiro, esta prática atinge a plena eficiência quando os efeitos da ação de um ente subnacional atingem o outro. No cenário internacional são diversos os motivos que influenciam a estabilidade dos Estados-Nações, por exemplo os impactos positivos e negativos do mercado financeiro, seja a partir de uma *fake news* ou até mesmo um concreto desastre ambiental; II- a equidade, o sistema econômico precisa resolver as questões da desigualdade desde o início da cadeia produtiva, a fim de evitar o que os autores alertam: “Nas condições atuais, atuar apenas na redistribuição é demasiado tarde”. (BRUNI; ZAMAGNI, 2010, p. 20). Pensar a ideia central do trabalho a partir da equidade é trazer para o centro do debate o indivíduo, de modo que nenhuma agenda política seja projetada e

executada à luz dos interesses de poucos, mas ponderada para atender os interesses concretos da coletividade.

Por fim, o III- a reciprocidade subdividida em 02 (dois) campos: 1- confiança generalizada, por ser inviável mercado e sociedade conviverem em ambiente de desconfiança e insegurança crônicas; 2- liberdade em sentido positivo, isto é, a liberdade para efetivar algum direito. O direito à liberdade emancipatória, da autorrealização a partir do acesso aos meios, por exemplo, garantia para todos de uma educação formal de qualidade, de modo que um jovem evite ter que optar entre ir à escola/universidade ou enfrentar os subempregos como forma de manter o sustento familiar. Estes são alguns dos reguladores da economia social e os autores asseguram: “uma sociedade que consiga unir eficiência e equidade - e isso já seria uma bela meta - não é ainda uma sociedade boa para viver se lhe faltar a reciprocidade, que é o princípio que traduz em fatos o espírito de fraternidade”. (BRUNI; ZAMAGNI, 2010, p. 23).

Todo este desenho acerca do desenvolvimento fraterno, por meio da economia civil, é também divergente do capitalismo filantrópico, marcadamente utilizado pelo mercado americano ao adotar práticas de compaixão moral que amenizam os efeitos do desequilíbrio social. Para aquele modelo, o mercado rompe com a neutralidade e passa a ser agente transformador social, assumindo o papel protagonista da redução da desigualdade em sentido amplo.

A título de conceituar algumas das expressões apresentadas ao longo do texto, é relevante sinalizar os sinônimos como: fraterno, solidariedade horizontal, fraternidade e Direito e Fraternidade. No entanto, cabe uma abordagem acerca da distinção entre 02 (duas) expressões: Direito fraterno e Direito e Fraternidade. De modo que o primeiro, é aquele que reconhece o outro como semelhante e se propõe a ser uma expressão de solidariedade e de pacto entre os iguais e uma solução para que os juristas enfrentem as desigualdades sociais. A segunda expressão, propõe um Direito em sintonia com a Fraternidade Universal, sem qualquer tipo de obstáculo ou justificativa que impeça o alcance do bem do outro, a fim de que todos possam manter uma unidade com o respeito às diferenças. O bem jurídico tutelado é a unidade, mas também a garantia de que todos possam usufruir das mesmas oportunidades de desenvolvimento emancipatório. É necessário evidenciar que a ideia da Fraternidade em nada coaduna com as políticas de assistencialismo, principalmente porque um dos objetivos

fraterno é o protagonismo de cada cidadão com o intuito de fortalecer o desenvolvimento fraterno de todos. (ALMEIDA, 2018).

Outra forma de pensar o desenvolvimento federalista fraterno pode ser por meio da equalização da política de redução das desigualdades regionais, reiterando, inclusive, a importância do plano de desenvolvimento nacional e uma economia nacional assimétrica. Esta agenda deve ser enfrentada como política pública de longo prazo, já que a mera previsão legal e/ou a construção de Plano Plurianual fragiliza o desenvolvimento propriamente dito e a Fraternidade. (LEMES; MACHADO, 2019). No Congresso Nacional, há algum tempo, já se fazia presente o debate sobre a necessidade de revisar o ordenamento jurídico tributário, conforme já abordado, no entanto, depois da apresentação da Fraternidade talvez seja interessante repensar uma reforma do Sistema Financeiro, por ser o local correto em que se discute os gastos, as receitas, as partilhas entre outros temas.

