



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
FACULDADE DE DIREITO**

IÊDEMAR JOSÉ SOUSA SANTOS

**INCONSTITUCIONALIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE
ISENÇÕES FISCAIS DO IR E DO IPI REALIZADOS PELA UNIÃO,
E OS IMPACTOS NAS ECONOMIAS DOS MUNICÍPIOS DE
ITAPICURU, PILÃO ARCADO E MONTE SANTO,
LOCALIZADOS NA REGIÃO DO SEMIÁRIDO DO ESTADO DA
BAHIA NO PERÍODO DE 2013 A 2022**

**SALVADOR
2023**

IÊDEMAR JOSÉ SOUSA SANTOS

**INCONSTITUCIONALIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE
ISENÇÕES FISCAIS DO IR E DO IPI REALIZADOS PELA UNIÃO,
E OS IMPACTOS NAS ECONOMIAS DOS MUNICÍPIOS DE
ITAPICURU, PILÃO ARCADE E MONTE SANTO,
LOCALIZADOS NA REGIÃO DO SEMIÁRIDO DO ESTADO DA
BAHIA NO PERÍODO DE 2013 A 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca examinadora do Curso
de Direito da Universidade Católica de
Salvador, como exigência para obtenção do
título de Bacharel em Direito, sob a
orientação do professor Fagner Fraga.

SALVADOR
2023

Folha de notas

Banca examinadora

Salvador, 16 de junho de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Jesus Cristo, por ter me dado o direito de chegar até aqui, construir novos caminhos e realizar sonhos que estavam guardados desde quando prestei os primeiros exames de vestibular na década de 1980.

Agradeço aos meus pais, pela dedicação que tiveram em construir uma família coesa, e por ter transmitido o verdadeiro significado de um ser humano ético, solidário e respeitoso.

Agradeço a minha família, minha esposa Márcia Reis Bittencourt e aos meus filhos João Victor B. Sousa Santos e Gustavo B. Sousa Santos, pelo incentivo e apoio incondicional, dado durante todo o tempo de realização deste curso.

Agradeço ao meu orientador, professor Fagner Fraga, por ter sido um incentivador da busca do conhecimento, quando este aplicava suas aulas compartilhando conhecimentos na área do Direito Financeiro e Direito Tributário, e nas aulas de Práticas Tributária e administrativa, até o presente momento, com uma orientação clara e objetiva para a realização deste trabalho.

Agradeço às minhas amigas Rosana Reis Bittencourt, Cecília Barbosa, Gabriela Almeida e Mirella Shectinni, pela união ao longo dos créditos do curso de Direito, assim como pelo apoio mútuo quando foram colocados cada desafio acadêmico posto pela Universidade Católica de Salvador.

“Nesse reconhecimento da necessidade de fortalecer a ação do Estado, não há, evidentemente, abstração doutrinária, mas verificação da realidade, que divide os grupos humanos em privilegiados e desamparados. Para corrigir essa realidade, impõe-se a presença firme do poder do Estado, disciplinado pela lei, porém com autoridade adequada a estabelecer a ordem justa possível. As forças do mercado lutam, preferentemente, pelo lucro. É imprescindível que o Estado, como instrumento de equilíbrio, garanta a paz social, relativa, decerto, mas fundada em restrições aos excessos do poder econômico privado. Não há tranquilidade geral onde o capital domina sem limites e o sofrimento se alastra no desamparo, ou ao abrigo apenas da generosidade dos afortunados”.

“Mais difícil se torna a tarefa de redução dos desequilíbrios porque a globalização não tem expandido apenas conhecimentos, mas revelado e mantido disparidades e injustiças, com o consentimento e a cumplicidade do neoliberalismo. Não obstante a triste realidade da maioria dos povos, insiste-se em desconhecer que "o mundo homogêneo e simétrico da teoria econômica não existe", como proclama objetivamente Emmanuel Todd, em livro de 1998. As desigualdades apuradas demonstram a heterogeneidade, e não a homogeneidade de situação econômica. Todas as estatísticas, inclusive as das Nações Unidas, mostram impressionante desproporção entre o elevado quadro econômico de alguns povos e o padrão de inferioridade da maioria. As condições de vida variam da riqueza à pobreza, à miséria e à exclusão social, mantidos privilégios inadmissíveis”.

Senador Dr. Josaphat Marinho – 20/01/1999.

Resumo

O tema do trabalho ora apresentado permeia a questão da redução de impostos federais. O problema de pesquisa pode ser ilustrado a partir do seguinte questionamento: seriam inconstitucionais os procedimentos fiscais do IR e do IPI realizados pela União no período entre 2013 e 2022? O objetivo geral, portanto, é executar uma análise de constitucionalidade sobre os procedimentos de isenções fiscais dos Impostos de Renda e Sobre Produtos Industrializados, realizados pela União, que pudessem impactar as economias dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, no período de 2013 a 2022. Para isso, foram determinados os seguintes objetivos específicos: 1. Trazer noções introdutórias sobre o conceito e as características da organização do Estado, dos princípios federativos e do Estado federal. 2. Executar um apanhado histórico sobre a origem do federalismo brasileiro. 3. Expor informações geopolíticas sobre os municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, no Estado da Bahia. 4. Analisar os impactos econômicos dos procedimentos de isenção fiscal realizadas entre 2016 e 2022 nos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, todos no Estado da Bahia. A metodologia utilizada será de cunho documental e bibliográfico, a partir de dados secundários apanhados em endereços oficiais eletrônicos do governo e com fundamento teórico nos seguintes autores: Alexandre de Moraes, Dirley da Cunha Junior, Gilmar Ferreira Mendes, J. J. Canotilho, Roberto Barroso, Regina Helena, Eduardo de Moraes Sabbag e outros. A justificativa para o presente trabalho reside na ausência de pesquisas realizadas nos referidos municípios relativamente à matéria de isenções fiscais, sobretudo considerando o baixo nível de desenvolvimento humano registrado nessas localidades – o recorte de pesquisa se deu com base nesse indicador. Os resultados apontaram para a necessidade de adotar estratégias de auxílio à economia local, as quais podem ser supridas em parte, por soluções no campo do empreendedorismo.

Palavras-chave: Inconstitucionalidade, isenções fiscais, Organização do Estado, princípios federativos, Estado Federal.

ABSTRACT

The theme of the work presented here permeates the issue of reducing federal taxes. The research problem can be illustrated from the following question: would the IR and IPI tax procedures carried out by the Union in the period between 2013 and 2022 be unconstitutional? The general objective, therefore, is to carry out a constitutionality analysis on the procedures for tax exemptions from Income Tax and Industrialized Products, carried out by the Union, which could impact the economies of the municipalities of Itapicuru, Pilão Arcado and Monte Santo, in the period of 2013 to 2022. For this, the following specific objectives were determined: 1. Bring introductory notions about the concept and characteristics of the organization of the State, the federative principles and the federal State. 2. Carry out a historical overview of the origin of Brazilian federalism. 3. Display geopolitical information about the municipalities of Itapicuru, Pilão Arcado and Monte Santo, in the State of Bahia. 4. Analyze the economic impacts of tax exemption procedures carried out between 2013 and 2022 in the municipalities of Itapicuru, Pilão Arcado and Monte Santo, all in the State of Bahia. The methodology used will be documentary and bibliographic in nature, based on secondary data collected from official government electronic addresses and theoretically based on the following authors: Alexandre de Morais, Dirley da Cunha Junior, Gilmar Ferreira Mendes, J. J. Canotilho, Roberto Barroso, Regina Helena, Eduardo de Moraes Sabbag and others. The justification for the present work resides in the absence of research carried out in the referred municipalities regarding the matter of tax exemptions, especially considering the low level of human development registered in these localities – the research focus was based on this indicator. The results pointed to the need to adopt strategies to help the local economy, which can be partially supplied by solutions in the field of entrepreneurship.

Keywords: Unconstitutionality, tax exemptions, State Organization, federative principles,
Federal State.

Keywords: Unconstitutionality, tax exemptions, Organization of the State, federative
principles, Federal State.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF – Constituição Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CTN – Código Tributário Nacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IR – Imposto de Renda
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
IVC - Imposto de Vendas e Consignações
LC – Lei complementar
PIB – Produto Interno Bruto
RE – Recurso Extraordinário
SUS - Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	15
1.1 Considerações iniciais.....	15
1.2 Federalismo Brasileiro: Evolução desde a sua origem.....	16
1.3 Distribuição Constitucional de Poderes.....	17
1.4 O Princípio da predominância do interesse e as técnicas de repartição de competência.....	20
2. A UNIÃO.....	21
3. OS ESTADOS FEDERADOS.....	22
4. O DISTRITO FEDERAL.....	23
5. OS MUNICÍPIOS.....	24
6. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	25
6.1 Objetivo do controle de constitucionalidade.....	27
6.2 Constitucionalidade e Inconstitucionalidade.....	28
6.3 O Controle de constitucionalidade difuso-incidental nos Estados Federados.....	32
6.4 O Controle de constitucionalidade concentrado-principal nos Estados Federados.....	33
7. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.....	34
7.1 A Constituição Federal e os impostos IR e IPI.....	37
7.1.1 Imposto de Renda (IR).....	38
7.1.2 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).....	40
8. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA E O ICMS.....	42
8.1 Imposto sobre circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).....	43
9. INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS DE ITAPICURU, PILÃO ARCADE E MONTE SANTO.....	45
10. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E OUTROS REPASSES DA UNIÃO.....	50

10.1. Transferências Constitucionais para Municípios.....	51
10.2. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

A análise da inconstitucionalidade dos procedimentos de isenções fiscais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) realizados pela União, com a possibilidade de impactos nas economias dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, localizados na região do semiárido do Estado da Bahia, no período de 2013 a 2022 é o objetivo geral da presente pesquisa que foi realizada à luz da Constituição Federal de 1988, de materiais acadêmicos, de doutrinas e de jurisprudências dos tribunais.

Para que nossas análises sejam realizadas com um caráter exclusivamente técnico, o que permitirá descrever o fato com total imparcialidade, precisaremos, no decorrer do nosso trabalho, abordar como está planejada a Organização do Estado Brasileiro, comentando sobre os princípios fundamentais expresso no título I da Constituição brasileira, onde está definida a forma de Estado que foi adotada a partir de 1988.

Sendo assim, trataremos de mostrar o que representa o federalismo brasileiro, com um pouco da sua história e da sua evolução, abordando a repartição de competência e o seu princípio norteador, como ela se apresenta na Constituição Brasileira de 1988 e a sua repartição, além das suas competências e da sua classificação. Ademais, serão evidenciados aspectos introdutórios sobre (1) a União, pessoa jurídica de direito público com suas responsabilidades e competências atribuídas pela Carta Magna de 1988; (2) os Estados federados e suas organizações políticas, incluindo suas competências; (3) o Distrito federal, também com suas competências; e (4) os municípios, pela mesma ótica e a partir dos modos como eles se apresentam perante as Constituições anteriores.

Abordaremos, neste trabalho: (1) o instituto do Controle de constitucionalidade, no tocante à defesa e à proteção da Constituição; (2) o que vem a ser constitucionalidade e inconstitucionalidade; (3) os diferentes tipos de inconstitucionalidade, observando o que vem a ser a inconstitucionalidade formal e a inconstitucionalidade material, a originária e a superveniente, a inconstitucionalidade por ação ou por omissão, a inconstitucionalidade de normas constitucionais, e como o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional de Justiça exercem o controle de inconstitucionalidade. Nessa etapa do presente estudo, obtivemos uma das respostas para a seguinte problemática

levantada neste trabalho: “seriam inconstitucionais os procedimentos fiscais do IR e do IPI realizados pela União no período entre 2013 e 2022”?

Também será apresentada uma análise do que está previsto em nossa Constituição de 1988, especificamente no que diz respeito ao sistema tributário, dentro de um ordenamento equilibrado das unidades normativas, onde se tem a existência de tributos, e onde se define a competência do direito de tributar, além da competência tributária, da classificação dos tributos, dos impostos *per se*, que também são objetos do nosso trabalho, das limitações ao poder de tributar e da repartição das receitas tributárias. O foco da nossa análise será o IR e o IPI, que são o objeto principal de análise deste trabalho.

