

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO

CRISTINA APARECIDA NUNES DA SILVA

**DESAFIOS DA AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ENTES SUBNACIONAIS:
ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 E OS IMPACTOS NAS
COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DOS ESTADOS DIANTE DA REDUÇÃO DA
ALÍQUOTA DO ICMS SOBRE COMBUSTÍVEIS, ENERGIA ELÉTRICA,
COMUNICAÇÃO E TRANSPORTE COLETIVO**

Maceió – AL
2024

CRISTINA APARECIDA NUNES DA SILVA

**DESAFIOS DA AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ENTES SUBNACIONAIS:
ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 E OS IMPACTOS NAS
COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DOS ESTADOS DIANTE DA REDUÇÃO DA
ALÍQUOTA DO ICMS SOBRE COMBUSTÍVEIS, ENERGIA ELÉTRICA,
COMUNICAÇÃO E TRANSPORTE COLETIVO**

Dissertação de Mestrado para conclusão do Programa de Mestrado da Universidade Federal de Alagoas - UFAL como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Professor Dr. Basile Georges Campos Christopoulos

Maceió – AL
2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Sâmela Rouse de Brito Silva – CRB-4 – 6023

S586d Silva, Cristina Aparecida Nunes da.

Desafios da autonomia federativa dos entes subnacionais: análise da lei complementar 194/2022 e os impactos nas competências tributárias dos estados diante da redução da alíquota do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, comunicação e transporte coletivo / Cristina Aparecida Nunes da Silva. – 2024.

111 f. : il. color.

Orientador: Basile Georges Campos Christopoulos.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 102-111.

1. Lei Complementar 194/2022. 2. Competência Tributária. 3. Competência tributária. 4. Direito. I. Título.

CDU: 343.1

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO

CRISTINA APARECIDA NUNES DA SILVA

**“DESAFIOS DA AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ENTS SUBNACIONAIS:
ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 E OS IMPACTOS NAS
COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DOS ESTADOS DIANTE DA REDUÇÃO DA
ALÍQUOTA DO ICMS SOBRE COMBUSTÍVEIS, ENERGIA ELÉTRICA,
COMUNICAÇÃO E TRANSPORTE COLETIVO.”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Basile Georges Campos Christopoulos

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência da primeira, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Prof. Dr. Manoel Cavalcante de Lima Neto (UFAL)

Julgamento: APROVADO Assinatura: _____

MANOEL
CAVALCANTE DE LIMA
NETO:38999692434

Assinado de forma digital por
MANOEL CAVALCANTE DE
LIMA NETO:38999692434
Dados: 2024.11.14 15:19:19
-03'00'

Prof. Dr. Filipe Lobo Gomes (UFAL)

Julgamento: APROVADO Assinatura: _____



Documento assinado digitalmente

FILIPPE LOBO GOMES
Data: 13/11/2024 08:12:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Bruno Emanuel Tavares de Moura (UNIMA/AFYA)

Julgamento: APROVADO Assinatura: _____

BRUNO EMANUEL TAVARES DE
MOURA:05012801466

Assinado de forma digital por BRUNO EMANUEL TAVARES DE
MOURA:05012801466
Dados: 2024.11.25 22:03:37 -03'00'

M

a

Universidade Federal de Alagoas
Faculdade de Direito de Alagoas
Programa de Pós-Graduação em Direito Público
Campus A. C. Simões
Av. Lourival Melo Mota, S/N, Tabuleiro do Martins, Maceió - AL, Cep: 57072-970
ppgd@fda.ufal.br
(82)3214-1255

A

L

,

AGRADECIMENTOS

A Deus pai celestial e a Jesus Cristo amado e bondoso, que por meio do seu Espírito Santo me direcionaram nessa caminhada árdua, com tantos altos e baixos, e me guiaram para que dentro dos seus preceitos, eu pudesse me manter firme em meu propósito, sendo sempre o meu combustível nessa jornada, a minha razão de viver.

As minhas filhas que são o amor da minha vida, Wesllanne e Wesllenne, por serem pessoas exemplares, que me enchem de orgulho e, ao ponto do meu coração transbordar de gratidão a Deus, por ter me dado essa dádiva de ser mãe de vocês.

Minha Pequenininha Bella Victória, que hoje está junto do Pai celestial, que veio a esse mundo nos ensinar o que é o amor incondicional, um amor sem limitações, um amor verdadeiro e sublime.

Ao meu marido, João Victor, meu amor, meu companheiro, que me protege, me ensina e sempre acredita em meu potencial, e que nos momentos de maior dificuldade está sempre me impulsionando a prosseguir e não desistir.

Aos meus professores do mestrado e, em especial, ao meu orientador Basile Georges Campos Christopoulos, que me deu suporte durante o processo de produção, principalmente por aceitar essa tarefa de me conduzir e orientar com maestria no programa de mestrado.

A mim, por nunca ter desistido, por sempre buscar me superar, pela minha capacidade de fazer acontecer, sempre com entendimento dado por Deus, que me ensinou a esperar e a confiar, porque “Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu. ² Há tempo de nascer, e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo de arrancar o que se plantou; ³ Tempo de matar, e tempo de curar; tempo de derrubar, e tempo de edificar; ⁴ Tempo de chorar, e tempo de rir; tempo de prantear, e tempo de dançar; ⁵ Tempo de espalhar pedras, e tempo de ajuntar pedras; tempo de abraçar, e tempo de afastar-se de abraçar; ⁶ Tempo de buscar, e tempo de perder; tempo de guardar, e tempo de lançar fora; ⁷ Tempo de rasgar, e tempo de coser; tempo de estar calado, e tempo de falar; ⁸ Tempo de amar, e tempo de odiar; tempo de guerra, e tempo de paz (Eclesiastes 3, 1-8) e quando for a hora certa, eu, o senhor farei acontecer (Isaias 60, 22).

RESUMO

A presente dissertação analisou os desafios da autonomia federativa dos entes subnacionais à luz da Lei Complementar 194/2022, que estabeleceu a redução da alíquota do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, comunicação e transporte coletivo. A referida lei suscita importantes questões sobre o impacto na competência tributária dos Estados, que tradicionalmente possuem a prerrogativa de legislar sobre suas próprias alíquotas de impostos. A redução das alíquotas do ICMS, embora tenha como objetivo promover a justiça social e a diminuição da carga tributária sobre bens essenciais, impõe desafios significativos para a sustentabilidade fiscal dos Estados. A diminuição da arrecadação compromete a capacidade dos entes federativos de financiar serviços públicos essenciais, gerando tensões no Pacto Federativo, que assegura a autonomia dos Estados e Municípios. Além disso, a análise destaca que a imposição de limites à capacidade dos Estados de determinar suas próprias alíquotas pode ser interpretada como uma violação do princípio da autonomia tributária, desafiando o equilíbrio das competências entre os diferentes níveis de governo. A Lei Complementar 194/2022 evidenciou a necessidade de um debate aprofundado sobre a autonomia dos entes subnacionais, os limites da intervenção federal em matéria tributária e as implicações da redução das alíquotas do ICMS para a saúde financeira dos Estados, evidenciando a complexidade da relação entre a arrecadação tributária e as políticas sociais.

Palavras-Chave: Lei Complementar 194/2022; Federalismo; autonomia dos estados; seletividade; sustentabilidade ambiental; sustentabilidade fiscal de Alagoas; impacto na arrecadação de Alagoas.