Ressalta-se que há uma divisão entre partilhar competências e partilhar receitas. Na primeira, o tributo pertence a mais de um ente com a possibilidade de negociar a alíquota correspondente a cada um. Ao passo que, na segunda o tributo é gerenciado por 01(um) ente que repassa para os demais o produto da arrecadação. Para ambas, a legislação é gerenciada pela União e no caso da competência compartilhada, há participação ativa dos parlamentares federais na negociação das alíquotas sob a mesma base de cálculo. Uma característica especial para a primeira forma de divisão, é que dificulta a prática antifederalista por ser necessário conciliar diversos interesses na proposta pretendida e o receio do impacto político por ser limitador na tentativa de inobservar as normas federalistas. (REZENDE, 2007).

Esta forma de compartilhar competências é uma antessala para instituir a unificação dos tributos. Para quem defende o IVA - Imposto sobre o valor agregado, assegura que há benefícios para o Estado, por ter legislação única e a cooperação entre os entes no campo da administração tributária - Comitê com representantes da União, dos Estados e dos Municípios. Do ponto de vista do contribuinte, passaria a ter simplificação por base única, sem espaço para lançamento de tributos acessórios em momento distintos. E para o fisco, a concentração dos dados para fiscalização mais efetiva. Em contrapartida, aqueles que criticam a unificação dos tributos, a principal ressalva é quanto à legitimidade da concentração dos tributos na União em face da diminuição da autonomia dos entes subnacionais.

O orçamento público tem 05 (cinco) premissas - a credibilidade, a previsibilidade, o equilíbrio, a efetividade e a visibilidade - que alinhadas ao plano de execução pode desativar a

armadilha fiscal dos restos a pagar e da execução de despesas não obrigatórias. Para Rezende, o foco da agenda política fiscal deve ser a microeconomia, por estar claro que desde 1988 os planos de efetivar a macroeconomia são infrutíferos, assim pensar somente no acúmulo de direitos previstos na Constituição da República cumulado aos efeitos da armadilha, é garantir o encolhimento do espaço já ocupado: “[...] o médio e o longo prazos permanecem ancorados na ilusão de que os problemas são passageiros e que a fé no potencial da economia brasileira é suficiente para garantir o sono dos brasileiros”. (REZENDE, 2018, p. 186). Além de esfriar os posicionamentos que defendem uma agenda reformista.

Para que haja tanto a negociação acerca das alíquotas estaduais e municipais sobre o Imposto de Valor Agregado, quanto a votação de uma Reforma Tributária coerente com a realidade brasileira, há uma necessidade antecessora de equilibrar o poder de decisão entre os parlamentares - Senado e Câmara dos Deputados - sobretudo, a partir do entendimento de Marta Arretche acerca da assimetria para equidade dos membros da Câmara Alta, tem-se que os Estados-membros, com população menor, garantem a supremacia dos votos, em relação aos Estados que possuem população maior, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Podendo paradoxalmente existir a ditadura da maioria que representa a minoria, no quesito quantitativo. Veja:

A possibilidade de transformar as preferências da maioria $\frac{3}{4}$ expressa na escolha do Presidente $\frac{3}{4}$ em políticas encontraria obstáculos institucionais de grande monta, pois o desenho institucional da federação alavancaria os recursos de poder das minorias nas instâncias decisórias federais, especialmente no Senado. (ARRETCHÉ, 2001. p. 06).

Para encerrar as questões prejudiciais de representatividade no Congresso Nacional e o prejuízo que as bancadas somam para a Federação durante a disputa das matérias, a exemplo da fixação de alíquotas, da centralização ou da descentralização de receitas, do percentual para os repasses aos entes subnacionais e/ou quem será a fonte substitutiva de arrecadação. Inexistiu para todo este cenário o pensamento para um só Brasil para uma federação, uma vez que, os arranjos de preservação dos interesses locais superaram os princípios também pensados para aquele momento de recomeço. (ARRETCHÉ, 2005).

Ainda neste sentido, as bancadas dos parlamentares, segundo Arretche (2005), no período da redemocratização no Brasil, apresentavam preocupações diferentes. A bancada do Norte, Nordeste e Centro-Oeste dizia respeito ao aumento das transferências constitucionais e dos fundos especiais, ao passo que nas bancadas do Sul e Sudeste havia reivindicações pela

autonomia tributária, ressaltando que estas regiões já tinham um expressivo setor industrial e via de regra do ponto de vista fiscal, eram independentes. No entanto, como já destacado, o Brasil estava no período da redemocratização e norteadores como a Fraternidade já estavam na base constitucional, ainda que a força que vence é o do poder de barganha de cada região³³ que se inicia frustrando o projeto do bem coletivo da Federação.