Se faz necessário aqui trazer algumas informações socioeconômicas dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, para que se tenha um entendimento de maior acurácia na questão trazida neste trabalho, e que durante a elaboração do tema para este estudo, foi objeto alvo da pesquisa, tendo em vista as péssimas posições que se encontram no que se refere ao desenvolvimento humano divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística nas últimas décadas.

Adicionalmente, será mostrado uma questão também importante no tocante aos repasses de recurso do Governo do estado da Bahia para seus municípios e que de forma semelhante pode também trazer prejuízos financeiros para os municípios mencionados, que dependem sobremaneira destes recursos para manter ativa a economia municipal.

Noções sobre o Fundo de Participação dos municípios e outros repasses da União e dos Estado serão apresentados para que se tenha o entendimento do fluxo de recurso que são destinados aos municípios, e como eles estão previstos em nosso ordenamento jurídico.

1. A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

1.1. Questões introdutórias

Quando a Constituição Federal Brasileira de 1988 foi outorgada, o Brasil passou a ser um Estado Federal com o atributo de soberania e com seus Estados membros tendo uma característica autônoma. Salientamos aqui que estamos fazendo uso do termo soberania a partir do seu aspecto geral, ou seja, a soberania entendida como um poder de autodeterminação total, que não se deixa subordinar a um outro poder, quer seja interno ou externo.

Sendo assim, desde a outorga da Constituição de 1988, os Estados brasileiros têm autonomia, inclusive política e administrativa. Em outros termos, a descentralização do poder não está apenas no campo administrativo, alcançando também a esfera política. O que significa dizer que os estados podem editar suas próprias leis. O que se percebe nessa situação é uma duplicidade no que se considera de poder normativo que atua em um mesmo território e incidindo também naquelas pessoas que estejam nele, configurando a ordem legal da União e a ordem legal do Estado-membro.

No que se refere à autonomia política dos Estados Federados, se verifica que o Estado-membro tem a capacidade de elaborar sua própria Constituição, sendo estas subordinadas à Constituição Federal, tendo em vistas que estes não são dotadas de soberania, conforme já informado anteriormente.

O que se entende é que a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil concebeu um formato de estrutura tríplice, tendo em vista que se declarou que a República Federativa foi composta pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios acolhido no art.1º da CF (BRASIL, 1988). Ainda com base nesse dispositivo legal, sua organização político-administrativa foi compreendida entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, onde todos estão providos de autonomia no que se estabelece na Constituição Federal no art.18 e com subordinação a própria Constituição Federal conforme informado anteriormente.

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

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Importante deixar claro que no art. 18 da CF/88, está prevista a possibilidade de os Estados formarem entre si outros Estados ou Territórios Federais, por incorporação, desmembramento ou subdivisão destes, com aprovação da população interessada e através de plebiscito e da aprovação em lei do Congresso Nacional.

1.2. Federalismo brasileiro: evolução desde a sua origem

O grande divisor de águas da história do federalismo brasileiro ocorreu com a edição do decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), quando nasce o federalismo em nosso território, pondo um final no período imperial e libertando as províncias daquele antigo poder.

O que pôde ser visto foi o final de um Estado unitário, transformando as antigas províncias em estados federados – e tudo isso sob a influência (política) norte-americana.

Assim, o verificado na federação brasileira é que essa foi originária de uma segregação de províncias, diferentemente do modelo de federalismo que se origina por agregação. Este último é formado por uma divisão de Estado pré-existente (Dirley da Cunha Júnior – 2017).

Quando outorgada a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), a União e os Estados brasileiros tiveram uma atribuição de repartição de competência com áreas de atuação privada e distinta, o que ocorreu, portanto, foi um modelo dual ou clássico. Já a partir da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), o modelo de Federalismo cooperativo foi concebido com uma forte concentração do governo da União. Esse fato ocorreu em virtude de terem sido criadas, junto com as competências dos entes (União e Estados), atribuições concorrentes às duas previstas no art. 10, da CF de 1891 (BRASIL, 1891), nas quais Estados e União podiam celebrar acordos visando uma melhor coordenação e

desenvolvimento de serviços, além da prevenção da criminalidade e a permuta de informações, conforme art. 9º da CF de 1891 (*ibidem*). Ademais, o § 3º do art. 5º da CF de 1891 estabeleceu que no objetivo de preencher as lacunas da própria legislação federal, sem descartar os requisitos desta mesma legislação, os Estados poderiam atuar supletivamente ou complementarmente, legislando em torno de determinadas matérias.

Essa combinação de competências privativas paralelas às competências concorrentes atravessou as Constituições que vieram posteriormente, mesmo com a forte concentração de poder atribuídos pelas Cartas de 1937 e 1967/69 ao Governo Federal.

Como descrito acima, é sabido que, ao longo do tempo, o sistema federativo do Brasil teve um maior predomínio da União sobre os governos dos Estados, mesmo levando em consideração a mudança do federalismo dual para o federalismo de cooperação. Já na Constituição de 1988, tivemos a criação de técnicas que trouxeram um maior equilíbrio do poder entre União e Estados, possibilitando atuações concorrentes e comuns entre os dois (Dirley da Cunha Júnior -2017).

1.3. Distribuição constitucional de poderes

Podemos entender que a Distribuição constitucional de poderes se trata de uma repartição de competências entre as unidades federadas, o que se constitui de uma peça fundamental no conceito de Estado Federal. Em outras palavras, a repartição de competência é uma atribuição conferida pela Constituição Federal para cada ordenamento de determinada matéria que seja exclusivamente pertencente a federação. Por isso, a repartição de poderes é uma peça fundamental por racionalizar de forma equilibrada a organização política do estado brasileiro (Dirley C. Júnior – 2017).

Ainda nesse mesmo alinhamento, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 prevê uma repartição de renda que serve de estímulo para a autonomia dos Estados-membros e os capacita a exercer as atividades de suas competências. Dessa forma, os Estados, o Distrito Federal e os municípios têm a garantia das suas autonomias com base no que se estabelece no capítulo da nossa Constituição que versa sobre o sistema tributário nacional, onde se refere a um modelo de repartição de receitas aos entes políticos e cuida também das suas capacidades tributárias. Também é possível verificar que, em nossa Carta Magna de 1988, os Estados e Municípios participam das receitas tributárias de outra pessoa política através de fundos, conforme previsto nos arts. 157, 158, e 159, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

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

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

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - Até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Art. 159. A União entregará:

II - Do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

É desse jeito que os Estados e Municípios de menor capacidade de arrecadação, podem, em várias situações, ter condições, de atender a uma série de necessidades de seus cidadãos no campo social e que estão acima das receitas através de tributos, e que dentro do previsto, cabe a eles arrecadarem, mantendo a sua autonomia. Sendo assim, estamos diante de um melhor tratamento para melhoria do ambiente socioeconômico daqueles municípios mais carentes, com um atendimento ao que se estabelece no art.3º, III da nossa Constituição (BRASIL, 1988). Com esse modelo de organização política, podemos identificar o Brasil como sendo um país pertencente ao grupo daqueles que fazem parte da modalidade cooperativa do Federalismo e mantendo uma certa distância de outros que estão inseridos no modelo clássico de Estado Federal.

Vale salientar que, a imunidade tributária recíproca é de fundamental importância para a garantia da autonomia dos entes da federação, o que implica dizer que há um impedimento da União, dos Estados e dos Municípios de criarem impostos que possam afetar uma outra unidade da federação (Dirley C. Júnior – 2017). Destaca-se que a referida imunidade abrange apenas a espécie de tributos da classe dos impostos e não engloba o que se chama de obrigações acessórias. Outrossim, o Supremo Tribunal Federal (Dirley C. Júnior – 2017) já considerou a imunidade recíproca como a base garantidora imprescindível na formulação federativa do Estado, inclusive, incorporando ao elenco das cláusulas pétreas.

Na observância da Constituição Federal brasileira, nos deparamos com o art.159 (BRASIL, 1988), que dispõe da repartição daquelas receitas que são arrecadadas pela União, através dos impostos federais e que devem ser repassadas para Estados e municípios. Essa repartição de determinado percentual das receitas deve ocorrer no 1º decênio de cada ano, conforme já foi estabelecido através da Emenda Constitucional nº 55 de 2007 (BRASIL, 2007).

Outra consideração a ser feita é que se torna possível identificar que tipo de federalismo é acolhido em cada país - se observarmos a forma que suas competências são repartidas em seu território. Ou seja, no caso em que se tenha uma forte concentração no centro do poder, podemos nomear esse tipo de organização política de centrípeto; caso seja uma competência mais destinada aos Estados-membros, então, estaremos diante de um modelo mais descentralizado, chamado de centrífugo; e, caso estejamos diante de um

modelo mais contrabalanceado de competências, atribui-se a esse modelo o nome de “federalismo de equilíbrio” (Dirley C. Júnior – 2017).

Esclarecendo ainda sobre a Repartição de competência prevista constitucionalmente, apontamos que essa pode estar relacionada a dois modelos básicos, sendo um deles o clássico e o outro o moderno, o primeiro advindo da época da primeira Guerra Mundial, e o segundo, oriundo da Constituição norte americana. Vejamos que o modelo moderno está voltado para atendimento das demandas de uma sociedade, e que, além decrescentes, cobram dos Estados aquelas ações voltadas para combater as crises sociais, entre outras ocorrências.

Ainda no mesmo tema de classificação das repartições de competências, podemos informar que restam também a classificação na modalidade vertical e a Repartição de competência na modalidade horizontal (Dirley C. Júnior – 2017). Importante deixar claro que na Repartição de competência vertical ocorre com a distribuição da mesma matéria entre os Estados-membros e a União. Já na Repartição de competência horizontal os entes federados não concorrem entre si, o grande feito aqui reside na distribuição de poderes nas zonas do Estado Federal.

1.4. O princípio da predominância do interesse e as técnicas de repartição de competência

O princípio que dirige a repartição de competências nos espaços que compreendem as entidades federativas é o da predominância de interesses, onde as matérias e questões de destacados interesses gerais cabem a União (Dirley C. Júnior - 2017). Por sua vez, os assuntos de interesse regional cabem aos Estados; e aos municípios, cabem aqueles que dizem respeito aos interesses locais (Dirley C. Júnior - 2017).

Todavia, as coisas não são tão simples quanto parecem, há situações em que se torna muito difícil, para não dizer complexo, identificar se um assunto é de predominância do interesse nacional, regional ou até local, e por este grau de dificuldade é que foram criadas algumas técnicas de repartição de competência, concebidas com a finalidade de orientar aquele que receberá a tarefa de separar de forma mais correta o poder estatal.

Quando se fala em técnicas de repartição de competência está se tratando de técnicas que se apresentam no Direito comparado (Dirley C. Júnior – 2017):

Estas técnicas são identificadas no Direito comparado conforme a seguir:

- a) Enumeração dos poderes da União, deixando os remanescentes para os Estados, conforme acolhido na Austrália, México, Argentina, EUA e Suíça.
- b) Enumeração dos poderes dos Estados, deixando os remanescentes para a União – acolhido exclusivamente pelo Canadá.
- c) Enumeração de todas as competências – acolhidos pela Venezuela e Índia. No Brasil temos esta técnica de repartição de competências tributárias (CF/88, arts. 153, 155 e 156) (BRASIL, 1988).

Outrossim, vale ressaltar que as técnicas de repartição têm seus limites para agir na separação de poderes privativos para com as unidades federadas, que são características intrínsecas do federalismo clássico que associam poderes ou competências remanescentes.

2. A UNIÃO.

A União é quem tem a responsabilidade de atender aos assuntos que digam respeito aos interesses nacionais; ela é a responsável pelo comando do governo central (Paulo Gustavo Gunet Branco - 2022), tendo também um papel fundamental atribuído pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A União tem autonomia política e é uma pessoa jurídica de direito público (Dirley C. Júnior – 2017)).

Vale destacar que a União é a junção indissolúvel dos Estados. Portanto, é quem responde em nome da Federação (Paulo Gustavo Gunet Branco - 2022).