ABSTRACT

This dissertation analyzed the challenges of the federal autonomy of subnational entities in light of the Complementary Law 194/2022, which established the reduction of the ICMS quota on fuels, electricity, communication and public transport. The said law raises important questions about the impact on the tax competence of the States, which traditionally have the prerogative to legislate on their own tax rates. The reduction of ICMS quotas, while aimed at promoting social justice and reducing the tax burden on essential goods, poses significant challenges to the fiscal sustainability of States. The decline in collection compromises the ability of federal entities to finance essential public services, generating tensions in the Federal Compact, which ensures the autonomy of states and municipalities. In addition, the analysis highlights that the imposition of limits on the ability of states to determine their own quotas can be interpreted as a violation of the principle of tax autonomy, challenging the balance of powers between the different levels of government. Supplementary Law 194/2022 highlighted the need for an in-depth debate on the autonomy of subnational entities, the limits of federal intervention in tax matters and the implications of reducing ICMS quotas for the financial health of States, highlighting the complexity of the relationship between tax collection and social policies.

Keywords: Complementary Law 194/2022; Federalism; autonomy of the states; selectivity; environmental sustainability; fiscal sustainability of Alagoas; impact on Alagoas tax collection.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
COMSEFAZ	Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CTN	Código Tributário Nacional
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
FECP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IFI	Instituição Fiscal Independente
IISD	Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta à Emenda Constitucional
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RE	Recurso Extraordinário
SEI	Instituto Ambiental de Estocolmo
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Percentuais da parcela de receita tributária advinda do ICMS entre os anos de 2015 a 2021.
Tabela 02	Lista dos países que planejam aumentar a produção e consumo dos combustíveis fósseis
Tabela 03	Arrecadação do ICMS por Alagoas em 2022 e 2023
Tabela 04	Alíquotas modais dos entes federativos antes e após a LC 194/22
Tabela 05	Receitas e despesas correntes dos estados nos primeiros semestres de 2022 e 2023
Tabela 06	Impactos da LC 194/2022 em faturas de consumo de energia elétrica
Tabela 07	Arrecadação do ICMS sobre serviços de comunicações no estado de Alagoas.
Tabela 08	Arrecadação do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes no estado de Alagoas
Tabela 09	Arrecadação do ICMS sobre consumo de energia elétrica no estado de Alagoas.
Tabela 10	Balanço do ICMS no segundo semestre 2021/2022
Tabela 11	Comparativo dos dados da Sefaz/AL e Confaz: arrecadação de Alagoas em 2022
Tabela 12	Compensações aos estados e Distrito Federal do ICMS sobre combustíveis - PLP 136/23 (em R\$ milhões)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

2 O SISTEMA FEDERATIVO NO BRASIL, PRINCÍPIOS E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS	15
2.1 UM BREVE RELATO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO MODELO FEDERATIVO.....	15
2.1.1 Característica do modelo federal implementado na Convenção da Filadélfia .	16
2.1.2 O Senado Federal brasileiro como guardião do sistema federalista e da ordem nacional	19
2.2 OS ASPECTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO	22
2.3 FEDERALISMO FISCAL E A RELAÇÃO DE DESIGUALDADE ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO.....	24
2.4 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS DA UNIÃO PARA ELABORAÇÃO DE REGRAS GERAIS.....	27
3 O FEDERALISMO FRENTE À AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ESTADOS	35
3.1 AS FINALIDADES E CONSEQUÊNCIAS DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	35
3.1.1 Autonomia financeira dos estados-membros.	36
3.1.2 A Competência Constitucional para tributar e Limitação ao poder de tributar atribuído pela Constituição Federal 1988.....	37
3.2 DICOTOMIA E TRICOTOMIA DA LEI COMPLEMENTAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	43
3.2.1 As Isenções Autônoma e Heteronômica sobre o ICMS	46
3.2.2 Vigência Imediata da Lei Complementar 194/2022.....	49
3.3 PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE E SUA APLICAÇÃO NA ALÍQUOTA DO ICMS INCIDENTE NAS MERCADORIAS E SERVIÇOS ESSENCIAIS.	51
3.3.1 Essencialidade dos combustíveis fósseis (gasolina e diesel).....	53

3.4 SUSTENTABILIDADE FISCAL EM MEIO À REDUÇÃO ARRECADATÓRIA DO ESTADO DE ALAGOAS	57
3.4.1 Sustentabilidade da Dívida Pública	61
3.4.2 LC 194/2022 e a Sustentabilidade Fiscal de Alagoas	64
4 O IMPACTO DA APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 NO ESTADO DE ALAGOAS	69
4.1 A APROVAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022.....	69
4.1.1 A redução da alíquota do ICMS trazida pela LC 194/2022	71
4.2 ABALO ECONÔMICO SUPOSTO PELO ESTADO DE ALAGOAS FRENTE À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA	76
4.2.1 - A avaliação dos danos financeiros na arrecadação do estado de Alagoas	81
4.3 FUNDO DE COMBATE À POBREZA, ICMS COMO FONTE PRECÍPUA DE ARRECADAÇÃO.	83
4.4 - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO EM MEIO À CRISE FISCAL OCASIONADA COM A PROMULGAÇÃO DA LC 194/2022.....	87
4.4.1 – Lei Complementar que prevê a compensação de R\$ 27 bilhões de reais aos estados e DF.	89
5 ANÁLISE DOS ASPECTOS GERAIS DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022. ..	93
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	102
TCC DE GRADUAÇÃO, DISSERTAÇÃO DE MESTRADO E TESE DE DOUTORADO	111

1 INTRODUÇÃO

O objetivo da pesquisa é examinar as estratégias de ingerência do Estado Central por meio da redução da alíquota do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte por meio da Lei complementar 194/2022.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, de acordo com o princípio do pacto federativo, os estados e o Distrito Federal têm autonomia para instituir o ICMS por meio de legislação ordinária. Portanto, cabe a cada ente federativo a prerrogativa de conceder isenções fiscais, também por meio de lei, sendo vedado a outros entes legislar sobre questões de competência exclusiva de outro, conforme estabelecido no artigo 151, inciso III, da Constituição Federal.

Porém, existe no ordenamento jurídico uma única forma de isenção heterônoma, ou seja, isenções concedidas por pessoas diversas, que será instituída por meio de lei complementar da União. Trata-se de uma isenção específica sobre um imposto determinado, qual seja, o ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza) sobre serviços prestados a destinatários no exterior, nos termos do art. 156, § 3º, II da CFRB. Não obstante, outras isenções podem ser concedidas por Lei Complementar, sendo, no entanto, autonômicas, ou seja, o ente que instituiu é o mesmo que isentou, a saber: os empréstimos compulsórios, impostos residuais e contribuições sociais que estabelecem novas fontes de custeio para seguridade social. Em rigor, a competência para tributar e para isentar é da alçada do ente federativo que a criou e, em regra, será por lei ordinária¹.

O Estado intervencionista na política econômica tem com premissa o bem-estar coletivo, buscando fomentar as ações afirmativas do Estado, implementando os seus deveres prestacionais, impedindo o desequilíbrio, visando suprir as falhas de mercado, garantindo os recursos necessários para o atendimento das demandas sociais ². Assim sendo, a Constituição Federal, no art. 155, § 2º, III, introduziu, no ordenamento jurídico, o Princípio da Seletividade que preconiza que a aplicação das alíquotas do ICMS incidentes sobre as mercadorias ou do serviço poderão variar de acordo com a essencialidade do produto³.

¹ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 1001.

² GOMES, Filipe Lôbo. **A regulação estatal como instrumento de concretização do direito fundamental ao desenvolvimento econômico: um contributo da análise econômica do direito**. Direito Público (PORTO ALEGRE), v. 13, 2016 p. 100.

³ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 110

É com base na essencialidade da mercadoria que é imperioso que haja um tratamento fiscal socialmente responsável, uma vez que o consumidor/contribuinte não tem margem de escolha, por se tratar de um item essencial no cotidiano dos brasileiros. É nesse diapasão que o Estado deve se pautar quando definir a tributação sobre os combustíveis ou qualquer outro produto, pois impacta diretamente a vida dos cidadãos.

Contudo, os impostos que incidem sobre os combustíveis, energia elétrica, comunicação e transporte têm o condão de fornecer aporte financeiro necessário para que os entes federativos possibilitem a efetivação dos programas e planejamentos traçados, os quais visam a concretização das demandas sociais que a população necessita, seja no âmbito dos transportes, nas contribuições sociais, nos subsídios, na saúde, entre outros. Todavia, a pandemia do coronavírus impactou a economia mundial de uma forma avassaladora.

A produção industrial teve um recuo considerável no período de fevereiro e março de 2020, seguidos pela queda no volume de serviços prestados entre março e abril do mesmo ano, dados IBGE, de maneira que o segundo semestre continua em queda na projeção de 5,5% da IFI e do FMI. Diante disso, o Estado vem adotando medidas de ordem fiscal para minimizar os efeitos socioeconômicos supramencionados, como a redução e isenção das alíquotas dos tributos incidentes sobre os combustíveis, desonerações tributárias, prorrogações de prazos de vencimento das contribuições previdenciárias, entre outros. Porém, dentre as medidas adotadas está a aprovação das leis complementares 192 e 194, ambas de 2022, cercadas de controvérsias, haja vista a limitação da cobrança do ICMS sobre os combustíveis em 17% e 18% cujas alíquotas recairão sobre a unidade de medida (litro). Diante da insatisfação de onze estados da federação, dentre os quais o estado de Alagoas, com a norma instituída, foi levado ao STF um pedido de declaração de inconstitucionalidade (ADI 7191), alegando que a norma jurídica gera um imenso prejuízo para os estados e DF reduzindo os recursos arrecadados, ocasionando a descontinuidade de serviços essenciais para a população, rompendo com o pacto federativo (cláusula pétrea) e intervindo diretamente na autonomia política, orçamentária, financeira e tributária dos estados.

O Presidente do COMSEFAZ, Décio Padilha, esclarece que o ICMS representa em torno de 70% (setenta por cento) da arrecadação dos estados, ademais, a desoneração trazida pela LC 194/22 repercute numa perda de R\$ 95 bilhões, em que, deste valor, R\$ 37 bilhões seriam destinados à educação e à saúde⁴. Em Alagoas, segundo o secretário da Fazenda George

⁴ <http://www.tribunahoje.com/Alagoasreduzaliquotadeicmsde29%para17%>. Disponível em: 02/07/2022. Acesso em: 22/08/2022.

Santoro, a alíquota do ICMS sobre a gasolina era de 29% (vinte e nove por cento), com o advento da LC 194/22 passou para 17% (dezessete por cento) do preço final, ocasionando uma redução de 12% (doze por cento), totalizando em média R\$ 300 milhões de reais⁵.

Além do mais, a redução na arrecadação provoca uma desestruturação na fiscalização na área dos combustíveis, pois enfraquece os Convênios entre os estados subnacionais.

O estudo do ICMS e a autonomia federativa dos estados subnacionais é de suma importância para o universo jurídico, diante da sua dinamicidade e mutação, as constantes oscilações na carga tributária, a falta de tratamento equânime nas unidades da federação⁶ e a intervenção do ente Central sobre a autonomia financeira são fatores que despertaram o interesse em aprofundar a pesquisa sobre o tema. Além do mais, os combustíveis influenciam de forma direta e indireta nos preços dos produtos em geral, considerando que o setor de transporte é um elemento essencial na cadeia de produção, modificando o comportamento consumerista da população.

A metodologia adotada neste estudo baseia-se em uma abordagem mista, combinando elementos de pesquisa qualitativa e quantitativa. Essa integração permite a obtenção de informações mais abrangentes do que seria possível através de cada abordagem isoladamente⁷. De acordo com Fernandes⁸, a pesquisa qualitativa descreve relações entre objetivos e resultados que não podem ser expressas em números, enquanto a pesquisa quantitativa emprega análise estatística para quantificar dados e obter resultados confiáveis. Gerhardt⁹ destaca que a pesquisa qualitativa visa aprofundar a compreensão de um assunto específico, sem necessariamente buscar representatividade numérica, priorizando uma aplicação imediata do conhecimento adquirido.

Este estudo se configura como pesquisa documental, utilizando dados e informações ainda não analisados cientificamente. Segundo Fonseca, a pesquisa documental recorre a uma ampla gama de fontes dispersas, como tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios e documentos oficiais. Além disso, trata-se de uma pesquisa descritiva, exigindo do pesquisador

⁵ <http://sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/constituicaoof.nsf/>. Acesso em: 14/08/2022.

⁶ CAZEIRO, Paulo César de Almeida. **Processo de aperfeiçoamento da cadeia de produção e comercialização do etanol: um estudo sobre a regulamentação e a tributação do mercado de etanol combustível no Brasil**. <http://hdl.handle.net/10438/8269>. Publicado em: 11/08/2010. Acesso em: 18/08/2022.

⁷ FONSECA, J.J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

⁸ FERNANDES L. A.; GOMES, J. M. M. **Relatório de pesquisa nas Ciências Sociais: Características e modalidades de investigação**. ConTexto, Porto Alegre, v. 3, n. 4, 2003.

⁹ GERHARDT TATIANA ENGEL; SILVEIRA DENISE TOLFO; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – **Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

um levantamento detalhado sobre o objeto de estudo, com o objetivo de descrever os fatos e fenômenos de uma determinada realidade¹⁰.

Este estudo utilizará principalmente os seguintes métodos científicos: o método histórico, para analisar o contexto das mudanças com base em eventos passados; o método documental, utilizando como fontes livros e legislação tributária, incluindo a Constituição Federal, Tratados Internacionais, o Código Tributário Nacional, a lei complementar 194/2022, leis ordinárias relacionadas ao tema e normas complementares.

¹⁰ TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

2 O SISTEMA FEDERATIVO NO BRASIL, PRINCÍPIOS E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

2.1 UM BREVE RELATO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO MODELO FEDERATIVO

O modelo de estado federado como conhecemos nos dias atuais surgiu em 1787 na Convenção da Filadélfia, nos Estados Unidos da América, com a finalidade de fortalecer as relações entre os estados, após a independência do Reino Unido da Grã-Bretanha¹¹.

A Convenção da Filadélfia, também conhecida como a Convenção Constitucional dos Estados Unidos, teve como objetivo revisar os Artigos da Confederação, que eram o sistema de governo dos Estados Unidos à época. Durante a Convenção, os delegados debateram e finalmente redigiram a Constituição dos Estados Unidos, que estabeleceu o sistema federalista.

O federalismo é um sistema de governo no qual o poder é compartilhado entre um governo central e governos estaduais ou regionais.

Na Constituição dos Estados Unidos, foram definidos as funções e os poderes tanto do governo federal quanto dos governos estaduais, criando assim um sistema de governo federalista, estabelecendo a estrutura legal que o incorporou como sistema de governo.

Os idealizadores do estado federal tinham como premissa implantar um sistema de governo nacional fortificado, para exercer poderes gerais, porém não tão forte ao ponto de ameaçar ou transgredir as liberdades individuais dos cidadãos¹².

O modelo de federalismo elaborado na Convenção da Filadélfia adotou como base a democracia e a república.