Por fim, é necessário considerar que a prática da equalização fiscal é um meio de concretização da Fraternidade, com outra nomenclatura, por considerar o contexto econômico do ente subnacional receptor dos recursos por meio do repasse a fim de buscar com esta medida maior racionalidade e equidade. Veja:

[...] no sentido do acesso de cada cidadão da Federação a um mesmo padrão mínimo de serviço sem que ele tenha que arcar com um custo tributário mais elevado do que a média dos demais cidadão [...] A equalização é um mecanismo verificado em diversas federações, assim como em estados não federativos que se utilizam de instrumentos de descentralização da administração e/ou da arrecadação tributária em alguma medida. (MANTOAN, 2019, p. 85).

O autor apresenta a equalização em 02 (dois) ângulos, a equalização vertical e a equalização horizontal. A primeira, se aproxima da ideia dos repasses do ente para outro, hierarquicamente inferior, com natureza complementar fiscal. O relevo é para a segunda classificação, por compreender que deve existir a igualdade entre os cidadãos na Federação e para o desenvolvimento desta premissa se considera o binômio capacidade de arrecadação *versus* a necessidade do gasto. A semelhança continua ao assegurar que:

São consideradas transferências equalizadoras “fraternas” aquelas em que os governos subnacionais do mesmo nível estabelecem um fundo comum pelo qual a arrecadação dos entes mais ricos é redistribuída aos entes mais pobres. [...] a perspectiva da equalização fiscal reside na correção da assimetria

³³ O formato federativo do Estado pode passar a sensação - já dito - de que basta um conceito para que haja eficácia e eficiência das normas e de todos os produtos que provêm do modelo. Porém, resta claro ao longo da pesquisa que o Estado Federal demanda reparos dos agentes públicos e civis, e que alguns obstáculos surgem, conforme indica Marta Arretche: “A primeira grande dificuldade diz respeito à superposição de dimensões de autoridade em análise. A distribuição de competências, a distribuição de recursos tributários e fiscais, assim como os mecanismos institucionais de representação da vontade política das elites locais, estaduais ou centrais, constituem dimensões distintas e independentes de distribuição de autoridade [...] descentralização fiscal pode ser interpretada como uma evidência suficiente do poder das elites regionais. Uma segunda grande dificuldade refere-se à análise da distribuição de competências e recursos. Diferentemente de uma nítida e clara distribuição vertical de autoridade, as federações em sua existência real assemelham-se a um “bolo marmorizado”. (ARRETCHÉ, 2005, p. 02).

econômica entre os entes componentes da federação, aplicando-o critério de equidade à dinâmica de rateio federativo. (MANTOAN, 2019, p.88).

Ao longo do trabalho, ficou evidente que a fraternidade pode ser uma realidade em todos os campos da vida civil a fim de que rompa com os paradigmas anteriores e recomece em ambiente fraterno. Este novo ordenamento jurídico, para a pesquisa no federalismo financeiro, pode se concretizar a partir do atual marco normativo, embora a pesquisa defenda que uma Reforma Tributária/Financeira seja necessária, é possível atuar à luz da fraternidade com a norma já posta. Para isto o primeiro passo pode ser por meio do efetivo respeito ao federalismo financeiro e depois iniciar uma Política de Desenvolvimento Nacional a fim de observar concretamente o artigo 3º da Constituição da República. Naturalmente, que tudo implica na necessidade de revisar os critérios acerca dos percentuais para a distribuição das receitas e as práticas dos agentes políticos que agravam a pressão fiscal que reforça o mal da concorrência, tudo a partir da cultura do diálogo. A todo tempo a pesquisa reforça sua importância, inclusive como produto do atual sistema político partidário, por expor que parte dos conceitos e teorias dos grandes teóricos já foram utilizados e alguns em certa medida superados, e outros que são resistidos na busca para a mitigação dos males sociais. Nesta segunda opção da resistência está a fraternidade enquanto categoria jurídica, porque este instituto contribui para a concretização dos direitos e dos deveres e renova a esperança para a renovação com criatividade.

3.3 TÓPICOS ABORDADOS

1- Abordagem acerca do desenvolvimento enquanto perspectiva emancipatória a partir da abordagem dos autores indicados, em especial por Amartya Sen. Assim como, a diferenciação conceitual do crescimento econômico e do desenvolvimento.

2- A partir da ideia do desenvolvimento propriamente dito, apresentação de como a fraternidade agrega deste processo emancipatório. Neste sentido, a pesquisa indica outras nomenclaturas que se reportam a ambiência fraterna.