Cabe à União, dentro do campo legislativo, editar leis nacionais que recaem sobre todos os indivíduos do território nacional e outras esferas desta federação. E quando se trata de leis federais, elas alcançam os servidores da federação e a própria máquina administrativa.

Além da natureza referente ao exercício na Federação, quando atua como pessoa jurídica de direito constitucional, a União também atua como pessoa jurídica de direito internacional, quando mantém relações com os Estados estrangeiros (Paulo Gustavo Gunet Branco - 2022).

Na observância do art. 43 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), está permitido asseverado que, na esfera administrativa, e com o objetivo de desenvolver

socioeconomicamente e promover as desigualdades regionais, a União pode criar regiões que estejam em um mesmo complexo geográfico e social.

Importante também informar que o art. 18 da CF (BRASIL, 1988) confere à União apenas a autonomia legislativa. Quem é o titular da soberania é a República Federativa do Brasil.

3. OS ESTADOS FEDERADOS.

O significado de Estados federados está na união dos Estados desde a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), quando esses se juntaram, formando organizações políticas na característica de Federação. Ou seja, sem esta organização definida em nosso território desde o século 19, não existiria a Federação.

No entanto, não podemos confundir os Estados federados com o Estado Federal. Se trata de duas coisas distintas. Os Estados federados são aquelas frações políticas autônomas que fazem parte da Federação, enquanto o Estado Federal é o resultado dessa mesma união e representa o todo desta junção. E por esta razão, é o único que é portador de soberania e é também quem tem o reconhecimento internacional. A Federação, em resumo, é uma metodologia de organizar internamente um Estado, estando esse na subordinação do seu poder.

Conforme previsão constitucional com relação ao modelo de Federação concebido aqui no Brasil, os Estados federados são pessoas jurídicas de direito público interno. O art. 25 (BRASIL, 1988) atribui ao Estado federado uma autonomia política e capacidade de auto-organização que lhe permite editar suas próprias leis. Os arts. 27, 28 e 125 (idem) lhes atribuem o autogoverno; e o art. 25, §1º (idem) lhes informam a sua capacidade de autoadministração, com a responsabilidade na condução do governo da sua região e com competência para tratar dos assuntos que sejam de interesse regional.

Conforme o art. 25 da CF (BRASIL, 1988) e o art. 11 do seu ADCT (idem), os Estados federados podem elaborar suas Constituições estaduais, com objetivo de padronizar os fundamentos políticos e jurídicos de sua organização regional, desde que essas estejam em consonância com a Constituição Federal de 1988 (idem).

Ainda em decorrência da capacidade de auto-organização e de criar suas próprias leis, os Estados regidos pelas suas Constituições, podem eleger seu governador, seu vice-governador, seus deputados e suas justiças, com vista a criação de um Sistema de

constitucionalidade de leis e de atos administrativos/normativos estaduais e municipais, em observância às suas respectivas Constituições Estaduais.

Também, em face dessa capacidade de auto-organização, os Estados podem criar sua própria organização administrativa, a organização de seus serviços públicos e seus servidores. A importância de trazer essas informações sobre os Estados e a União reside no fato de que, é conhecendo como se constitui a organização política do nosso país, e até onde vão os poderes de cada um dos entes federativos, podemos alcançar o objetivo principal de pesquisa: realizar a análise de constitucionalidade sobre determinados procedimentos de isenção fiscal realizados entre 2016 e 2022.

O DISTRITO FEDERAL.

O Distrito Federal também é uma pessoa jurídica de direito público interno e possui autonomia política. Faz parte da Federação brasileira junto com a União, com os estados e com os Municípios, conforme previsto no art. 18 da CF (BRASIL, 1988).

O Distrito Federal foi criado para abrigar a sede da União e, portanto, não deve ser confundido como um Estado-membro, e nem com um Município. Afinal, ele não tem as mesmas características desses entes.

O Distrito Federal veio de uma necessidade de se criar um lugar onde a sede da União ficasse em um espaço neutro, seguindo assim uma opinião doutrinária (Dirley C. Júnior – 2017)) e observando o art. 2º da Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), que se referia a uma transformação do antigo “Município Neutro”, sede da Capital do Império, previsto na Carta Política de 1824 (BRASIL, 1824).

Ademais, o Distrito Federal tem a capacidade de se organizar através de sua lei orgânica, que por sua vez, é equivalente a uma Constituição, podendo eleger seu governador, seu vice-governador, seus deputados e com capacidade para exercer seu poder legislativo e sua própria administração.

4. OS MUNICÍPIOS

Município é um espaço territorial político dentro de um Estado ou unidade Federativa. Os Municípios, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), passaram a ter o reconhecimento de um verdadeiro integrante da Federação, uma vez que, além da autonomia, onde já contava com o Executivo e Legislativo, dali para frente,

também passaram a ter poder de auto-organização, através de lei orgânica acolhida no art. 29 da CF (*ibidem*). Dessa forma, a afirmativa de que a República Federativa do Brasil é uma união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal está assim consagrada.

Há uma corrente doutrinária que discorda de que o Município seja uma das unidades Federativa do Brasil, tendo em vista que aquele não possui representante no Senado Federal, e por essa razão, não participaria das unidades Federadas na vontade expressa através do Senado Federal. Ou seja, sem voz representativa dentro desta casa. Do mesmo modo, os Municípios pouco mantêm um poder judiciário, do jeito que se observa com a União e os Estados e, por essa razão, uma intervenção nele está na responsabilidade do Estado-membro (Paulo Gustavo Gonet Branco – 2022). Sendo assim, a competência originária do Supremo Tribunal Federal para dirimir questões entre os entes que compõe a Federação não prevê uma possibilidade onde o Município seja uma das partes de um processo (Paulo Gustavo Gonet Branco – 2022).

Ainda com relação à autonomia municipal, temos a sua garantia através dos arts. 29 e 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em nossa Carta Magna, já no art.30, inciso I (*idem*), temos que ao Município está garantida a autonomia de legislar sobre todos os assuntos que estejam voltados para o interesse interno. Em outros termos, se refere a todos os interesses da vida daquele local de modo direto e imediato, para atendimento das necessidades identificadas exclusivamente naquele local, mesmo que tenha alguma reverberação em algo ou alguma necessidade dos Estados ou até mesmo do País. O Município, assim, poderá atuar sobre aquilo que seja do seu interesse, desde que não venha afetar negativamente os interesses federais ou estaduais onde estão constitucionalmente definidos. Conforme profere Roque Carrazza (Direito Constitucional Positivo – p.474 - 475):

[...] cada Município é livre para organizar-se, consultando seus interesses particulares, observadas, apenas, as restrições que objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das pessoas políticas.

5. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Nessa etapa, abordaremos o controle de constitucionalidade, instituto jurídico a ser conceituado nos próximos parágrafos. Através dessa seção, é viabilizada a resposta para o problema de pesquisa que impulsionou o presente trabalho, sendo ele: seriam

inconstitucionais os procedimentos fiscais do IR e do IPI realizados pela União no período entre 2013 e 2022”? Sendo assim, é importante informar que o alicerce do Estado Democrático de Direito, que entendemos que seja o instrumento voltado para garantir o respeito a uma determinada ordem jurídica, está na total superioridade da Constituição Federal (Dirley C. Júnior – 2017). O estado de Direito é um estado constitucional. Pressupõe a existência de uma constituição normativa estruturante de uma ordem jurídico-normativa fundamental vinculativa de todos os poderes públicos (J. J. Gomes Canotilho – 2003). Todavia, se faz necessário que haja um meio para proteger e garantir essa superioridade, e aí se faz presente um sistema de controle, onde tem uma função de impedir que a nossa Constituição seja agredida. A este sistema chamamos de Controle de Constitucionalidade, que no entendimento doutrinário se trata de um mecanismo de garantia da supremacia das normas constitucionais apresentado pelo próprio texto da Carta Magna.

Dessa forma, invariavelmente, todas as normas jurídicas precisam estar harmonizadas, tanto material como formalmente com a nossa Constituição (BRASIL, 1988), para que ela não seja invalidada e retirada do sistema jurídico, e assim, não vir a ameaçar a superioridade da Constituição (idem). O que ainda se faz destacar é que o Sistema de controle de constitucionalidade tem um papel importante para a justiça e para a própria democracia, que é proteger os direitos fundamentais contra possíveis desarmonia ou excesso de poder, através de ações desalinhadas com a própria Constituição.

Para melhorar o entendimento, o controle de constitucionalidade ocorre nas situações em que surgirem dúvidas quanto à existência de um conflito entre uma norma e a Constituição. Nesses casos, os órgãos que têm competência para exercer o controle de constitucionalidade são acionados a realizar as operações de confronto entre padrões normativos conflitantes que possam gerar um prejuízo constitucional. Logo, nesses casos, se declara esse padrão normativo inconstitucional, e a sua conseqüente retirada do sistema de forma retroativa, perdendo seus efeitos, independentemente se realizado por meio do controle concreto ou pelo caso abstrato.

Não podemos aqui deixar de mencionar os pressupostos do controle de constitucionalidade, não somente pelo que se tem como tema do nosso trabalho, mas também, pela fundamental importância que se remete para a segurança jurídica: na linha

da sua garantia, deve-se capacitar um ordenamento jurídico comandado por uma Constituição rígida (Dirley C. Júnior – 2017).

Portanto, podemos elencar como pressupostos básicos para um controle de constitucionalidade:

- a) A existência de uma Constituição formal;
- b) A compreensão da Constituição como norma jurídica fundamental e
- c) A instituição de pelo menos um órgão com competência para o exercício desta atividade de controle.

A compreensão da Constituição brasileira como norma jurídica fundamental, rígida e suprema, e se deve ao fato de que ela é verdadeiramente superior às demais leis do nosso ordenamento jurídico, portanto, deve ser protegida contra qualquer tipo de violação (Dirley C. Júnior – 2017).

Entende-se também que uma Constituição rígida acaba por obrigar a existência de um processo mais distinto, e complexo para se promover as alterações nas normas constitucionais, se diferenciando bastante daquele processo que se institui para as alterações das leis ordinárias e complementares.

Pelo que foi exposto até este momento, fica claro que há uma hierarquia de uma Constituição rígida em relação às demais leis de um sistema normativo, e é, a partir desse ponto, que passamos a considerar o que vem a ser de fato o controle de constitucionalidade.

O controle de constitucionalidade das leis e demais atos do poder público originário, é o verdadeiro motivo da concepção natural da rigidez constitucional. Outrossim, afirmamos que uma Constituição rígida não pode ser modificada por leis ordinárias, e que, somente um processo especial agravado por emenda, ou uma revisão constitucional, nos moldes previsto na própria Constituição, é que se tornará possível qualquer modificação. Com o entendimento acerca da importância de uma Constituição formal e rígida, é muito importante aqui, se comentar, a necessidade de se ter um controle rígido realizado por órgãos com a devida competência para exercê-lo.

Dessa forma, os supostos órgãos podem atuar através de uma função jurisdicional, estando na estrutura do poder judiciário, ou mesmo por fora da estrutura do poder judiciário: “O importante é que tenha competência para exercer o controle da

constitucionalidade dos atos do Poder Público (Junior, Dirley C. Curso de Direito Constitucional, p, 239 – 2017).

Outro importante comentário para esclarecer o que precisamos saber com um intuito de um melhor entendimento sobre o nosso trabalho, é que no Brasil, decorrente de uma influência da doutrina *judicial review of legislation*, originário do Direito dos Estados Unidos, ficou o poder judiciário brasileiro com a tarefa de realizar o controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, mesmo que ainda seja atribuída ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, em situações excepcionais, realizarem o controle preventivo e repressivo da constitucionalidade de alguns atos, a exemplo de projetos legislativos, dentre outros (Dirley C. Júnior – 2017). Desta forma, fica claro que não somente o Poder Judiciário tem a responsabilidade de proteger a Constituição contra ao surgimento de outras normas e atos que possam estar diretamente em conflito com a Carta Magna.