No entanto, o modelo tendo como base essas duas premissas gera algumas controvérsias, segundo Madison¹³, a democracia se demonstrará como “palco de distúrbio”, em sua visão não seria capaz de garantir a segurança pessoal ou direitos de propriedade¹⁴, em sua obra O Federalismo ele define as diferenças: “Os dois pontos de diferença entre a democracia e a república são: primeiro, nessa última, o exercício do governo delegado a um pequeno

¹¹ ALMEIDA, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2005, p. 17.

¹² *Ibidem*, p 19.

¹³ James Madison (1751-1836), considerado o “pai” da Constituição dos Estados Unidos, nasceu na Virgínia, em uma antiga e influente família. Completou seus estudos no College of New Jersey, atual Universidade de Princeton, sendo eleito para o Congresso em 1780. Escritor infatigável, metódico planejador e estrategista, teve participação decisiva na Convenção Constitucional e em negociações internacionais do novo país, incluindo-se a compra da Louisiana aos franceses e o acordo com a Espanha sobre a livre navegação do Mississipi. Foi secretário de Estado durante o governo de Thomas Jefferson, junto com quem criou o Partido Republicano. Exerceu a Presidência dos EUA por dois mandatos (Madison; Hamilton, Jay, 1993).

¹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2005, p 18.

número de cidadão eleitos pelos demais; segundo, são bem maiores o número de seus cidadãos e a área que ela pode abranger”¹⁵.

Madison estava preocupado com a natureza da democracia direta, na qual todas as decisões políticas seriam tomadas por meio de votação direta pela maioria, em que em uma democracia pura, as majorias poderiam tirar vantagem das minorias, potencialmente ameaçando os direitos de propriedade e a segurança pessoal das minorias. Para evitar esses perigos, Madison defendeu a ideia de uma república, na qual o governo seria exercido por representantes eleitos pelo povo. Nesse sistema, o poder seria dividido e limitado, e os direitos individuais seriam protegidos por meio de uma Constituição.

Assim, diante de todos os debates levantados sobre o modelo de federalismo Norte-Americano e seus princípios democráticos e republicanos, a solução adotada durante a Convenção Constitucional dos Estados Unidos não se limitou a ser apenas um acordo entre estados, ela provou ser um meio eficaz de estabelecer instituições governamentais eficientes, ao mesmo tempo em que dissipava preocupações com o autoritarismo.

2.1.1 Característica do modelo federal implementado na Convenção da Filadélfia

O modelo federal implementado na Convenção da Filadélfia resultou na Constituição dos Estados Unidos, e se tornou a base jurídica do Estado Federado, apresentando várias características distintivas, na busca por uma autonomia territorial dupla, ou seja, tanto para o governo central federal (União) quanto para as subdivisões federativas (Estados)¹⁶.

O sistema federalista estabelecido na Constituição dos Estados Unidos divide o poder entre o governo federal e os governos estaduais, isso permite que os estados mantenham uma parcela de autonomia em questões locais, enquanto o governo federal cuida de assuntos de âmbito nacional.

A Convenção de 1787 estabeleceu a criação de um Estado Nacional soberano, composto por estados-membros autônomos, estabelecendo uma associação vertical. Nesse sistema, os estados-membros, apesar de fazerem parte de um único Estado soberano, mantiveram a capacidade de autodeterminação, auto-organização, autogoverno, auto legislação e

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ SOARES, Márcia Miranda. **Formas de estados: federalismo**. Belo Horizonte: Revista Manuscrito. 2011. p 5. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=cXX3gLgAAAAJ&citation_for_view=cXX3gLgAAAAJ:UeHWp8X0CEIC Acesso em: 04 janeiro de 2023.

autoadministração, sem estar sujeitos a uma hierarquia de poder em que os governos estaduais estivessem subordinados ao governo federal.

Porém, o fato dessas capacidades estarem conferidas pela Carta Magna não significa que serão efetivadas e se tornarão reais, segundo Janice Helena Ferreri, é imprescindível que as autonomias jurídicas e políticas dos estados-membros sejam reconhecidas, com a finalidade de que estejam subordinadas apenas às ordens constitucionais¹⁷, e assim, sejam efetivadas na prática.

Uma das prerrogativas do estado federal é a autonomia constitucional, que é o poder dos estados-membros de editar suas próprias constituições, obedecendo aos ditames constitucionais federais¹⁸, ou seja, cada ente periférico possui capacidade, por meio da sua casa legislativa, de elaborar a constituição estadual, porém essa competência se limita ao que preconiza a constituição federal, não podendo contrariá-la.

A independência do Estado implica na atribuição constitucional dos poderes de autorregulação, legislação interna, governança própria e administração autônoma, essa autossuficiência no Brasil é perceptível a partir da elaboração da constituição estadual pelos estados e das leis orgânicas pelos municípios.

Supremacia da constituição dos Estados Unidos e qualquer lei ou ação que entre em conflito com ela é considerada inconstitucional¹⁹.

Cada estado federado adquire competências conferidas pela constituição federal, inclusive a autonomia financeira para desenvolver suas próprias rendas²⁰, pois cada ente possui encargos e é indispensável que se assegure um aporte financeiro necessário para suprir as demandas do estado, caso contrário a autonomia dos entes seria apenas nominal, não desenvolvendo sua independência, por não dispor de recursos financeiros próprios.

Além disso, Conti delimita algumas características fundamentais para gestão e implementação do estado federal, que são: a) a existência de ao menos duas esferas de governo; b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e a financeira; c) organização do estado expressa em um Constituição; d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas; e) participação de competências

¹⁷ FERRERI, Janice Helena. **A federação**. São Paulo. Revista dos tribunais. 1995. p 15.

¹⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986. p. 51.

¹⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2005. p 26.

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1995. p 219.

entre as unidades descentralizadas; d) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; e, f) indissolubilidade²¹.

Nesse sentido, a Constituição estabelece uma divisão clara de poderes entre os três ramos do governo: o Executivo (Presidência), o Legislativo (Congresso composto por um sistema bicameral, dividido em Senado, representando os estados, e Câmara dos deputados, representando o povo) e o Judiciário (Suprema Corte), cada ramo tem funções específicas e independentes.

O sistema bicameral delineado na Constituição dos Estados Unidos distribui a autoridade entre o governo federal e os governos estaduais, possibilitando aos estados conservar uma parte substancial de sua independência em questões locais, ao mesmo tempo em que o governo federal lida com assuntos de alcance nacional.

No entanto, os entes subnacionais têm uma participação ativa nas decisões em âmbito nacional, essa representatividade acontece por meio do Senado Federal.

Nas discussões que ocorreram durante a Convenção da Filadélfia, seus integrantes debateram sobre como os estados-membros seriam representados em âmbito nacional, e se demonstravam preocupados com o fato de um único ente deter todo o poder político, pois eram independente e decidiram se unir (agregação) a um ente federal central²².

Hamilton escreveu uma carta explicando sobre a forma como os estados-membros teriam sua representatividade garantida no novo sistema de governo federal. Assim segue:

A Constituição proposta, longe de implicar uma abolição dos governos estaduais, torna-os partes integrantes da soberania nacional ao lhe conceder uma representação direta no Senado, e deixa em suas mãos certas porções exclusivas e muito importantes do poder soberano. Isso corresponde plenamente, em todos os sentidos sensatos dos termos, à ideia de um governo federal (Federalist, n. IX)²³.

Dessa forma, como salienta Mirkine-Guetzévitch, o federalismo ‘cria um sistema lógico e harmonioso de longa autonomia e da sábia descentralização’²⁴

A proposta de Constituição não busca abolir os governos estaduais, pelo contrário, ela os reconhece como componentes da soberania nacional, além disso, concede-lhes representação direta no Senado e mantém sob sua jurisdição certas porções do poder soberano, alinhando-se

²¹ CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010. p 17.