3- A título de exemplificação, o trabalho indica Loppiano, vilarejo italiano sem vinculação de uma única ordem religiosa, que serve e é observatório da fraternidade em todos os aspectos da vida cotidiana para o mundo. Este lugar ainda desperta a curiosidade porque recebe pessoas de diversos países e todos harmonicamente convivem à luz da fraternidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar o Direito como ciências sociais aplicadas é considerar a importância das mais variadas correntes filosóficas e perspectivas empíricas no debate jurídico. O objetivo deste trabalho foi debater o federalismo fiscal e algumas práticas antifederalistas à luz da fraternidade enquanto categoria jurídica, a fim de concretizar os objetivos previstos na Constituição da República de 1988.

No primeiro capítulo, em virtude da relevância da obra O Federalista, a pesquisa se voltou para temas característicos do modelo federal, como a autonomia dos entes federados e a rígida separação dos poderes. Embora no desenvolvimento textual haja algumas páginas desta matéria, o objetivo agora é pensar como o federalismo chega ao Brasil e nas Constituições que esteve presente. A construção da sociedade federalista americana possui dentre muitas peculiaridades a luta e a vitória pelos direitos, inclusive, com a presença do conflito armado que oferece ao cidadão maior sensação de pertencimento conquistado propriamente dito. Ao passo que, a sociedade brasileira recebe o modelo federal, como forma de Estado, de maneira escrita na Constituição e com o *déficit* acerca da compreensão das funções e aspectos que o envolve.

Ao recortar o federalismo para o texto constitucional de 1988, aquela incompreensão se torna mais sensível, uma vez que o constituinte optou pelo modelo do federalismo cooperativo, com a vinculação de todos na colaboração da erradicação da pobreza e da minimização dos efeitos do desequilíbrio regional. Porém, a cultura brasileira na negação ao empenho constitucional, acarreta na subversão do federalismo cooperativo o que, por conseguinte, gera o impasse para o federalismo financeiro, apresentado a partir da ideia de Nazaré Costa Cabral.

Este federalismo financeiro passou a ser apresentado como o caminho para o cumprimento do artigo 3º da Constituição da República. Como meio para o fortalecimento da democracia qualificada, por ter como objetivo a manutenção da autonomia do binômio receita *versus* despesas dos entes federados e no diálogo entre os agentes públicos na busca da eficiência dos serviços públicos e na garantia da melhor transparência na prestação de contas.

A crítica realizada no texto é quanto ao federalismo financeiro praticado no Brasil, por indicar na prática o inverso da sua origem: I- maior centralização da receita na União; II- destinação da prestação dos serviços públicos pelos municípios sem vinculação de receita; III- maior engessamento das despesas públicas; e, IV- questionável *accountability* pública. O nó

fiscal brasileiro é tão concreto que parece ser impossível adotar mecanismos que indicam auxílios no rastreamento dos recursos, a fim de serem utilizados com maior eficiência. Entre os apontados pela pesquisa, o destaque fica para os Programas de Integridade, uma vez que esta relevância é ampliada, por as referidas metas guardarem previsões no Decreto nº 8.420 de 2015³⁴ e na nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos nº 14.133 de 2021, no tocante às práticas irregulares administrativas.

Esta abordagem supera a importância por ser o federalismo, administrativo ou financeiro, matéria inacabada que requer reparos e discussões acadêmicas e políticas. Esta pesquisa maximiza o tema federalista ao apresentar como sinônimo daquele o princípio da fraternidade. Este princípio é desenvolvido na discussão enquanto categoria jurídica, por ser uma alternativa para superar desvios financeiros, sob aquele fundamento inicial que o federalismo cooperativo gera ambiência para fraternidade. Embora inexista vinculação legislativa do princípio na Constituição da República, a pesquisa ressaltou que este pode ser garantido, sobretudo, no Direito Tributário e no Direito Financeiro porque são campos que induzem as agendas administrativas e políticas dos entes federados. Bastando, portanto, para garantir o princípio da fraternidade nas decisões da administração pública, coragem e vontade de cada agente público.

Estas violações explícitas e implícitas aos princípios constitucionais foram apresentadas no segundo capítulo a partir das subversões ao Federalismo Financeiro. Mas, aqui é necessário questionar: há um pensamento coletivo para o Brasil? Segundo o que foi apresentado na pesquisa, a resposta é negativa. O texto trouxe que durante o Período Militar, existiram 03 (três) Planos Nacionais de Desenvolvimento, mas é necessário ressaltar o paradoxo nestes planos, uma vez que sem democracia há comprometimento do pleno desenvolvimento emancipador da sociedade e do Estado. A epistemologia da palavra plano, vem do latim *planus* como achatado, nivelado. Um conjunto de métodos e medidas para a execução do projeto com intenção e propósito para um fim específico.