6.1 Objetivo do Controle de constitucionalidade

Podemos dizer que o controle de constitucionalidade tem como atividade principal tutelar a condição de superioridade da Constituição, fiscalizando e validando a conformidade das leis e atos do poder público frente a nossa Constituição rígida, e na condição para a qual essa última foi elaborada por um grupo de constituintes designados para tal missão.

Para que haja um sistema de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, se faz necessário que exista uma Constituição formal. Também é requerido que esta seja compreendida como norma jurídica fundamental, e que seja constituído pelo menos um órgão com competência para exercer os procedimentos de controle (Dirley C. Júnior – 2017).

Quando aqui falamos em uma Constituição formal, estamos nos referindo à existência de um compêndio de normas baseadas em princípios fundamentadas em um texto jurídico escrito (Gilmar Ferreira Mendes - 2022). A Constituição escrita não se limita a estabelecer os baldrames da organização estatal e os fundamentos da ordem jurídica da comunidade, mas desempenha relevante papel como instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade (Gilmar Ferreira Mendes – 2022). Por conseguinte, o professor Carlos Blanco de Moraes, em sua obra Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempos de crise do Estado

Social, Coimbra: Coimbra Editora, tomo II, 2º vol., p.425, comenta a imperiosidade das Constituições na integração da unidade política do Estado, e chamando a atenção para “a enunciação de princípios e de símbolos onde o povo se reveja, a estruturação de um sistema de governo dotado de uma legitimidade minimamente aceite e a catalogação de direitos de escopo coesivo e a enunciação de fins ou tarefas estatais que amarrem o poder a um projeto coletivo consistentes em componentes da Lei Fundamental que prosseguem a unidade política que o Estado Reclama”.

6.2 Constitucionalidade e inconstitucionalidade

Conforme assevera Jorge de Miranda (Manual de Direito Constitucional, p.273-274):

[...] constitucionalidade e inconstitucionalidade designam conceitos de relação, isto é, a relação que se estabelece entre uma coisa – constituição – e outra coisa – um comportamento – que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível, que cabe ou não no seu sentido.

Ainda nos dizeres do referido (MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, p.273-274), “não se cuida, porém, de uma relação lógica ou intelectual, mas de uma relação de caráter normativo valorativo”.

Complementa Gilmar Mendes (Gilmar Mendes - 2022):

[...] em verdade, é essa a relação de índole normativa que qualifica a inconstitucionalidade, pois somente assim logra-se afirmar a obrigatoriedade do texto constitucional e a ineficácia de todo e qualquer ato normativo contraveniente.

O emérito (MENDES, 2022) informa que foi, talvez, Rui Barbosa, quem primeiro notou, entre os juristas, que a sanção à violação do Texto Magno integra o próprio conceito de inconstitucionalidade. Rui Barbosa, com base no magistério de Dircey, comentava que a expressão *inconstitucional* poderia ter, pelo menos, três significados diferentes, a depender da natureza da Constituição que estiver acolhida. Segue então o registro desta lição (Gilmar Mendes – 2022, p. 1240):

A expressão inconstitucional, aplicada a uma lei, tem, pelo menos, três acepções diferentes, variando segundo a natureza da Constituição, a que aludir: I – Empregada em relação a um ato do parlamento inglês, significa simplesmente que esse ato é, na opinião do indivíduo que o aprecia, oposto ao espírito da Constituição inglesa; mas não pode significar que este ato seja infração da legalidade e, como tal, nulo. II – Aplicada a uma das leis das câmaras francesas, exprimiria que esta lei, ampliando, suponhamos, a extensão do período presidencial, é contrária ao disposto na Constituição. Mas não se segue necessariamente daí que

a lei se tenha por vã; pois não é certo que os tribunais franceses se reputem obrigados a desobedecer às leis inconstitucionais. Empregadas por franceses, a expressão de ordinário se deve tomar como simples termo de censura. III – Dirigido a um ato do Congresso, o vocábulo inconstitucional quer dizer que este ato excede os poderes do congresso e é, por consequência, nulo. Neste caso a palavra não importa necessariamente reprovação. O americano poderia, sem incongruência alguma, dizer que um ato do Congresso é uma boa lei, beneficia o país, mas infelizmente, peca por inconstitucional, isto é, *ultra vires*, isto é nulo.

Em seguida, conclui o juspublicista (Dircey, Albert Venn, 1885, p.165-166):

Este o princípio estabelecido pelo regime americano e invariavelmente observado pelos seus executores. “Todo ato do Congresso (diz Kent, o grande comentador), todos atos das assembleias dos Estados, toda cláusula das constituições destes que contrariarem a Constituição dos Estados Unidos, são necessariamente nulos. É uma verdade óbvia e definitiva em nossa jurisprudência constitucional”.

Essa consequência resulta evidentemente da própria essência do sistema. Onde se estabelece uma Constituição, com delimitação da autoridade, sem incorrer em incompetência, o que em direito equivale a cair em nulidade: “Nullus est major defectus quam defectus potestatis”

Aqui neste trabalho, o conceito da expressão inconstitucionalidade absorvido, é de que se trata de um ato não conforme, que viola a Constituição, mesmo que seja este ato realizado por uma autoridade constitucionalmente competente, e da forma que a Constituição prescreve para uma integração. Logo, este ato será nulo, ou de certo, possível de anulabilidade

Com vista ao nosso objetivo, que busca saber se há inconstitucionalidade nos procedimentos de isenções fiscais do IR e do IPI realizados pela União nos anos de 2013 a 2022, com impactos nas economias dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, podemos respondê-lo, a partir do seguinte parecer do Supremo Tribunal Federal:

Nos autos do RE 705.423/SE1 (Tema 653), o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades”. Com base nesse julgado, o Tribunal a quo julgou procedente o recurso de apelação/remessa necessária da União Federal.

Esse parecer mostra que a utilização, por parte da União, de uma política de isenções fiscais para os impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) não

é inconstitucional, o que é arremetido não apenas por essa posição jurisprudencial, como pelo que foi até o momento apresentado, via doutrina jurídica.

Por conseguinte, essas medidas adotadas já estão presentes em nosso território brasileiro há alguns anos, e desde então, promovem uma série de discussões a respeito da matéria, conforme apresentamos a seguir (ASSUNÇÃO, 2010, p. 05):

A política fiscal adotada pelo governo federal para superar as ameaças da crise pode se revelar um fator de sucesso, criando ambientes favoráveis ao desenvolvimento econômico. Entretanto, também pode gerar desequilíbrios reflexos no arranjo financeiro do federalismo brasileiro, comprometendo a saúde das contas públicas de entes subnacionais e ameaçando a continuidade de programas sociais.

Notadamente teremos os desequilíbrios na saúde nos entes subnacionais como um ponto por demais preocupante, tendo em vista que estes têm uma imensa dependência dos repasses de recursos provenientes originalmente da política fiscal adotada no território brasileiro. Com a inexistência desses repasses, a redução deles, ou até mesmo a descontinuidade deles, é muito provável que a realização dos programas sociais não tenha suas execuções garantidas, e conseqüentemente, ocorrerá impactos negativos no IDH dos municípios, principalmente aqueles tratados aqui neste trabalho.

A inconstitucionalidade abordada aqui neste trabalho está relacionada ao que poderia ser uma não conformidade do ato do poder executivo no tocante as isenções fiscais aplicadas para o IPI e para o IR no período de 2013 até 2022, o que ficou entendido, através do RE 705.423/SE1(Tema 653), que elas estão de acordo com o regramento estabelecido na Constituição, tão logo não sendo passível de nulidade da lei ou do próprio ato jurídico, segundo firmado pelo Supremo Tribunal Federal:

“É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e ao IPI por parte da União em relação ao Fundo de Participação dos Municípios e respectivas cotas devidas às municipalidades”.

Acórdão

“O Tribunal, apreciando o tema 653 da Repercussão Geral, por maioria e nos termos do voto do relator, negou provimento ao Recurso Extraordinário, vencidos os Ministros Luiz Fuchs e Dias Toffoli. O Tribunal deliberou fixar a tese de Repercussão Geral na

próxima assentada. Falaram, pela União, o Dr. Cláudio Xavier Seefelder Filho, procurador Adjunto da Procuradoria da fazenda Nacional, e, pelo amicus curiae ABRASF – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, o Dr. Ricardo Almeida. Presidiu o julgamento a Ministra Carmem Lúcia. Plenário 17.11.2016. Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: “É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e ao Imposto sobre produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação dos Municípios e respectivas quotas devidas às municipalidades”. Ausentes os Ministros Celso de Melo e Gilmar Mendes. Presidência da Ministra Carmem Lúcia. Plenário, 23.11.2016.

Não resta dúvida de que os procedimentos de parte da União em conceder incentivos, benefícios e isenções fiscais, de forma regular, são atos que não estão no sentido contrário ao que se estabelece na CF/88. O que fica para nossos questionamentos é o que pode ser feito pela União, considerando os princípios federativos, para não deixar os municípios interromper a aplicação das políticas sociais voltadas para reduzir as desigualdades entre os diversos entes da federação. Sendo assim, precisaremos saber se ocorreu algum tipo de compensação de recursos para os municípios de Itapicuru, Monte Santo e Pilão Arcado no período de 2013 até 2022, em decorrência dos atos de isenção fiscal de parte da União. Logo, na seção onde o repasse de recurso está sendo tratado, estas informações serão apresentadas.

6.3 O controle de constitucionalidade difuso-incidental nos Estados federados

Na esfera estadual, o controle de constitucionalidade abrange o controle difuso-incidental e o controle concentrado-principal (Dirley C. Júnior – 2017).

É sabido que, no controle difuso-incidental, aos tribunais estaduais, assim como aos juízes, são dadas as competências para analisar e julgar, com base em casos concretos, os atos ou leis que haja dúvidas sobre sua constitucionalidade.

No controle de constitucionalidade difuso-incidental nos Estados, sabe-se também que a inconstitucionalidade de qualquer ato normativo ou lei municipal, estadual ou federal,

ao ser comparado com a Constituição Federal, pode ser realizada por qualquer juiz ou tribunal estadual. Sendo assim, a declaração incidental de inconstitucionalidade de todo e qualquer ato municipal ou estadual pode ser declarada por um juiz ou um tribunal estadual.

Por sua vez, no controle concentrado-principal, os juízes não têm competência para realizar qualquer análise, cabendo exclusivamente aos tribunais estaduais o seu exame abstrato, verificando se há validade ou não de qualquer ato normativo estadual ou municipal, ou aprovação de lei, à luz de qualquer norma da Constituição estadual, no momento que forem colocadas em julgamento determinadas ações diretas em caráter judicial.

Desse modo, juízes e tribunais estaduais, no controle de constitucionalidade pela via incidental ou concreta, podem exercer ao mesmo tempo a jurisdição constitucional federal e a jurisdição constitucional estadual.

Ressalta-se que existe distinção entre o modo de se praticar o controle de constitucionalidade entre os juízes e os tribunais. Se, no caso, o controle incidental for tratado perante o juiz, não existe procedimento específico a seguir. O motivo constitucional será abordado do mesmo modo que outros eventos prejudiciais de mérito (ilegalidade, prescrição, decadência etc.) que ocorrem nos processos concretos, no tocante ao princípio ou as regras primordiais de um desejo de uma parte ou a negação desta.

Entretanto, se o controle incidental for conduzido por um tribunal, invariavelmente, esse deverá seguir o rito constitucional da reserva do plenário, previsto no art. 97 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), onde temos a seguinte redação:

[...] somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Em outros termos, quando a ação estiver com os tribunais, a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público, somente será prolatada pelo plenário do tribunal ou, ainda, por um órgão especial, não cabendo em nenhuma hipótese aos órgãos fracionários da corte, o que poderia implicar em nulidade do julgamento da ação.

6.4 O controle de constitucionalidade concentrado-principal nos Estados federados

Competem, com exclusividade, aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, realizar a coordenação do processo e até mesmo julgar a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de qualquer ato normativo e lei estadual e municipal perante

a Constituição Estadual. Também, à eles compete processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade interventiva; as ações declaratórias de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental originária da Constituição Estadual (Dirley C. Júnior – 2017).