²² ALVES, Alexandre Nogueira; PEDRA, Anderson Sant’ana. **O senado federal, a competência legislativa concorrente e os interesses dos governos estaduais no processo legislativo: normas gerais versus normas específicas numa federação**. Livro: O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos estados e do Distrito Federal – CONPFG – aos 30 anos de Constituição. Organizador: Onofre Alves Batista Júnior. Editora Letramento. 2018. p 102.

²³ *Ibidem*. p 103. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Ricardo Rodrigues Gama. São Paulo: Editora Letramento, 2003. p 75.

²⁴ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 5ª Ed., 2005, pp. 636 e 637

plenamente com a concepção de um sistema de governo federal, em todos os sentidos lógicos da expressão²⁵.

A representatividade dos estados-membros por intermédio do Senado tornou possível transpor as peculiaridades e necessidades de cada ente em nível nacional, aproximando-os e aprimorando as instituições políticas federadas, pois é por meio dos Senadores que podem ser discutidas e desenvolvidas as políticas públicas de modo adequado.

O Senado tem o importante papel na preservação do federalismo e na república, tem como função precípua representar os interesses dos entes pelo qual foi eleito. O senado deve desenvolver sua atuação voltada, principalmente, para a manutenção harmoniosa do pacto federativo²⁶.

Ou seja, o Senado deve observar e proteger os interesses políticos da União, mas, acima de tudo, defender os interesses dos estados e do Distrito Federal, a fim de evitar qualquer comprometimento da relação harmoniosa entre a União e as demais unidades federativas.

2.1.2 O Senado Federal brasileiro como guardião do sistema federalista e da ordem nacional

O Senado brasileiro, como guardião da ordem federal, deve zelar para que não haja conflitos entre os entes federados, garantindo sempre um equilíbrio federativo.

Nesse sentir, ele dispõe de alguns mecanismos para dirimir conflitos que eventualmente possam comprometer a harmonia entre os estados-membros e a União.

O Senado pode analisar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que questionem a constitucionalidade de leis e atos estaduais e municipais, conforme o art. 52, inc. X da CF/88, o senado federal é competente para executar ou suspender lei declarada inconstitucional pelo STF, tal análise ajuda a garantir a conformidade das leis com a Constituição Federal.

No caso da resolução do Senado que suspende uma lei, é importante observar que esse ato possui uma natureza normativa, pois universaliza o status jurídico, significando que o

²⁵ HAMILTON, Alexander. **A União como Salvaguarda Contra Facções Domésticas e Insurreições Para o Independent Journal**. HAMILTON. Os Documentos Federalistas: Nº 9. Yale Law School: Lillian Goldman Law Library. The Avalon Project Documents in Law, History and Diplomacy. 2008. Disponível em https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed09.asp Acesso em 15 out. 2023.

²⁶ ALVES, Alexandre Nogueira; PEDRA, Anderson Sant'ana. **O senado federal, a competência legislativa concorrente e os interesses dos governos estaduais no processo legislativo: normas gerais versus normas específicas numa federação**. Livro: O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos estados e do Distrito Federal – CONPFG – aos 30 anos de Constituição. Organizador: Onofre Alves Batista Júnior. Editora Letramento. 2018. p 109.

reconhecimento de sua inconstitucionalidade é estabelecido pelo Estado. Isso resulta na extensão dos efeitos que anteriormente se aplicavam apenas a partes específicas, tornando-os aplicáveis a todos²⁷.

Nos casos mais graves de conflitos, nos quais haja uma quebra grave da ordem constitucional em um estado ou município, o Senado pode autorizar uma intervenção federal, o art. 49, inc. IV da CF/88 atribuiu competência ao Senado Federal para aprovar a intervenção federal em outro ente federado, obedecendo aos ditames do art. 34 da CF/88, implicando, portanto, na suspensão temporária da autonomia do ente federado em questão, sob supervisão federal.

O Senado Federal possui uma Comissão de Assuntos Econômicos e outra de Assuntos Sociais, que são responsáveis por analisar questões que envolvem conflitos federativos em suas respectivas áreas. Essas comissões podem investigar, debater e propor soluções para problemas que afetam a cooperação entre os entes federativos.

Outra prerrogativa do Senado Federal é atuar como a casa revisora de leis aprovadas pela Câmara dos Deputados e, em alguns casos, pode revisar e modificar projetos de lei que afetam a divisão de competências entre os entes federativos, contribuindo para a resolução de conflitos. Rubiatti aponta que o Senado apresenta capacidade de retenção de projetos²⁸. Assim, quando desempenha o papel de câmara revisora, o Senado Federal adota consistentemente a prática de reter projetos, encerrando o processo na própria casa por meio da rejeição, arquivamento regimental e declaração de que o projeto está prejudicado. Em resumo, ao exercer a função de câmara revisora, o Senado não age simplesmente como um órgão que carimba as decisões da primeira câmara, mas exerce o poder de veto sobre muitas das medidas aprovadas pelos deputados.

Em suma, o Senado Federal desempenha um papel significativo na resolução de conflitos entre os entes da federação no Brasil, seja atuando como mediador, revisor de leis ou autorizando intervenções quando necessário. É essencial que o Senado exerça suas funções de maneira imparcial e de acordo com a Constituição, a fim de garantir a estabilidade do sistema federativo.

²⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. **A eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**, São Paulo: ed. RT, 2001. p. 33.

²⁸ RUBIATTI, Bruno de Castro. **Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no Bicameralismo Brasileiro**. Revista Brasileira de Ciência Política, s/v 23, 2017. p. 35-74. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220172302> Acesso em: 26 de out. 2023.

E a fim de evitar que qualquer ramo do governo se torne excessivamente poderoso, a constituição incorpora um sistema de cheques e contrapesos (checks and balances)²⁹. Inspirados por Montesquieu, o sistema de pesos e contrapesos determinou que os três poderes fossem independentes e harmônicos entre si, não admitindo que um se sobressaia ao outro, equilibrando os poderes³⁰. Isso significa que cada ramo tem a capacidade de limitar ou controlar as ações dos outros dois ramos, garantindo, assim, um equilíbrio de poder.

O sistema de freios e contrapesos é intrincado e multifacetado. No que concerne ao Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF) detém o poder de declarar a inconstitucionalidade de leis aprovadas tanto pelo poder executivo federal quanto estadual, além de ter a capacidade de anular decisões tomadas pelo Congresso Nacional. O financiamento do Poder Judiciário é derivado do orçamento federal, que requer aprovação pelo Congresso. Além disso, medidas de iniciativa exclusiva do Executivo devem passar pelo crivo do Congresso³¹.

Outro elemento-chave desse sistema é a Câmara dos Deputados, que tem a prerrogativa de iniciar um processo de *impeachment* contra o Presidente da República, sendo o Senado Federal o órgão encarregado de julgar esse processo. O Senado é uma instituição central no sistema de freios e contrapesos, pois possui diversas competências, incluindo o julgamento de membros do STF, a ratificação de nomeações feitas pelo Presidente da República para cargos executivos e a tomada de decisões em relação a pedidos de empréstimos internos e externos por parte dos três níveis de governo.

O modelo de federalismo possibilita um sistema de representação popular, por meio do qual os cidadãos elegem seus representantes em todos os níveis de governo, e o sistema de colégio eleitoral é usado para eleger o presidente³², esse é modelo Norte-Americano. No Brasil, a população escolhe seus representantes por meio do sufrágio universal³³, inclusive o presidente da república.