Com o advento da redemocratização, a Constituição da República de 1988 prevê a competência da União para elaboração e execução de planos nacionais, conforme assegura o artigo 21, inciso IX do Texto Constitucional. Inexiste o plano e a doutrina de maneira paliativa apresentada como planejamento coletivo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes

³⁴ Dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Contudo, além de serem planos limitados a circunscrições dos entes federados que o editarem, podem sofrer ao longo dos exercícios emendas que ajustam as finanças públicas.

Sabe-se que o federalismo financeiro requer ajustes a fim de evitar desperdícios, da mesma maneira que os referidos planos possuem mera expectativa para execução dos serviços públicos e que tal conduta guarda previsão na Carta Magna de 1988 ao assegurar a autonomia de cada ente federado. A crítica permanece porque o Plano Nacional do artigo 21 possui como objetivo cumprir o artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. É o planejamento que pondere as peculiaridades regionais, a economia e a cultura tipicamente brasileira.

Além da ausência do planejamento e da ineficiência dos planos orçamentários, a pesquisa apresentou como práticas antifederalista por excelência a guerra fiscal. Esta prática, no primeiro momento, pode ser compreendida como benesse ao ente federado que oferta vantagens fiscais para instalação do capital privado em seu território. No entanto, é necessário questionar a manutenção das práticas como verdades absolutas, inclusive é neste momento que surge a questão: por que o Estado da Bahia com toda política de incentivos para o polo industrial de Camaçari ainda ocupa as piores posições no Índice de Desenvolvimento Humano? O referido Estado-membro quando comparado com outros Estados semelhantes do país, sequer compete, inclusive, com o índice do Produto Interno Bruto.

A partir dessas considerações, entende-se que o bem-estar da sociedade, o alcance aos altos índices nas prestações dos direitos sociais, bem como o cumprimento do texto legal constitucional, transcende a alocação de mais recursos e/ou aumento da carga tributária. O Estado do Ceará é exemplo de que é possível cumprir essa máxima, ou seja, fazer mais como menos. E, isto restou demonstrado no quadro comparativo em que o estado cearense possui uma parte menor nas arrecadações, todavia, possui melhor colocação nos índices, sobretudo no índice da educação do que o seu concorrente Estado de Pernambuco.

Como forma de propor um recomeço para a agenda de desenvolvimento e cumprimento da Constituição da República, o primeiro capítulo apresentou o princípio da fraternidade enquanto categoria jurídica, com o intuito de chamar à ordem para a ineficiência dos modelos apresentados. O princípio da liberdade e da igualdade possui sua validade, mas é necessário inovar com criatividade respeitando as diversidades e pensando no Brasil coletivo.

Por fim, o desenvolvimento financeiro fraterno foi trabalhado no capítulo terceiro, mas antes de apresentar este núcleo, a pesquisa realizou a distinção entre o crescimento econômico e o desenvolvimento econômico. Aqui cabe tecer alguns comentários acerca da falsa publicidade de desenvolvimento econômico brasileiro apresentada pelos últimos Presidentes da República até o momento, com recorte temporal apresentado a partir da crise de 2008, causada pela falência do Banco de Investimento norte-americano. Neste contexto, o mundo se deparou com uma grande recessão econômica e a despeito do cenário o então Presidente Lula declarou que os efeitos daquela crise chegariam no Brasil como uma marolinha por defender que a economia durante o governo petista fosse consolidada. É preciso lembrar que o objetivo constitucional é o pleno desenvolvimento, que nunca houve no Brasil, desvinculado da sensação de estabilidade, do aumento do poder de compra pelas classes da base da pirâmide e do crescimento do Produto Interno Bruto. Ao contrário deste processo brasileiro, apresenta-se os Estados Unidos que depois dos investimentos privados e públicos conseguem retornar ao *status quo* da economia e manter uma linha de desenvolvimento. A manutenção do Partido dos Trabalhadores encerra seu mandato de maneira arbitrária com um cenário econômico travado, até que inicia um governo de centro-direita que mantém a instabilidade econômica agravada com a Emenda Constitucional nº 95 ao apresentar o Novo Regime Fiscal. Por fim, chega-se em 2019 e assume o atual Presidente da República com as promessas econômicas absorvidas pelos mercados financeiros e seus investidores, e, assim como a crise de 2008 ocorrida nos Estados, o ano de 2020 é novamente surpreendido com uma crise sanitária que repercute em todo mundo, e em especial, na economia. Naturalmente que é possível questionar a razão desta apresentação, e para esta indagação a resposta é no sentido de reafirmar que o Brasil nunca esteve próximo do desenvolvimento propriamente dito. Segundo a pesquisa este objetivo é subvertido pelos mais diversos governos a partir da publicidade sobre o crescimento do Produto Interno Bruto. No sentido contrário, o desenvolvimento proposto aqui é emancipatório, inclusive por ofertar meios pelos quais todos poderão ter acesso aos direitos sociais. Este desenvolvimento revela segurança jurídica, econômica e social.