O Brasil, como já foi aqui mencionado, é uma Federação, onde sua organização política-administrativa abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – assim previsto no art. 18 da CF/88 (BRASIL, 1988). Também existem, no âmbito dessa abrangência, as demais Constituições dos Estados-membros, decorrente do poder constituinte dos Estados. e com provisão constitucional nos arts. 11 e 25 do ADCT da CF (BRASIL, 1988).

Com base nessas considerações apresentadas é que, em nossa Constituição Federal, através do art. 125, §2º (BRASIL, 1988), se verifica a legitimação para que os Estados façam a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em comparação com sua Constituição Estadual.

Dessa mesma forma, cabe ao Supremo Tribunal Federal a proteção da Constituição Federal, assim como, julgar as ações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo Federal ou até mesmo Estadual em relação à Constituição Federal (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, cabem aos tribunais de Justiça dos Estados a proteção das constituições dos seus Estados-membros e, por essa razão, também julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em relação à Constituição estadual.

Vejamos então o que Dirley da Cunha Júnior (2017, P.314) nos informa:

De observar-se, por conseguinte, que tanto o Supremo Tribunal Federal como os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal são competentes para processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual. Entretanto, quando as leis ou atos normativos estaduais forem contestados em face da Constituição Federal, a competência para apreciá-los será exclusivamente do STF; já quando contestados em face da Constituição do Estado, a competência será dos Tribunais de Justiça.

7. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Ao tratarmos do sistema tributário brasileiro, precisamos entender que se trata de um importante tema de interesse de todos, pois, temos nele uma parcela fundamental do modelo de Estado, conforme está delineado em nossa Constituição (BRASIL, 1988).

Regis Fernandes de Oliveira (2006, p. 59) nos diz que a atividade financeira definida como “arrecadação de receitas, sua gestão e a realização do gasto, a fim de atender às necessidades públicas”, está na base de qualquer atividade estatal. Ademais, o próprio Estado Democrático de Direito, citado no art. 1º da nossa Constituição (BRASIL, 1988), se faz valer pela existência de custos, e de um plano, que possa criar uma interação entre as principais metas, suas políticas e ações de um Estado, vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Gilmar Mendes (2022, p. 1635) já menciona que “não há Estado Social sem que haja também Estado Fiscal, são como duas faces da mesma moeda. Se todos os direitos fundamentais têm, em alguma medida, uma dimensão positiva, todos implicam custos”.

Holmes e Sunstein (1999, p. 44), a seus modos, salientam que:

[...] nenhum direito é apenas o direito de ser deixado só pelo poder público. Todos os direitos reivindicam uma postura positiva do governo. Logo, levar direitos a sério exige que seus custos também sejam levados a sério.

Sendo assim, em qualquer atuação do Estado, nela está relacionada uma decisão financeira, e, portanto, se faz necessária uma arrecadação, sem a qual não seria possível realizar despesas. Daí se tem a necessidade de uma normatização que regule essa função, exigindo dos gestores uma responsabilidade com os recursos públicos.

Entendemos então que o tributo é a mais importante fonte de receita pública do Estado e que através dela torna-se possível a efetivação dos direitos fundamentais que se apresentam asseverados na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Dessa forma, a tributação está diretamente ligada com o núcleo da Constituição, e sob este mesmo guarda-chuva estão abrigados os direitos e as garantias fundamentais.

No entendimento de Juan Manuel Barquero Estevan (2002, p.39 et passim), “um Estado lastreado no tributo é, portanto, um Estado que necessariamente deve assegurar a propriedade privada”. Nesse sentido, é necessária a existência de incentivos fiscais, por exemplo, em particular naqueles setores da economia onde as atividades são reconhecidamente aceleradoras de crescimento econômico e geração de empregos e

renda, sobretudo nas regiões onde estão localizados os municípios com baixos índices de desenvolvimento social, tal como a região do semiárido brasileiro.

Vejam os (Assunção, 2010, p. 13):

Tributos existem, fundamentalmente, para viabilizar o cumprimento das funções do Estado. É com a arrecadação tributária que se gera a maior parte das receitas públicas, indispensáveis para o custeio das finalidades estatais. Pode-se dizer, assim, que os tributos constituem o preço para o próprio funcionamento da engrenagem do Estado.

Assim, se for colocada a condição de um incentivo fiscal para aquelas regiões onde possui um IDH muito abaixo da média nacional, desde que estas regiões tenham condições adequadas para implantação de pequenas empresas, podendo despertar uma busca pelo empresariado em construir suas organizações empresariais, logo, estariam sendo gerados empregos e renda, e ao mesmo tempo, possibilidade de os municípios arrecadarem impostos, que por sua vez, seriam destinados à manutenção de programas sociais. Destarte, podemos dizer que as funções do Estado estariam cumpridas e o funcionamento da engrenagem seria continuada sem qualquer prejuízo.

O nosso trabalho está na busca de verificar se determinados procedimentos de isenções fiscais do IR e do IPI realizados pela União geraram impactos nas economias dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, localizados na região do semiárido do Estado da Bahia no período de 2013 a 2022, e se estes procedimentos foram inconstitucionais. Sendo assim, temos que salientar que a concentração de tributos incide diretamente na estrutura organizacional do Estado, no federalismo. A partilha de recursos tributários é a principal fonte de recursos públicos, o que a torna referência para a autonomia da União, dos Estados e Municípios. Conforme Gabriel Ivo (1997, p.89) nos informa:

[...] a descentralização caracterizadora do Estado Federal não se completa sem a atribuição de rendas; e estas são predominantemente tributárias, no caso do Estado Fiscal. Seja pela repartição de competências para tributar, pela repartição do produto da arrecadação de certos tributos ou pela combinação de ambos os modelos, como é o caso da Constituição brasileira de 1988, a discriminação de receitas tributárias é condição de autonomia política e administrativa dos entes federados. Afinal, partilhar atribuições (competências administrativas e legislativas) sem partilhar recursos é transformá-las em promessas vazias, obrigações inexecutáveis.

Um outro ponto bem interessante de se comentar é a preocupação que o Estado contemporâneo tem em escolher a forma mais adequada de financiar a sua estrutura. É sabido que algumas formas já se mostraram ineficazes, a exemplo da realização da atividade empresarial do próprio Estado, na receita de senhoriagem através de emissão de moedas ou na própria emissão de títulos. A respeito dessas formas que o Estado tem de se financiar, Gilmar Mendes (2022, p. 1637) nos traz a seguinte informação:

A primeira dessas formas encontra-se em manifesto processo de restrição, em conformidade com a ideia de subsidiariedade que caracteriza as atuais relações entre o Estado e a sociedade. A obtenção de receita de senhoriagem por meio da emissão de moeda, a seu turno, encontra-se igualmente sujeita a evidentes limites materiais e já também jurídicos, de modo a evitar as disfuncionalidades experimentais em regimes hiperinflacionários. A emissão de títulos, do mesmo modo, encontra-se limitações na capacidade de endividamento estatal e em seus impactos igualmente indesejados sobre a política monetária.

A tributação perante uma gestão fiscal responsável é considerada o principal instrumento de financiamento do Estado. Por essa razão, o Estado brasileiro, na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), adotou o instrumento da tributação como um elemento primordial para o financiamento do nosso Estado. Decorre que a nossa Carta Magna é uma Constituição cidadã o que significa que ela foi elaborada com o propósito de garantir para os brasileiros direitos que estão asseverados no art. 5º, que são invioláveis, a exemplo da vida, da liberdade, da propriedade, da igualdade e da segurança, e, portanto, deve realizar despesas consideráveis na área social, o que não deixa dúvida de que o instrumento mais adequado para que o Estado possa honrar com suas obrigações previstas constitucionalmente, de forma a atender uma série de necessidades das pessoas e que se entende por garantia dos direitos fundamentais, é a tributação.

A título de conhecimento, cabe esclarecer em nosso trabalho que existe uma diferença entre Isenção fiscal e benefício fiscal. O primeiro faz parte de um dos benefícios no qual consiste na dispensa legal do crédito tributário (exclusão do crédito tributário, dispensa legal do pagamento do tributo. Porém, existe a obrigação tributária, e esta terá seu pagamento dispensado) com previsão legal no artigo 175 do Código Tributário Nacional (CTN).

Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I - a isenção;

II - a anistia.

Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente.

Já o benefício fiscal é uma liberalidade tributária que traz uma redução ou uma eliminação, direta ou indireta, do ônus tributário, decorrente da lei. O objetivo é incentivar o crescimento de empresas que estão inseridas na região do Estado, que concedeu o benefício. Assim, o Estado atende ao interesse público de ordem econômica e social.

7.1. A Constituição Federal e os impostos IR e IPI

Nesta parte do nosso trabalho, traremos informações de como estão os impostos que são mencionados no tema, escolhidos por fazerem parte da lista das principais fontes de receita dos nossos entes federados segundo a própria Receita Federal em seu site (www.gov.br/receita).

O objetivo será de trazer de forma simplificada, e nossas informações estarão tão somente voltadas para as disciplinas básicas, que estarão associadas às suas respectivas normas constitucionais, delineando as características de cada imposto aqui mencionado, na observância do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) e a LEI Nº 9.250, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995.

No que se trata de competência em matéria de impostos, sabemos que estão previstas nos arts. 153 e 156 (BRASIL, 1988) as competências expressas e enumeradas para cada ente federado, narrando as materialidades dos fatos jurídicos que correspondem a eles e as suas regras-matrizes de incidência.

Sendo assim, nos informa o art.153 (BRASIL, 1988) que compete à União, instituir impostos sobre: importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários; propriedade territorial rural; e grandes fortunas nos termos da lei complementar.

Na sequência, o art.154 (idem) adiciona para a União mais duas competências no trato dos impostos: a competência residual e a competência extraordinária. A primeira competência seria exercida mediante lei complementar, para criação de outros impostos

que não estejam previstos no art. 153 (*ibidem*), desde que esses não sejam cumulativos e que não tenham também o mesmo fato gerador ou base de cálculo daqueles já previstos. No caso da segunda competência adicional, a extraordinária, essa se refere às hipóteses de guerra externa, ocasião em que permite a criação de impostos extraordinários, previstos ou não em sua competência tributária, e que deverão ser suspensos logo após o desaparecimento da causa que os motivou.

À luz do cenário normativo, é sabido que tem a União um elenco bem significativo de competência tributária, que representam sete impostos indicados de forma expressa, fora aqueles impostos que são possíveis de serem criados em função de suas competências residual e extraordinária citados anteriormente. Enquanto os Estados-membros e os Municípios, possuem legitimidade em suas competências para três impostos. Já o Distrito Federal combina as competências estaduais e municipais. Portanto, aos Estados, não cabe criar outros tributos para atenuar os efeitos decorrentes de uma redução de recursos através dos repasses financeiros da União, decorrente de isenção fiscal promovida por este ente federado.

7.1.1. Imposto de renda (IR)

O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, listado entre aqueles de competência da União, está acolhido na Constituição da República no art. 153, III (BRASIL, 1988), e esse “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei” (art. 153, §2º, II) (*ibidem*).

Podemos aqui dizer que o conceito de renda está apresentado constitucionalmente, e nos diz que é todo acréscimo patrimonial ou riqueza nova que venha a ser incorporada ao patrimônio preexistente, em um determinado período (Regina Helena - 2021). Não é alguma coisa que substitua uma perda ocorrida no patrimônio do contribuinte, e sim, um algo a mais em seu patrimônio.

Também vale chamar a atenção de que os rendimentos recebidos em decorrência da inatividade são conhecidos como proventos.

Para o caso mencionado, proventos diz respeito à capacidade contributiva do seu detentor. Quanto aos aspectos da hipótese de incidência, o Código Tributário Nacional cuida do imposto sobre a renda em seus artigos 43 e 45 (BRASIL, 1966).

A princípio o que se verifica é o aspecto material da hipótese de incidência. O art. 43 do CTN, quando define os conceitos de renda e de proventos, se equipara ao conceito constitucional, sem qualquer divergência, conforme evidenciado a seguir:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica:

I – de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho, ou da combinação de ambos;

II – de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§1º A incidência do imposto independente da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.

§2º Na hipótese de receita ou rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo.