²⁹ SOARES, Márcia Miranda. **Formas de estados: federalismo**. Belo Horizonte. Revista Manuscrito. 2011. p 5. Disponível em:

https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=cXX3gLgAAAAJ&citation_for_view=cXX3gLgAAAAJ:UeHWp8X0CEIC Acesso em: 04 janeiro de 2023 .

³⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19º edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1995. p 218.

³¹ SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no brasil pós-1988**. Dossiê federalismo. Rev. Sociol. Polit. Curitiba. Jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008> Acesso em: 26 de out. de 2023

³² JARDIM, Torquato Lorena. **Aspectos do federalismo norte-americano**. R. Inf. Legis. Brasília. a. 21. Nº 82 abr./jun. 1984. p 09.

³³ O sufrágio universal consiste no pleno direito de votar e ser votado de todos cidadãos elegíveis e na garantia da correta e transparente apuração dos resultados.

A constituição dos Estados Unidos inclui a Carta de Direitos, uma lista de emendas que garantem os direitos individuais dos cidadãos, isso inclui liberdade de expressão, religião, imprensa, direito a portar armas e proteções legais, entre outros.

O processo rigoroso pelo qual emendas podem ser adicionadas para atualizar ou modificar a constituição à medida que a sociedade evolui³⁴ é projetado para garantir que mudanças na constituição reflitam um amplo consenso político e popular, exigindo um alto grau de apoio para ser bem-sucedido.

Essas características foram cuidadosamente projetadas para criar um sistema de governo duradouro, que equilibra a autoridade central com a autonomia dos estados, protege os direitos individuais e evita o acúmulo excessivo de poder em qualquer ramo do governo, é encarregado de interpretar a constituição e resolver disputas legais com base nela.

2.2 OS ASPECTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Os países que adotam o modelo federal apresentam predominantemente duas formas de organização, o Federalismo Dual e o Cooperativo³⁵, na forma de organização dualista o critério principal é a repartição de competência horizontal, e a repartição de competência vertical caracteriza a forma de organização cooperativa, sobremaneira quando relacionado às competências concorrentes, comuns e à repartição de receitas³⁶.

No primeiro modelo, tanto o governo nacional central quanto os governos estaduais possuem competências claramente delineadas, podendo atuar de forma coordenada ou independente em relação ao governo central, cada nível de governo tem áreas específicas de responsabilidade, e geralmente existe uma divisão de poderes bem definida entre eles.

No Federalismo Cooperativo, as competências são compartilhadas entre os diferentes níveis de governo, todos com responsabilidades equivalentes, o que possibilita a colaboração ou atuação independente, promovendo uma maior cooperação entre os governos central e estaduais em diversas áreas, em vez de uma estrita separação de poderes.

³⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p 26.

³⁵ CARVALHO, Celia. NOGUEIRA, Jozelia. **Análise da constitucionalidade e das consequências da lei complementar 194/2022 no federalismo brasileiro na perspectiva dos governos subnacionais**. Revista Internacional Consinter de Direito, Portugal, ano IX, n. XVI, 1º semestre 2023. p 3.

³⁶ RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p 25.

Ao examinar a Constituição Federal de 1988, podemos observar disposições que distribuem responsabilidades entre os diversos níveis de governo de maneira concorrente e comuns, evidenciando, portanto, elementos do federalismo cooperativo. No entanto, também podemos notar disposições que estabelecem competências privativas para cada ente, evidenciando, assim, critérios do federalismo dualista³⁷.

No Brasil, como podemos notar, existe um misto entre o federalismo dual e o cooperativo, porém há maior predominância ao Cooperativismo, como define Conti³⁸, no qual existem as competências centralizadoras, como é o caso das atribuições específicas de cada ente, ao passo que também foram instituídas competências que são compartilhadas e implementadas de forma descentralizada, conferindo maior autonomia aos estados e um estreitamento nas comunicações entre o ente central e os periféricos, com a finalidade de mitigar as desigualdades entre eles.

Embora haja uma distribuição de competências definida pela Constituição Federal, há uma ênfase na colaboração e cooperação entre os diferentes níveis de governo, em vez de uma autoridade federal sobreposta, modelo adotado nos Estados Unidos³⁹.

A maioria dos países que adotaram esse sistema cooperativo estabeleceram apenas dois polos de poder político, o nacional e o estadual, no entanto, no Brasil foi implementado três polos, o nacional, o estadual e o municipal, contando ainda com o Distrito Federal, que acumula os poderes e competências de estado e de município⁴⁰.

Logo, os três polos políticos adotados no Brasil, inclusive os municípios, possuem poderes, competências e autonomia próprios, conferidos pela constituição federal de 1988, assim desenvolvem suas atividades plenamente, sem subordinação e sem hierarquia.

Essa três ordens jurídicas autônomas, como bem explica Afrânio Menezes de Oliveira Júnior, receberam poderes constitucionais, que apesar de não existir hierarquia ou subordinação entre eles, existem limites constitucionais que os regem, sendo, portanto, os municípios, sujeitos às limitações da ordem constitucional federal e estadual, os estados e a União, à ordem da constituição federal⁴¹.

³⁷ *Ibidem*, p 40.

³⁸ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2001. p 24.

³⁹ CABRAL, Nazaré Costa, **A Teoria do Federalismo Financeiro**, 3ª. ed. rev. Coimbra, Almedina, 2018.

⁴⁰ CARVALHO, Celia. NOGUEIRA, Jozelia. **Análise da constitucionalidade e das consequências da lei complementar 194/2022 no federalismo brasileiro na perspectiva dos governos subnacionais**. Revista Internacional Consinter de Direito, Portugal, ano IX, n. XVI, 1º semestre 2023. p 4.

⁴¹ OLIVEIRA JÚNIOR, Afrânio Menezes. **Incentivos fiscais no âmbito do ICMS: regramento constitucional, falhas jurídico-legislativas, federalismo e guerra fiscal**. Curitiba: Editora Juruá, 2016. p 174.

Assim, o federalismo brasileiro conferiu um aprimoramento à ordem jurídica estadual e municipal, resguardando-lhes a autonomia e competência legislativa, administrativa, tributária e financeira. No entanto, é importante observar que essa autonomia não é absoluta, a Constituição Federal estabelece limites, especialmente no que diz respeito à observância dos princípios constitucionais e às obrigações previstas em leis gerais federais (competência concorrente).

Além disso, o equilíbrio entre os diferentes entes federativos (União, estados e municípios) é um desafio constante, e a coordenação entre eles é fundamental para garantir a eficácia das políticas públicas e a distribuição justa de recursos.

No sistema federal o equilíbrio entre os entes, segundo entendimento de Maria Raquel Firmino Ramos, “consiste no tipo de tratamento dispensado pelo ente central aos entes periféricos”⁴², ou seja, é a forma como a União, ente soberano, trata os estados e municípios, se for semelhante, estaremos diante de uma simetria, caso o tratamento seja desigual, configura-se uma assimetria.

A simetria geralmente se refere à uniformidade das regras e direitos em todo o país, enquanto a assimetria se manifesta em áreas como tributação, competências legislativas e disponibilidade de recursos naturais⁴³.

Essa Assimetria pode surgir devido a diferenças em termos de tamanho, riqueza, população, necessidades étnicas, raciais, autonomia, representação de direitos, entre outros fatores.

A busca por um equilíbrio entre a autonomia dos estados e municípios e a promoção da igualdade é um desafio constante na governança federal brasileira.

2.3 FEDERALISMO FISCAL E A RELAÇÃO DE DESIGUALDADE ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO.

O modelo de federalismo, como já exposto, é determinado como uma forma de organização de governo que tem como característica marcante a descentralização do poder, conferindo autonomia aos entes subnacionais.

⁴² RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p 27.