Cabe ressaltar ainda que o Brasil, especialmente durante o governo petista, inicia a agenda de garantir para todos o caminho à educação, por meio das políticas públicas que trouxeram jovens da marginalização social para os centros educacionais, a princípio pensados sem a presença dessa classe social. Por outro lado, a ideia do desenvolvimento emancipatório

coaduna com outra temática de relevo no trabalho que é a fraternidade, abordada no segundo capítulo, que nesta parte final é referenciada por fazer o convite para que todos construam um ambiente fraterno sem rupturas com o ordenamento jurídico vigente, mas de maneira particularizada até que se evidencie o quão distinto tem se tornado as agendas políticas e por ser norteador reconstrutor o outro também busca estas mudanças. Tal prática evita que a fraternidade seja meramente proclamatória ou norma programática presente no texto constitucional, mas decisão concreta. Do ponto de vista tributário/financeiro, àquele princípio atua quando ocorre a tributação sobre dividendos e sobre as grandes fortunas por observar a capacidade contributiva de cada contribuinte e pela indução da norma tributária.

É possível com o atual sistema tributário/financeiro observar o norteador fraternidade, mas a resistência ao não uso da categoria fraterno nas decisões e normas ocorre pela necessidade de manter o domínio das riquezas, que funciona porque havia parcela significativa da sociedade ignorante e/ou beneficiada pelo mecanismo da lógica da exploração. Ocorre que, nos últimos tempos, há inversão na consciência da sociedade, em especial para os direitos difusos, e discussões meramente acadêmicas na contemporaneidade chegam aos Tribunais Superiores, além de serem reforçadas com as pesquisas. No entanto, ainda por haver grandes rejeições ao princípio, alguns pesquisadores utilizam codinomes para apresentar e vivenciar a fraternidade nos diversos espaços como forma de evitar repulsa. Entende-se aqui que tal conduta atua como um desserviço para a construção fraterna, pois praticar a empatia, a solidariedade, a sororidade, a justiça tributária são caminhos necessários para a edificação social claramente pautadas na fraternidade. Assim, é preciso revisitar a razão pela qual o agente político opta por reduzir drasticamente a receita local por uma promessa de desenvolvimento quando sequer o crescimento econômico se torna uma realidade, a exemplo dos estados subnacionais indicados. Como consideração final, é possível afirmar que a fraternidade e todos os outros instrumentos padecem da vontade política de todos, inclusive da sociedade civil, e este é o momento propício para um verdadeiro recomeço, mais justo e fraterno.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira Alves de. **Verbetes - FGV**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em: julho de 2021.
- AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. *In: Contas públicas no Brasil*. Felipe Scudeler Salto é Josué Alfredo Pellegrini (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2020, pp. 395-415.
- ALMEIDA, Isaac Nogueira de. O direito tributário como elemento essencial para a garantia da fraternidade. *In: BARZOTTO, Luís Fernando. MÜLLER, Felipe de Matos. COLPO, Luciana Dessanti. BARZOTTO, Luciane Cardoso (org.). Direito e Fraternidade*. Porto Alegre: Sapiens, 2018.
- ARAÚJO, Alex Macedo de. **Dinâmica do Federalismo Brasileiro e Guerra Fiscal**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 153. 2009.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Democracia no Brasil a visão da ciência política norte-americana**. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004. Acesso em: junho de 2020.
- ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jJTPxytv9ggSJ3swbX74bmw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: agosto de 2021.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Ranking**. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: julho de 2021.
- BAGGIO, Antonio Maria. (org.). **O Princípio Esquecido**. Vol. 2. São Paulo: Cidade Nova, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. *In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Percalços na formação do federalismo no Brasil. *In: Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, n. 32, p. 39-58, ago./nov. 2001.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de Políticas**. Brasília: Editora Fundação Universidade de Brasília – UnB, 2009.