O artigo 43 do CTN, veio para firmar alguns conceitos importantes a exemplo do conceito de renda e o conceito de proventos. A renda é o crescimento da riqueza por um determinado período, subtraindo as despesas com a sua aquisição e a própria manutenção. Assim, a renda é crescimento patrimonial sem levar em consideração aquele patrimônio de onde foi originado. Não se confunde, portanto, com o capital, com o trabalho ou se estes se apresentarem combinados. Ao se tratar de renda, se inclui o lucro que é remuneração de um fator de produção. Já os proventos, são os acréscimos patrimoniais referentes a remunerações da inatividade, como por exemplo, aposentadoria e pensões.

7.1.2. Imposto sobre produtos industrializados (IPI)

O imposto sobre produtos industrializados (IPI) está disciplinado em nossa Constituição (BRASIL,1988) de forma minuciosa, por dedicar-lhe vários dispositivos, e por contemplar sua regra matriz de incidência, em seu art.153, IV.

Regina Helena Costa (2021, p.384) nos ensina que:

[...] tal imposto, a par de seu relevante cunho arrecadatório, também reveste conotação extrafiscal, o que se extrai de sua submissão a regime jurídico diferenciado quanto à anterioridade da lei e à possibilidade de alteração de suas alíquotas.

Essa possibilidade de alteração de alíquotas do IPI é que permite à União realizar suas concessões através de atos normativos para incentivar as indústrias na alavancagem de sua competitividade e consecutivamente, na melhora dos seus resultados.

Com relação à competência é sujeito ativo, a União, na forma do art.153, IV, da CF/88 (BRASIL, 1988), que poderá instituir:

[...] IV - Imposto sobre produtos industrializados.

§1º É facultado ao poder executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas do IPI. [...]

§3º O imposto previsto no inciso IV:

I - Será seletivo, em função da essencialidade de do produto;

II - Será não cumulativo, compensando se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

Vejamos o que nos diz Eduardo de Moraes Sabbag (2005, p. 386) com relação ao IPI:

O IPI é um imposto real, que recai sobre uma determinada categoria de bens, isto é, produtos da indústria. o imposto em comento e gravame federal de forte interesse fiscal, uma vez que representa importante incremento no orçamento do fisco. paralelamente a essa importante função arrecadatória, que ele é incita, perfaz relevante função regulatória do mercado, uma vez que vem onerar, mas gravosamente artigos supérfluos e nocivos à saúde. Tal mecanismo de regulação se manifesta na busca da essencialidade do produto, variando o gravame na razão inversa da necessidade do bem. com efeito, urge mencionar que o IPI imposto seletivo. a seletividade é uma técnica de incidência de alíquotas, cuja variação dar-se-á em função da indispensabilidade do produto. os produtos de primeira necessidade devem ter baixa tributação, e os produtos supérfluos devem receber tributação mais elevada (art. 153, §3º I, da Constituição Federal de 1988.

Eduardo de Moraes Sabbag (2005, p. 391) ainda comenta que:

Trata-se de uma opção adotada pelo legislador para minimizar por completo a tributação, sem utilizar a isenção (que só pode ser concedida por meio de lei). é tributação por percentual inócuo, estando inserida no âmbito da extrafiscalidade do imposto, com a consequente dispensa dos princípios constitucionais tributários da legalidade e da anterioridade, no que concerne à alteração de alíquotas. A alíquota zero, portanto, não se confunde com isenção ou imunidade, sendo tributação pelo percentual “zero”. Nesse passo, não nos esqueçamos de que 0% de algum valor é sempre zero.

Como temos observado ao longo das últimas décadas, a União, em alguns períodos, tem se colocado como regulador do mercado de consumo de bens industrializados, reduzindo as alíquotas de algumas categorias de produtos, através de decretos (Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010; Decreto 11.182/2022 editado em 24 de agosto; Decreto anterior (nº 10.979, de 25 de fevereiro de 2022; decreto no 11.055 de 28 de abril de 2022; Decreto nº 11.158 , publicado em 29 de julho de 2022) sem com isto isentar alguns

segmentos da indústria com a tributação, que proporcionam um posicionamento da indústria nacional frente à concorrência externa, e com isso incentivando a classe empresarial a manter diversos postos de trabalho dentro desta cadeia.

Segundo a Agência Câmara de Notícias, “as renúncias de impostos concedidos pela União a parcelas da sociedade devem chegar a R\$ 456 bilhões em 2023, ou 4,29% do Produto Interno Bruto (PIB). O total é um pouco superior ao que o governo gasta anualmente com o pagamento de pessoal”.

“Nota técnica das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado sobre o Orçamento de 2023 (PLN 32/22) mostra que a proposta está distante da meta da emenda constitucional 109 (21) que determina a redução dos incentivos para 2% do PIB até 2028 - Agência Câmara de Notícias.

Além das renúncias, o Orçamento de 2023 prevê benefícios financeiros e creditícios no valor de R\$ 130 bilhões, um aumento de 20,5% em relação ao total para 2022. A nota destaca ainda que mais de 60% das renúncias e benefícios estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste, o que também estaria fora do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais - Agência Câmara de Notícias.

Os maiores benefícios tributários estão no Simples Nacional e Zona Franca de Manaus; mas estes dois setores estão fora da obrigatoriedade de redução por definição da própria emenda constitucional - Agência Câmara de Notícias.

Tramita na Câmara projeto de lei do Executivo (PL 3203/21) que busca planejar a redução das renúncias fiscais. Já o projeto que reforma a legislação do Imposto de Renda (PL 2337/21) também tem o objetivo de reduzir os incentivos relacionados ao tributo em R\$ 15 bilhões. Ele já foi aprovado na Câmara e aguarda análise do Senado - Agência Câmara de Notícias.

8. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA E O ICMS

No capítulo I da Constituição do Estado da Bahia de 1989, nos arts. 149 ao 153, discorre sobre um dos principais impostos da federação que é o ICMS. A Constituição do Estado da Bahia, assevera que o sistema tributário estadual será obediente ao que está estabelecido na Constituição Federal de 1988, nas resoluções do Senado Federal, nas leis complementares federais e nas leis ordinárias, assim como, as isenções, os benefícios e incentivos fiscais para serem concedidos precisam da aprovação da Assembleia Legislativa.

Ao Estado da Bahia compete instituir imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, mesmo que estas operações e prestações tenham origem no exterior.

Aos Municípios compete a eles instituir aqueles impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre a transmissão inter-vivos, sobre a venda de combustíveis no estado líquido ou gasoso, com exclusão do óleo diesel e outros serviços desde que não estejam inseridos no art. 155, inciso I, alínea b, da CF/88 e definidos em lei complementar.

Com relação ao ICMS, que se trata de um imposto arrecadado pelo Estado, existe previsão legal na Constituição do Estado, que este deverá ser repartido aos Municípios, na proporção de 25% (vinte e cinco por cento) de todo imposto arrecadado, incluindo também multas, juros e correções que vierem a ser aplicados sobre o imposto em questão.

Destarte, ao que se pretende com a arrecadação de imposto, e neste caso o ICMS, é de conferir ao Estado a capacidade de legislar sobre as políticas públicas, que diz respeito a implementação de ações, que possibilitem os Municípios executar as referidas políticas a exemplo da políticas urbana, agrícola, fundiária e da reforma agrária, pesqueira, hídrica e mineral, industrial, transporte, meio-ambiente, saneamento básico, seguridade e assistência social, saúde e educação.

De outro modo, ao se aprovar os programas de incentivos fiscais, isenções ou benefícios, os municípios perdem consideravelmente uma grande parcela dos recursos oriundos do ICMS, que servem para efetivar suas políticas, planejadas em seus orçamentos, trazendo um retrocesso na implementação destas políticas públicas, já aqui mencionadas, e retirando a possibilidade destes municípios evoluírem os seus índices de desenvolvimento humano. Sendo assim, cabe ao Estado a tarefa de cobrir a ausência de repasses de recurso quando este mesmo Estado realizar qualquer tipo de renúncia fiscal.

8.1 - Imposto sobre circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)

O Imposto sobre circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação está acolhido na Constituição Federal de 1988, no art.155, II, onde cita-se a seguir:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

O ICMS é o imposto mais importante dos Estados-membros e do Distrito Federal, responsável que é pela maior parte da receita tributária desses entes (Regina Helena, 2021).

O ICMS que sucedeu o antigo Imposto de Vendas e Consignações (IVC), foi instituído pela reforma tributária da Emenda Constitucional nº18/65 e representa cerca de 80% da arrecadação dos Estados (Eduardo Sabbag – 2005). Ainda nas palavras de Eduardo Sabbag, o ICMS é um imposto pesado que incide sobre o valor agregado, é real, porque a condição da pessoa é irrelevante, e é proporcional, com caráter fiscal predominante.

O ICMS é o imposto de maior abrangência entre os demais impostos que se trata na Constituição Federal. Isto decorre, pelo fato de que mesmo sendo um imposto estadual, se espalha por toda federação, com uma uniformidade padrão e dispendo de forma técnica conforme estabelecido na própria Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Da mesma forma que o IPI, o imposto sobre circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação possui a mesma sistemática por este se aplica sobre uma extensa base de bens e serviços, tangíveis e intangíveis e não sendo cumulativo.

Vejamos o que nos diz Regina Helena Costa, em seu livro Curso de Direito Tributário, Constituição e Código Tributário Nacional, 11ª edição, a respeito desta extensa base de aplicação:

“Trata-se do fenômeno da *repercussão econômica* do tributo ou *translação tributária*, mediante o qual o valor do imposto é embutido no preço da mercadoria e do serviço e, assim, o contribuinte *de jure* transfere o respectivo encargo ao contribuinte *de facto* – o adquirente da mercadoria ou do serviço.”

Vale também trazer a título de informação que a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 é o instrumento legislativo ao qual a Constituição direciona como sendo a responsável por detalhar e desenvolver a forma que deverá ser tratado.

A Lei complementar seguirá no âmbito tributário, e de forma geral, o comando que lhe é atribuído pelo art. 146 da CF. Sendo assim, a Lei complementar tem a responsabilidade de disciplinar o ICMS no que está contextualizado no art.155, §2º, XII:

XII - cabe à lei complementar:

- a) definir seus contribuintes;
- b) dispor sobre substituição tributária;
- c) disciplinar o regime de compensação do imposto;
- d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;
- e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a"
- f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;
- g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.
- h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

9. INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS DE ITAPICURU, PILÃO ARCADE E MONTE SANTO.

Nesta parte do trabalho, traremos algumas informações importantes sobre as cidades de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, que também são objetos da nossa análise.

A cidade de Itapicuru está localizada no Estado do Bahia. Seus habitantes são conhecidos como itapicuruenses. Esse município tem área de 1 585,6 km² e estava com 35 576 habitantes no censo de 2010 (<https://www.cidade-brasil.com.br/>). A densidade demográfica é de 22,4 habitantes por quilometro quadrado no território do município.

Distante da capital do estado cerca de 233 Km, tem como vizinho os municípios de Olindina, Nova Soure e Crisópolis. Itapicuru se situa a 28 km a Sul-Oeste de Tobias Barreto/SE, que é a maior cidade naquela região.

Itapicuru é um dos municípios mais antigos da Bahia, e sua colonização se deu através das sesmarias, e aos primeiros desbravadores (<https://www.cidade-brasil.com.br/>). No começo, era apenas um aldeamento indígena, e seu nome está vinculado à sua população e civilização.