⁴³ QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro**. Tese de Doutorado. São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo -USP. 2012. p.204 Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/mestrado/disserta%C3%A7%C3%A3o/CAP%C3%8DTULO%201/Autonomia%20federativa.pdf> Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

A União divide o poder político com os Estados e Municípios, garantindo a autonomia de cada ente. No âmbito financeiro, que é um dos mais vitais no sistema federal, a descentralização envolve a atribuição de responsabilidades bem delimitadas tanto para a União quanto para as unidades federativas⁴⁴. Assim, as competências distribuídas constitucionalmente são bem definidas entre governo federal (União) e as unidades federativas (estados e municípios) no que diz respeito à arrecadação, gestão e utilização dos recursos financeiros.

Esse princípio de descentralização financeira é fundamental em um sistema federativo, como o do Brasil.

Isso significa que a Constituição Federal e as leis estabelecem as fontes de receita e os impostos que cada nível de governo pode arrecadar. Além disso, são definidas as áreas de competência e os serviços públicos pelos quais cada nível de governo é responsável.

Essas competências devem ser consideradas como autoridades que exercem influência não apenas sobre as ações individuais de cada ente, mas também sobre as receitas e despesas públicas, assegurando, assim, o cumprimento das responsabilidades assumidas. É crucial que as obrigações dos estados e municípios estejam alinhadas com as fontes de financiamento disponíveis para garantir seu cumprimento⁴⁵.

A estrutura de financiamento público no Brasil abrange dois principais conjuntos de receitas: aquelas obtidas diretamente pelo ente beneficiário (receitas próprias ou diretas) e aquelas originadas de transferências financeiras de outros entes (receitas impróprias ou indiretas)⁴⁶.

No que diz respeito ao conjunto das receitas próprias, estas se constituem das receitas impositivas pela legislação, sejam elas de caráter punitivo (multas) ou não (tributos), e das receitas não impositiva, determinadas por bases contratuais (preços e tarifas)⁴⁷.

A principal fonte de financiamento dos Estados provém dos tributos, a Constituição de 1988 definiu competências tributárias específicas para cada ente federativo, centralizando algumas dessas competências na União, incluindo a arrecadação de receitas tributárias, para equilibrar as competências tributárias e as obrigações financeiras.

⁴⁴ HORVATH, Estevão. PINHEIRO, Henrick. **Federalismo e guerra fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022. p 17.

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo, **Teoria do Estado**, 4, ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

⁴⁶ AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

⁴⁷ PORTELA, André Alves. TEXEIRA, Rafaela Pires. **Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 08. nº 2. p. 645.

O domínio das receitas impróprias compreende transferências financeiras, que podem ser obrigatórias, quando determinadas pela Constituição ou por lei; ou voluntárias, quando estabelecidas por meio de instrumentos de natureza contratual.

As transferências obrigatórias podem se manifestar de duas formas: como uma simples alocação da receita tributária entre dois entes federativos, como ocorre com o ITR ou o IPVA, o que alguns chamam de "repartição"; ou como uma alocação da arrecadação tributária baseada em critérios legalmente estabelecidos, visando cumprir objetivos econômicos, sociais, ambientais, etc., realizada ou não por meio de fundos financeiros, como no caso do ICMS, do IR e do IPI, o que alguns estritamente denominam de "transferências"⁴⁸.

O federalismo fiscal tem como pedra angular as receitas e os encargos públicos, por meio do qual cada ente tem a capacidade de se autoadministrar, possibilitando o cumprimento satisfatório das finalidades dispostas na constituição.

A autoadministração tem como premissa o livre exercício das competências em todas as áreas de atuação do ente estatal⁴⁹. Percebe-se que para que um ente possa ter liberdade de atuação na esfera de governo, é imprescindível que tenha autonomia financeira e recursos suficientes para garantir o bom funcionamento da máquina pública.

Outro princípio que deve ter um olhar especial no implemento do federalismo fiscal é o da igualdade, com máxima de que deve ser sempre perseguida com o fim de mitigar as desigualdades entre as regiões e as pessoas.

Conti menciona que “a regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam”⁵⁰, ou seja, ao tentar aplicar o princípio da igualdade no âmbito financeiro, deve-se analisar as desigualdades entre os entes federados, perpetrando uma ponderação entre eles, analisar conforme suas peculiaridades, e atribui-lhes o tratamento mais adequado para que se possa alcançar a equidade entre as regiões.

A União desenvolve um papel importantíssimo na busca pela igualdade, devendo atuar como agente de nivelamento dessas desigualdades⁵¹.

Nesse contexto, surge no Brasil a necessidade de implementação das medidas redistributivas em diferentes níveis de governo, por meio dessas medidas se adotam

⁴⁸ *Ibidem*, p. 646.

⁴⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Federalismo fiscal nos 30 anos da constituição de 1988**. Livro: Federalismo em (sem)juízo. São Paulo: Editora Noeses. 2019. p 336.

⁵⁰ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2001. p 30.

⁵¹ *Ibidem*.

mecanismos para reduzir as desigualdades, seja por competência atribuída a cada unidade para realizar arrecadação próprias ou por transferências intergovernamentais⁵².

Um dos principais desafios do federalismo fiscal brasileiro é a disparidade de recursos entre os estados e municípios, alguns estados possuem uma base tributária significativa, enquanto outros são altamente dependentes das transferências intergovernamentais, isso resulta em desigualdades na capacidade de fornecer serviços essenciais, como saúde e educação, afetando diretamente a qualidade de vida das populações locais.

Logo, ao aplicar as medidas redistributivas, deve se amparar no princípio da igualdade, tratando os desiguais na medida de suas desigualdades, baseando-se em critérios que observam o contexto local e regional dos entes subnacionais, como por exemplo, uma região que é castigada pela seca, como no Nordeste do Brasil, e que não dispõe de recursos próprios suficientes para oferecer uma vida digna à população, é razoável que essa região possa perceber um aporte financeiro advindo dos repasses intergovernamentais maior do que o estado ou região que não sofra com tal infortúnio, assegurando, desse modo, a autonomia financeira e a redução das desigualdades regionais e locais.

Esse exemplo demonstra bem o fenômeno da assimetria de fato, que será sanada ou ao menos mitigada com formulação da assimetria de direito por meio do ordenamento jurídico.

Implica em uma assimetria "de fato" entre os elementos da federação, que requer uma assimetria "de direito" para corrigi-la.

O federalismo fiscal desempenha um papel fundamental na distribuição de recursos e serviços públicos em todo o país, com a finalidade de promover a equidade regional e social, é essencial que o sistema seja acompanhado de medidas redistributivas eficazes, assim, não apenas ajudará a reduzir as desigualdades persistentes, mas também contribuirá para um país mais justo e próspero para todos os brasileiros. Para alcançar esse objetivo, é primordial que o governo federal, os estados e os municípios trabalhem em conjunto para desenvolver políticas e reformas que promovam a equidade e a inclusão em todas as regiões do Brasil.

2.4 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS DA UNIÃO PARA ELABORAÇÃO DE REGRAS GERAIS

Dentre as características do federalismo no Brasil estão as competências atribuídas aos entes federados, tanto o ente central soberano possui competências, como os entes subnacionais

⁵² *Ibidem*, p 31.

autônomos, essa repartição de competências abrangem inclusive as legislativas⁵³, refere-se à capacidade de elaborar suas próprias regras, limitadas aos ditames constitucionais.

Todos os entes da federação possuem a capacidade de elaboração das próprias regras, nos âmbitos político e administrativo⁵⁴.