BRANDÃO, Paulo. OLIVIEIRO, Maurizio. SILVA, Ildete. Por que a fraternidade é uma categoria política do e no constitucionalismo contemporâneo brasileiro? *In: Novos Estudos Jurídicos*. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6705/3826>. Acesso em: agosto de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 19 - A, de 2011**. Altera o art. 40 do Ato Disposições Constitucionais Transitórias, para acrescentar o art. 40 - A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-019-11-zona-franca-do-semiarido-nordestino>. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação, 2021**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**. Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2016 a 2020. Brasília: Inep.

BRASIL. **Transferências Obrigatórias da União**. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/transferencias-obrigatorias-da-uniao>. Acesso em: agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.496, 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que

específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19496.htm. Acesso em: agosto de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45 de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: agosto de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp110.htm. Acesso em: maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em: maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021**. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm. Acesso em: junho de 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm. Acesso em: agosto de 2021.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113255.htm. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113414.htm. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113587.htm. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 14.144, 22 de abril de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. **Receita Federal - Arrecadação por Estados.** Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado>. Acesso em: agosto de 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano. **Economia Civil.** Tradução Durval Cordas. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2010.

BUFFON, Marciano. **A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana.** 2007. 371 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2007.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro.** Lisboa: Editora Almedina, 2018.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **Aspectos Jurídicos da Guerra Fiscal no Brasil. Caderno de Finanças Públicas.** N.7, p. 5-29, dez. 2006. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33493-43238-1-PB.pdf>. Acesso em: maio de 2019.

CARVALHO, Antônio Roberto Winter de. **Normas Tributárias Indutoras no Federalismo Fiscal.** Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_CarvalhoARW_1.pdf. Acesso em: julho de 2021.

COSTA, Luís Alberto. Da autonomia à participação: breves reflexões sobre o federalismo brasileiro na expectativa do constitucionalismo social – dirigente. *In: Revista da Faculdade Mineira de Direito*. Minas Gerais, v. 16, n. 31, p. 03-29. jan./jun. 2013.

COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes. **A legitimidade dos incentivos fiscais num contexto de guerra fiscal**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado Social e Princípio da Solidariedade. *In: Revista Nomos*. Fortaleza, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Denise/Downloads/20117-48655-1-PB.pdf>. Acesso em: março de 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-19022010-170528/publico/ALEX_MA CEDO_DE_ARAUJO.pdf. Acesso em: setembro de 2020.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FEITOSA, Raymundo Juliano Rêgo. **Finanças públicas e tributação na constituinte: 1987/1988**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

FERRAZ, Adilson Silva. El Derecho como Regulador del Discurso Ideológico de la Fraternidad en una Sociedad Posneolibe. *In: Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/dir28-05-el-derecho-como-regulador-del-discurso-ideologico-de-la-fraternidad-en-una-sociedad-posneoliberal/>. Acesso em: setembro de 2021.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O Princípio Constitucional da Fraternidade: Seu Resgate no Sistema de Justiça**. Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2019.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois. *In: Filosofia política moderna*. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. ISBN: 978987-1183-47-0.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2017.

GUEDES, Gabriel Pinto. GUEDES, Priscila Dal Ponte Amado. BARZOTTO, Luciane Cardoso (org). **Direito e Fraternidade**. Porto Alegre: Sapiens, 2016.

HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. **O federalista**. trad., introd. e notas Viriato Soromenho-Marques, João C. S. Duarte ; pref. Adriano Correia. - 2ª ed. - Lisboa : Fundação

Calouste Gulbenkian, 2011. - 812 p. ; 22 cm. - Tít. orig.: The federalist. - ISBN 978-972-31-1384-6.

LEMES, Narcilene M. Machado. MACHADO, Paulo Henrique A. Lemes. **Federalismo Fiscal e a aplicabilidade do princípio da redução das desigualdades regionais**. Curitiba: CRV, 2019.

LIZIEIRO, Leonam Baesso da Silva. **Por um Estado Federal Assimétrico**. Disponível em: https://www.academia.edu/34954864/Por_um_Estado_federal_assim%C3%A9trico. Acesso em: novembro de 2018.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas. Na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: Editora *JusPodivm*. 2019.

MACHADO, **A fraternidade como categoria jurídico-constitucional**. Curitiba: Apparís, 2017.

MARZANATI, Anna. MATTIONI, Angelo. **La fraternità come principio del diritto pubblico**. Roma: Città Nuova, 2007.