A historiadora Consuelo Pondé de Sena (1992) narra em seu livro:

Itapicuru nome de origem indígena (Tupi-Guarani) que quer dizer laje carocuda, pelas espécies de rochas encontradas pelos indígenas na região. Antigo povoamento indígena, que foi habitada pelos Kariris, Payayás e Tupinambás. A origem desta remonta a meados do século XVII quando no local em 1636, existia uma missão franciscana denominada Saúde ou de Santo Antônio foi erigida uma pequena Capela em 1698, com nome de Nossa Senhora de Nazaré do Itapicuru de Cima, consoante petição dirigida ao rei pelo vigário Giraldo Correia de Lima, que começou a receber cômgrua a partir de 1700. Assim é que, uma Carta Régia foi dirigida ao vice-rei do Brasil, solicitando notícias sobre a localidade de Itapicuru para ver se tinha condições de ser elevada vila. Estando dentro das condições previstas para merecer tal promoção, fora freguesia elevada a Categoria de Vila pelo vice-rei do Brasil, Conde Sabugosa em 28 de abril de 1728. Portanto, estudar a história do nosso velho Itapicuru nos faz reviver no passado do legado histórico do nosso município e relacionarmos com o presente. Atrações e Turismo No município é de costume da população, ir a feira da cidade no dia de sexta-feira, onde pode se observar que o movimento de pessoas na cidade é muito grande. Como lazer os habitantes e visitantes podem ir ao balneário termal de Itapicuru que fica aberto de terça-feira a domingo. O Município de Itapicuru é muito visitado graças a presença de águas termais.

No tocante às condições socioeconômicas, a cidade de Itapicuru está localizada numa região de clima semiárido, tem um Índice de Desenvolvimento Humano (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010) muito baixo de, 0,48 (zero vírgula quarenta e oito); um PIB (IBGE, 2016) de R\$ 371.220,00 (trezentos e setenta e um mil e duzentos e vinte reais); e uma população total de 36.173 (trinta e seis mil cento e setenta e três) habitantes (IBGE, 2021). Esses indicadores, em particular o IDH, foram motivadores para a escolha do tema, além da própria disciplina, que no campo do Direito, tem uma relevância muito grande, por se tratar de um campo de onde são estabelecidas uma base para a manutenção do Estado de direito e para a própria democracia.

Na área da saúde, A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 18.63 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 1.1 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 116 de 417 e 226 de 417, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 1137 de 5570 e 2285 de 5570, respectivamente.

Ainda no tocante a saúde, apresenta 11.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 58.6% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 14.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 272 de 417, 265 de 417 e 104 de 417, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 4252 de 5570, 3761 de 5570 e 2334 de 5570, respectivamente.

Na área da educação, tem uma taxa de escolarização, considerada na faixa de 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos, de 95,6% (noventa e cinco vírgula seis por cento). Atualmente, o município possui 24 (vinte e quatro) escolas vinculadas ao ensino fundamental e 2 (duas) voltadas para o ensino médio. Ao todo, existem 4.917 (quatro mil novecentos e dezessete) estudantes matriculados no ensino fundamental e 1.054 (mil e cinquenta e quatro) no ensino médio. Enquanto o número de professores é de 261 (duzentos e sessenta e um) no ensino fundamental, é de 33 (trinta e três) no ensino médio.

O município de Pilão Arcado que também é tratado no tema desse trabalho, e está localizado no Estado da Bahia, na região também do semiárido, atualmente tem uma população estimada de 35.048 (trinta e cinco mil e quarenta e oito) habitantes. Seus habitantes são conhecidos como pilão-arcadenses. O município tem uma área de

11.626,64Km² e com densidade demográfica de 2,80 habitante por Km². O município de Pilão Arcado também possui um dos piores IDH do Brasil e no último censo apontou para o valor de 0,506.

A remuneração média do trabalhador é de 1,7 salários-mínimos por pessoa, sendo que a ocupação de pessoal em Pilão Arcado é de 4,9%, o que equivale a 1.755 pessoas com o Produto Interno Bruto por pessoa de R\$ 6.182,23.

O orçamento do município de Pilão Arcado registrou o valor de R\$111,90 milhões em receitas e suas despesas totalizaram 85.967.300 milhões. Logo, o resultado contábil foi de R\$ 25,93 milhões.

Na área da saúde, verificou-se uma mortalidade infantil de 18,06 óbitos por mil nascidos vivos, o saneamento básico atinge apenas 1,8% (uma vírgula oito por cento) de esgotamento sanitário, contando com apenas uma unidade vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS). Sua arborização atinge 32,1% (trinta e dois vírgula um por cento) das vias públicas e a urbanização está em 0,1% (zero vírgula um por cento).

Na área da educação (IBGE-2010), tem uma taxa de escolarização, considerada na faixa de 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos, de 95,8% (noventa e cinco vírgula oito por cento). Atualmente (IBGE-2021), o município possui 137 (cento e trinta e sete) escolas vinculadas ao ensino fundamental e 2 (duas) voltadas para o ensino médio. Ao todo, existem 7.151 (sete mil cento e cinquenta e um) estudantes matriculados no ensino fundamental e 1.361 (mil trezentos e sessenta e um) no ensino médio. Enquanto o número de professores é de 436 (quatrocentos e trinta e seis) no ensino fundamental, é de 47 (quarenta e sete) no ensino médio.

Importante também mencionar que o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) atribuiu nota 3,5 (três vírgula cinco) para os anos iniciais da escolarização e 2,7 (dois vírgula sete) para os anos finais da escolarização.

O município de Monte Santo, também observado aqui nesse trabalho, fica distante da capital do Estado da Bahia por cerca de 363 Km (trezentos e sessenta e três quilômetros), e fica situado na região da Caatinga. As cidades mais próximas são Euclides da Cunha, Uauá, Quijingue, Cansanção e Canudos. Atualmente, tem uma população estimada de 49.145 mil habitantes. Seus habitantes são conhecidos como monte-santenses. O município tem uma área de 3.034,197 Km² e com densidade demográfica de

16,43 habitante por Km². Infelizmente, o município de Monte Santo também possui um dos piores IDHM do Brasil, e no último censo apontou para o valor de 0,506.

Quanto ao item território e ambiente (IBGE - 2020):

Apresenta 11.3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 93% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 0.3% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 274 de 417, 19 de 417 e 345 de 417, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 4261 de 5570, 1176 de 5570 e 4686 de 5570, respectivamente – IBGE.

Na análise do trabalho e rendimento apresentamos a seguir o que nos informa o IBGE (2020):

Em 2020, o salário médio mensal era de 2.0 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 5.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 87 de 417 e 346 de 417, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2040 de 5570 e 5041 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 57.9% da população nessas condições, o que o colocava na posição 13 de 417 dentre as cidades do estado e na posição 142 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

A remuneração média do trabalhador é de 2,0 salários-mínimos por pessoa, sendo que a ocupação de pessoal em Monte Santo é de 5,6%, o que equivale a 2.773 pessoas, com o Produto Interno Bruto por pessoa é de R\$ 7.987,49.

O orçamento do município de Pilão Arcado registrou o valor de R\$103.250,35 milhões em receitas e suas despesas totalizaram 94.070,23 milhões. Logo, o resultado contábil foi de R\$ 9.210 milhões.

Na área da saúde, verificou-se uma mortalidade infantil de 10,94 óbitos por mil nascidos vivos, o saneamento básico atinge apenas 1,8% de esgotamento sanitário, conta com 17 unidades vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS), sua arborização atinge 32,1% das vias públicas e a urbanização está em 0,1%.

Na área da educação (IBGE-2010), tem uma taxa de escolarização, considerada na faixa de 6 aos 14 anos, de 96,1%. Atualmente (IBGE-2021), o município possui 72 escolas vinculadas ao ensino fundamental e 04 voltadas para o ensino médio. Ao todos existem 8.051 estudantes matriculados no ensino fundamental e 2.666 no ensino médio.

Enquanto o número de professores é de 424 no ensino fundamental, é de 71 no ensino médio.

Importante também mencionar que o IDEB atribuiu nota 4,4 para os anos iniciais da escolarização, não havendo informações para os anos finais da escolarização.

Para que se tenha uma melhor ideia da complexidade em termos de desenvolvimento dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, traremos a seguir alguns dados obtidos através do site do IBGE da cidade de Tucano, localizada no Estado da Bahia e que também se encontra na região da caatinga, porém, numa situação de desenvolvimento bem superior do que aquelas citadas no tema do nosso trabalho. Destaca-se para efeito de comparação que o IDH do município de Tucano é de 0,579 apontado para o censo de 2010 (IBGE):

Apresenta 45.1% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 87.6% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 0.9% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 113 de 417, 49 de 417 e 317 de 417, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 2449 de 5570, 1724 de 5570 e 4434 de 5570, respectivamente.

Na área da saúde a taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 10.28 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 0.5 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 271 de 417 e 299 de 417, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 2703 de 5570 e 3330 de 5570, respectivamente.

Na área da educação, tem uma taxa de escolarização (IBGE-2010), considerada na faixa de 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos, de 98,2% (noventa e oito vírgula dois por cento). Atualmente (IBGE-2021), o município possui 47 (quarenta e sete) escolas vinculadas ao ensino fundamental e 06 (seis) voltadas para o ensino médio. Ao todo, existem 7.410 (sete mil quatrocentos e dez) estudantes matriculados no ensino fundamental e 2.209 (dois mil duzentos e nove) no ensino médio. Enquanto o número de professores é de 415 (quatrocentos e quinze) no ensino fundamental, é de 91 (duzentos e quarenta e seis) no ensino médio

Se percebe que Tucano ainda não é uma cidade na qual podemos citar como modelo ou parâmetro de desenvolvimento municipal. Todavia, ao debruçarmos para uma

comparação com as cidades de Itapicuru, Monte Santo e Pilão Arcado, percebe-se que estas três últimas se encontram numa posição socioeconômica desfavorável em todos os quesitos de mensuração de desenvolvimento. Sendo assim, um novo estudo poderá ser aberto para se entender o que aconteceu com a cidade de Tucano que a fez um melhor resultado, estando na mesma região geográfica, daquelas que possuem os piores IDH entre os municípios do Brasil.

10. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E OUTROS REPASSES DA UNIÃO

Na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), está prevista a distribuição da receita arrecada pela União. Essa distribuição é realizada em duas etapas, e seus percentuais, também estão acolhidos na Carta Magna (idem), cabendo à União repassar esses valores aos Estados e aos Municípios. Não informa, contudo, quanto cada Estado e cada Município deve receber.

Essa forma de repartição está determinada através de critério de rateio, editada em Lei complementar, prevista no art. 161, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), na qual consta que sua formulação deve ter o objetivo de fazer a distribuição dos recursos através dos fundos de participação, com vista a se alcançar um equilíbrio econômico para Estados e Municípios.

Nesse contexto de repasses realizados pela União, é oportuno mencionar que, conforme determinado pelo Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966); pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989 (BRASIL, 1989) e por modificações baseadas em legislação superveniente (BRASIL, 1992; 1993; 1994), o Fundo de Participação dos Municípios deve, no repasse, considerar o inverso da renda *per capita* e os fatores representativos da população.

Cabe lembrar que o CTN (BRASIL, 1966) era o instrumento que definia os critérios de partilha dos recursos do Fundo de Participação dos Estados antes da chegada da Lei Complementar nº 62/89 (BRASIL, 1989).

Essa Lei Complementar (BRASIL, 1989) determinava que os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal vigorariam até 1992, quando na verdade esse prazo foi dilatado por outras Leis Complementares (nº 71/92; nº 72/93 e nº 74/94) (BRASIL, 1992; 1993; 1994). Somente em 18 de julho de 2013 é que foi publicada a Lei

Complementar nº 143 (BRASIL, 2013), que disciplinou a mesma forma de rateio (mesmos coeficientes individuais) contemplada na Lei Complementar nº 62/89 (BRASIL, 1989) até dezembro de 2015. A partir de janeiro de 2016, esse mesmo dispositivo legislativo (BRASIL, 2013) editou novas diretrizes para a distribuição de recursos, considerando o inverso da renda domiciliar *per capita* da entidade beneficiária e uma combinação de fatores representativos da população, mantendo disciplina definida em lei.

No momento, a ADI 5.069, ajuizada pelo Governador do Estado de Alagoas, alega que a LC nº 143/2013 (BRASIL, 2013) não está de acordo com o que determina a Constituição Federal (BRASIL, 1988). Essa ação se encontra pendente de julgamento, em decorrência do pedido de vista do então Ministro Gilmar Mendes.

10.1 - Transferências Constitucionais para Municípios

O Tesouro nacional informa em seu site (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>) que a parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Municípios. Os entes federados recebem este recurso através de rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos, e representa um mecanismo fundamental para atenuar as desigualdades regionais, que visa alcançar o equilíbrio socioeconômico entre Estados. É de responsabilidade do Tesouro Nacional, conforme estabelecido nos dispositivos constitucionais, realizar as transferências desses recursos aos entes federados, atendendo aos prazos legalmente estabelecidos.