MATOAN, Pedro Igor. **O federalismo fiscal brasileiro e a experiência do FUNDEB: Aplicação do modelo de equalização fiscal**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 179. 2019.

MORÁN, Jesús. **Fidelidade criativa. O desafio da atualização de um Carisma**. São Paulo: Cidade Nova. 2019.

MOURA, Grégore Moreira de. **Direito constitucional fraterno**. São Paulo: D'Plácido. 2021

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. ROSSIGNOLI, Marisa. Federalismo Fiscal no Brasil: da Teoria Federalista à Crise Econômica. *In: Revista Jurídica*. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3315>. Acesso em: maio de 2020.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. ROSSIGNOLI, Marisa. Federalismo Fiscal no Brasil: da Teoria Federalista à Crise Econômica. *In: Revista Jurídica*. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3315>. Acesso em: maio de 2020.

RANGEL, Gabriel Dolabela de Lima Raemy. Federalismo à brasileira: algumas reflexões quanto à forma de Estado no Brasil após a Constituição de 1988. *In: Revista da AGU*, Brasília, v. 18, n. 01, p. 157- 172. jan./mar. 2019.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal e Gestão Pública. *In: Desafios da Nação*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32982:desafios-da-nacao-artigos-de-apoio-volume-1&catid=410:2018&directory=1. Acesso em: junho de 2021.

REZENDE, Fernando. Reforma Orçamentária e Consolidação Fiscal. *In: Desafios da Nação*. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32982:desafios-da-nacao-artigos-de-apoio-volume-1&catid=410:2018&directory=1. Acesso em: julho de 2021.

REZENDE, Fernando (org). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

REZENDE, Fernando. OLIVEIRA, Fabrício. ARAÚJO, Erika. **O Dilema Fiscal. Remendar ou Reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

RIBEIRO, Ricardo Lobi. **A reforma tributária viola o federalismo fiscal e a capacidade contributiva**. Disponível em:

https://www.academia.edu/38735334/A_REFORMA_TRIBUT%C3%81RIA_VIOLA_O_FEDERALISMO_FISCAL_E_A_CAPACIDADE_CONTRIBUTIVA?email_work_card=tumbnail. Acesso em: janeiro de 2020.

SANTOS, Ronaldo de Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. **A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>. Acesso em: março de 2021.

SCAFF, Fernando Facury (org.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

SEM, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017 – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 4).

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário - Valores e princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VERONESE, Josiane Rose Petry. BRITO, Rafaela Silva. FONSECA, Reynaldo Soares da (org). **Educação, Direito e Fraternidade**. Caruaru: Asces, 2021.

ZIMMERMANN, Augusto. **Tipos de Federalismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Página de assinaturas



Raymundo Feitosa

001.110.072-91

Signatário

HISTÓRICO

- | | | |
|-------------------------|---|---|
| 14 jan 2022
11:39:48 |  | Raymundo Juliano Rego Feitosa criou este documento. (E-mail: rregofeitosa@gmail.com, CPF: 001.110.072-91) |
| 14 jan 2022
11:39:51 |  | Raymundo Juliano Rego Feitosa (E-mail: rregofeitosa@gmail.com, CPF: 001.110.072-91) visualizou este documento por meio do IP 200.233.252.50 localizado em Jaboatao dos Guararapes - Pernambuco - Brazil. |
| 14 jan 2022
11:40:00 |  | Raymundo Juliano Rego Feitosa (E-mail: rregofeitosa@gmail.com, CPF: 001.110.072-91) assinou este documento por meio do IP 200.233.252.50 localizado em Jaboatao dos Guararapes - Pernambuco - Brazil. |



Página de assinaturas



Raymundo Feitosa

001.110.072-91

Signatário

HISTÓRICO

- 18 jan 2022**
08:29:19  **Raymundo Juliano Rego Feitosa** criou este documento. (E-mail: rregofeitosa@gmail.com, CPF: 001.110.072-91)
- 18 jan 2022**
08:29:25  **Raymundo Juliano Rego Feitosa** (E-mail: rregofeitosa@gmail.com, CPF: 001.110.072-91) visualizou este documento por meio do IP 177.69.199.54 localizado em Igarassu - Pernambuco - Brazil.
- 18 jan 2022**
08:29:29  **Raymundo Juliano Rego Feitosa** (E-mail: rregofeitosa@gmail.com, CPF: 001.110.072-91) assinou este documento por meio do IP 177.69.199.54 localizado em Igarassu - Pernambuco - Brazil.