No que tange os recursos que são transferidos pela União para os municípios, e previstos na Constituição, destacam-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Logo abaixo, será apresentada a tabela nº01, onde estão lançados os recursos (em milhões de reais) oriundo de repasses da União para os municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, no período de 2013 até 2022. Na tabela nº 01, estão aglutinados os recursos do FPM, do FUNDEB, Royalties, PFEC, Serviço de apoio descentralizada de à gestão ao programa bolsa família / auxílio Brasil e outros.

Também estará apresentado através da Tabela nº02, os valores repassados para as cidades de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, cidades que estão numa região

demasiadamente árida do Estado da Bahia, através do FPM, no período de 2013 a 2022, exclusivamente, por ser este repasse o constituído dos impostos IR e do IPI. da mesma forma, estão apresentados na tabela nº03, os repasses do FUNDEB para os mesmos municípios e períodos citados anteriormente.

VALOR REPASSADO POR PERÍODO (R\$)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ITAPICURU	27	28	30	35	33	35	39	42	49	87
PILÃO ARCADO	30	32	34	38	36	38	43	47	54	71
MONTE SANTO	41	43	45	51	49	53	57	60	70	114

TABELA 01 - Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br>

VALOR REPASSADO POR TRANSFERÊNCIA - FPM

(R\$)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ITAPICURU	15	15	16	19	19	20	22	21	28	35
PILÃO ARCADO	15	15	16	19	19	20	22	21	28	35
MONTE SANTO	20	21	23	26	26	27	30	29	38	48

TABELA 02 - Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br>

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ITAPICURU	12	11	13	15	14	14	16	15	19	48
PILÃO ARCADO	13	14	16	17	16	16	18	17	22	30
MONTE SANTO	20	21	22	23	23	24	24	22	29	59

TABELA 03 - Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br>

10.2. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

A Constituição Federal em seu art. Art. 159, I, b, disciplina a o Fundo de Participação dos Municípios como uma transferência constitucional da União para os Estados e o Distrito Federal, constituído de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

É importante saber que o imposto sobre a renda e Proventos de qualquer Natureza (IR), desde a Constituição de 1946, no art.15, inciso IV, já descrevia que era da competência da União, assim como, o Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI foi instituído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que também foi serviu para alterar o texto da Constituição de 1946, no art. 11, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), surgiu nesta mesma Emenda Constitucional, no artigo 21, que por sua vez exigia um conjunto de medidas legais para regularizar o Fundo através de Lei Complementar. No seu início, o FPM era composto por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), se descontava aqueles incentivos fiscais que estavam em vigor naquela ocasião, demais restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), foi regulamentado com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e a sua distribuição ocorreu a partir de 1967. Naquela ocasião, o FPM era distribuído exclusivamente com base na população que habitava cada município (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

A partir da Constituição de 1967, em seu art. 26, é que o FPM é que foi validado recepcionando a regulamentação do CTN. Logo depois de promulgada a Constituição de 1967, o Ato Complementar da Presidência da República nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, foi assinado, e categorizou os Municípios em “Capitais” e “Interior”, onde as Capitais cabia 10% do montante total do FPM e o restante ao Interior. Em 27 de agosto de 1981, foi editado o Decreto-Lei nº 1.881, que criou mais uma categoria de Municípios, denominada “Reserva”, para aqueles Entes com população superior a 156.216 habitantes. Assim, a distribuição do FPM foi alterada para 10% às Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior. Com a Constituição de 1988, art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT

art. 34, § 2º, incisos I e III, o FPM foi também ratificado e recepcionado com a regulamentação do CTN, passando paulatinamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% daquela ocasião, para o valor de 22,5% a partir de 1993, quando foi solicitado em seu artigo 161, inciso II, que a Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

Assim sendo, foi realizado através da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que deixou o mesmo critério de repartição do Código Tributário Nacional até 1991. Somente com a edição da Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992, foi que se prorrogou o critério do CTN até que lei específica sobre eles pudesse dispor, com base no resultado do Censo de 1991, pesquisado pela Fundação IBGE. Daí por diante, tivemos outras Leis Complementares que foram sendo aprovadas, prolongando até hoje, com algumas correções, o critério de repartição do CTN, como por exemplo: a de nº 72, de 29 de janeiro de 1993; nº 74, de 30 de abril de 1993; nº 91, de 22 de dezembro de 1997; e nº 106, de 23 de março de 2001 (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

Além dessas citadas anteriormente, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, por meio da alteração do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, tendo como fonte de recursos a dedução de 15% nos repasses do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, da Lei Complementar 87/96, do ICMS estadual e do IPI-Exportação. A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, regulamentou a referida emenda e os descontos do FUNDEF passaram a ser realizados a partir de janeiro de 1998 (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

Na sequência, tivemos a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que através da alteração do Art. 60 do ADCT, permutou o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, com fonte de recursos introduzidas por outras transferências intergovernamentais obrigatórias, permanecendo com o FPM e todas as demais (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 foi regulamentada pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, e os descontos correspondentes efetivados a partir de janeiro de 2007. A Medida Provisória foi transformada na Lei nº

11.494, de 20 de junho de 2007. Até o momento, a dedução do FUNDEB é de 20% do valor do repasse (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

Vale aqui salientar que a Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, introduziu a alínea “d” ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao percentual do FPM (que assim passou a ter alíquota de 23,5%); sendo que este percentual, estaria agrupado de forma cumulativa na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de um período de 12 meses (de dezembro de um ano até novembro do subsequente), com repasse aos Municípios por seu valor integral no 1º decêndio de dezembro de cada ano (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

Ainda na sequência, tivemos a Emenda Constitucional nº 84 de 2 de dezembro de 2014, que acrescentou a alínea “e” ao art. 159, inciso I da Constituição, adicionando em 0,5% pontos percentuais no repasse de recursos do FPM para o ano de 2015, atingindo um total de 24% (vinte em quatro por cento). Os valores foram acumulados de janeiro a junho de 2015, e pagos no 1º decêndio de julho de 2015. No ano de 2016 o percentual sobe para 1%, e os valores passaram a ser acumulados do mês de julho de um ano a junho do ano seguinte, e repassados no 1º decêndio de julho. Dessa forma, a partir de 2016 o FPM passou a responder por 24,5% (vinte e quatro vírgula cinco por cento) da arrecadação líquida de IR e IPI. Com a edição da Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021, foi acrescida a alínea “f” ao art. 159, inciso I, colocando mais 1% ao percentual do FPM, que passou a vigorará agora à alíquota total de 25,5% (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

Chamamos a atenção para o fato legal de que essa alíquota, somente será alcançada no ano de 2025, em virtude de que a Emenda Constitucional nº 112/2021, em seu art. 2º, determina que a União entregará ao FPM: 0,25% em 2022 e 2023, 0,5% em 2024 e, por fim, 1% de 2025 para frente, com os valores sendo acumulados do mês de setembro até o mês de agosto do ano seguinte, e pagos no primeiro decêndio de setembro. É importante destacar que o repasse do FPM é uma alíquota da arrecadação do IR mais IPI, o montante transferido a cada decêndio é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no decêndio anterior (<https://sisweb.tesouro.gov.br>).

Quanto aos critérios utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios, estes são baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81 (<http://www.fazenda.mg.gov.br>).

Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios (<http://www.fazenda.mg.gov.br>).

Considerações Finais

Nosso tema para a pesquisa realizada foi analisar se havia “inconstitucionalidade nos procedimentos de isenções fiscais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) realizados pela União, com a possibilidade de impactos nas economias dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, localizados na região do semiárido do Estado da Bahia, no período de 2013 a 2022”. Este tema é de fundamental importância para a implementação de políticas do governo, que seguramente podem melhorar a posição dos municípios no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento humano, podendo também, paulatinamente, conduzir os municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, numa vertente de crescimento onde o desenvolvimento a ser alcançado, lhes permitam nos próximos anos, estarem equiparados aos melhores índices existentes na federação.

Ao desenvolver a pesquisa para saber se havia inconstitucionalidade nos procedimentos de isenções fiscais do IR e do IPI realizados pela União nos anos de 2013 a 2022, com impactos nas economias dos municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, vimos que a partir do seguinte parecer do Supremo Tribunal Federal que se definiu o seguinte:

Nos autos do RE 705.423/SE1 (Tema 653), o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades”. Com base nesse julgado, o Tribunal a quo julgou procedente o recurso de apelação/remessa necessária da União Federal.

Data da Repercussão geral:10/05/2013

Situação: Trânsito em Julgado - em 22/02/2018

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 159, I, b e d, da Constituição federal, se a concessão de benefícios, incentivos e isenções fiscais relativos ao imposto de

renda (IR) e ao imposto sobre produtos industrializados (IPI) pode impactar no cálculo do valor devido aos municípios a título de participação na arrecadação dos referidos tributos.

Portanto, não há o que se falar em inconstitucionalidade quando a União decretar uma lei que conceda algum tipo de isenção fiscal, visando criar melhores condições de competitividade de determinados setores da economia frente aos mercados externos ou, visando desenvolver determinadas regiões do país, por exemplo. Logo, uma vez que o Art. 153. III, IV nos informa que compete à União instituir impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, a própria União poderá atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos pelos motivos aqui já apontados.

Durante a pesquisa de informações que pudessem dar sustentação a outras possibilidades para exploração dos estudos das cidades em questão, surgiram dificuldades na disponibilidade de dados socioeconômicos, a exemplo do número de unidades comerciais, nível de oferta de emprego, nascimento e mortalidade de empresas, programas de incentivo ao empreendedor para se instalar nestas cidades, tipos de empresas existentes na região, vocação para o empreendedorismo etc.

Todavia, podemos perceber que se faz necessário que os municípios de Itapicuru, Pilão Arcado e Monte Santo, recorram ao governo do Estado da Bahia, para que este realize os estudos para implantação de estrutura e desenvolvimento de programas de incentivo fiscal, e que possam consolidar um ambiente favorável, de atração de empresas do segundo e terceiro setor da economia – cenário de atratividade de empresas geradoras de emprego e renda, com responsabilidade ambiental e com disposição de investimentos sustentáveis.

Durante a pesquisa do trabalho, foi observado que outros municípios da mesma região onde estão localizados aqueles citados aqui no tema, encontram-se em situação melhor no quesito IDH, a exemplo do município de Tucano. Outros indicadores também se mostram superiores a conforme apresentado anteriormente com os dados obtidos através do IBGE nos anos de 2010 e 2021.

Por fim, será muito interessante, que seja realizada uma nova pesquisa levando em consideração outros municípios que estejam na mesma região que Itapicuru, Pilão

Arcado e Monte Santo, e que as posições destes outros estejam superiores a estes primeiros, na classificação apresentada pelo IBGE.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia de 1989. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia, Salvador, 05 de outubro de 1989**. Bahia: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70433>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. Lei complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm

BRASIL. Lei complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 set. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp71.htm

BRASIL. Lei complementar nº 72, de 29 de janeiro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jan. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp72.htm

BRASIL. Lei complementar nº 74, de 30 de abril de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 abr. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp74.htm

BRASIL. Lei complementar nº 143, de 17 de julho de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp143.htm

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm

Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>

Agência Câmara de Notícias, Disponível em: <https://www.camara.leg.br>.

Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br>

Secretaria da fazenda do estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/>. Secretaria de Estado de Fazenda

GOV.BR. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>

Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br>

JÚNIOR, Dirley Cunha. Curso de Direito Constitucional, 11ª edição. Revista, ampliada e atualizada. Salvador. Editora Juspodium – 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional, 17ª Edição. São Paulo. Editora Saraiva – 2022.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional, 8ª Edição. São Paulo. Editora Atlas S.A. – 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Edição. Coimbra. Editora Almedina – 2003.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. 11ª edição. São Paulo. Saraiva – 2021.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Elementos do Direito. Direito Tributário. 7ª Edição. São Paulo. Editora Premier Máxima – 2005.