A repartição de competências legislativas são as divisões de poderes legislativos entre diferentes órgãos ou níveis de governo em um sistema político, o governo central é responsável por legislar sobre questões de alcance nacional ou interesse comum a todo o país, incluindo a legislação sobre assuntos como defesa nacional, relações exteriores, sistema monetário e comércio internacional.

Os governos estaduais ou regionais têm a autoridade para legislar sobre uma série de questões que não são da competência exclusiva do governo federal, como a educação, a saúde, a infraestrutura local e as regulamentações ambientais.

Os governos municipais ou locais legislam sobre questões que afetam áreas geográficas menores, incluem questões como planejamento urbano, gestão de resíduos, policiamento local e regulamentações de uso da terra.

As repartições de competências possibilitam que os entes possam criar suas constituições, leis e decretos em todos os âmbitos que não sejam de competência exclusiva do outro ente.

Nesse contexto, surge a competência legislativa dos entes na área tributária e financeira, as quais irei me debruçar neste capítulo, a Constituição Federal de 1988 atribuiu capacidade legislativa para cada ente regular os seus tributos e suas finanças, definiu também quais tributos devem ser criados por cada ente e qual a destinação do produto arrecadado.

De acordo com Alexandre de Moraes, as competências foram subdivididas em diferentes categorias: reserva de campos específicos para atuação administrativa e legislativa, áreas de atuação compartilhada e setores de atuação legislativa em concorrência⁵⁵.

Trata-se, portanto, das competências privativas, concorrentes e comuns, ou seja, existem competências atribuídas constitucionalmente, que são privativas da União, dos estados e dos municípios, para que apenas aqueles entes, ao qual a constituição lhe conferiu poder para legislar sobre determinado assunto, possa editar leis sobre ele.

⁵³ MASINA, Gustavo. **ISSQN: regra de competência e conflitos tributários**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009. p 53.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p 662.

As competências concorrentes estão relacionadas ao âmbito legislativo e não foi concedida a todos os entes estatais. De acordo com o texto do artigo 24, *caput*, essa competência foi atribuída exclusivamente à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, sendo que os Municípios não possuem tal poder de legislação concorrente.

Desse modo, os municípios não possuem alçada para legislar sobre direito tributário e financeiro, conforme dispõe a CF/88, art. 24, I, “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - **direito tributário, financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico”⁵⁶.

No entanto, essa disposição não se refere à competência de instituir e de arrecadar os tributos aos municípios, pois a própria CF/88, no art. 30, III, autorizou aos municípios a implementação dos tributos e o recolhimento dos recursos provenientes da arrecadação.

A CF/88 dispõe também sobre a competência comum entre os três entes federados, que está prescrita no rol do art. 23, no qual todos têm capacidade para tratar sobre os assuntos colecionados no artigo supracitado.

Ainda no âmbito das competências, a CF/88 conferiu à União o poder de criar regras gerais, por meio das quais a União tem o condão de criar leis gerais que versem sobre determinado assunto, e os estados só atuariam de forma complementar⁵⁷.

Percebe-se que existe uma certa prevalência da União sobre os entes subnacionais, na forma que a União acumula as três esferas de competências, privativa, concorrente e comum, e ainda tem a incumbência de editar regras gerais sobre as competências concorrentes, restando para os demais entes a complementação dessas regras.

A repartição de competências da forma que dispõe a CF/88, com um misto de centralização⁵⁸ de poder pela União e descentralização de uma parcela do poder entre os estados e municípios, reforça ainda mais o exposto acima, sobre um federalismo misto, com características do federalismo dual e cooperativo. Nesse aspecto da repartição de competências resta evidente a prevalência do ente central em detrimento aos entes periféricos.

Diante do exposto, surge um questionamento, acerca da competência para editar regras gerais da União sobre matéria de ordem concorrencial, se em um país como o Brasil, de faixa territorial extensa, multicultural e com diferenças substanciais entre as regiões e os povos, a

⁵⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 24, I.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso 06 de out. 2023.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 24, § 1 e 2.

⁵⁸ LIMA, Paola Aires Corrêa. **O federalismo e sua concepção como princípio constitucional.** Livro: O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos estados e do Distrito Federal – CONPFG – aos 30 anos de Constituição. Organizador: Onofre Alves Batista Júnior. Editora Letramento, 2018. p. 90.

edição de lei geral sobre alguns assuntos ou temas não seria uma forma de aumentar o abismo estrutural e a desigualdade entre as regiões?

Para tentar elucidar tal indagação, será necessário analisar sobre uma ótica social e política, por meio das quais deve-se ter uma visão realista das necessidades, dos problemas, dos dados em um panorama da realidade nacional e regional, do mesmo modo, deve-se observar as disparidades de cada ente subnacional⁵⁹.

O professor Teixeira corrobora com as afirmações acima, demonstrando que para que o ente central possa elaborar regras gerais é necessário um conhecimento aprofundado da realidade social e política enfrentadas pelos entes periféricos.

[...] ausência de conhecimento dos problemas e necessidades locais, por parte das autoridades distantes e estranhas, necessariamente indiferentes a essas necessidades e subtraídas à pressão dos interessados na adoção desta ou daquela política governamental; diversidade de fatores econômicos, raciais, religiosos e culturais em geral; elementos políticos, como dinastias, tradições, existência de interesses próprios, específicos a cada região ou a cada localidade, e que somente os habitantes de cada uma, conhecendo-os de perto, tendo interesse imediato, direto, em sua solução, podem resolver com eficiência e de acordo com esses mesmos interesses [...]⁶⁰.

Corroborando o entendimento acima, Celina Souza leciona que a centralização de competência no ente central, objetivo do federalismo cooperativo, está longe de ser alcançado por duas razões principais⁶¹.

A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Desse modo, aplicação de regras gerais em um país tão diversificado como o Brasil, com inúmeras diferenças regionais, podem trazer prejuízos significativos em termos de cultura, economia e recursos, e agravar ainda mais as desigualdades, pois uma única abordagem não seria adequada para todas as regiões. O Brasil tem uma história de desigualdade econômica e social entre suas regiões, regras gerais podem não abordar adequadamente essas desigualdades, exigindo medidas adicionais.

⁵⁹ ALVES, Alexandre Nogueira; PEDRA, Anderson Sant'ana. **O senado federal, a competência legislativa concorrente e os interesses dos governos estaduais no processo legislativo: normas gerais versus normas específicas numa federação**. Livro: O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos estados e do Distrito Federal – CONPFG – aos 30 anos de Constituição. Organizador: Onofre Alves Batista Júnior. Editora Letramento, 2018. p 112.

⁶⁰ TEXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Editora universitária, 1991. P. 607-608.

⁶¹ SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no brasil pós-1988**. Dossiê federalismo. Rev. Sociol. Polit. Curitiba. Jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008> Acesso em: 26 de out. de 2023

Teixeira ainda menciona que apenas o fato de certos assuntos serem atribuídos a essas várias esferas de governo, “indica que se trata, aqui, de assuntos ou materiais não considerados de precípua interesse nacional”, de modo que a União somente deveria adotar uma posição mais positiva “quando realmente se fizer sentir a necessidade de ação federal uniforme, ou mais eficiente”⁶².

Tem-se que, se a matéria objeto da regra geral, para atender às particularidades regionais do ente subnacional, teria a necessidade de ser complementada, não existiria, então, o interesse nacional em regular tal assunto, restando à União intervir só em casos de extrema necessidade de uniformização do tema.

Um exemplo capaz de demonstrar o prejuízo abarcado pelos entes subnacionais com a edição de regra geral pela União foi a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Complementar 194/2022, que será objeto de análise oportunamente, alterou o Código Tributário Nacional e a Lei Kandir, ao considerar bens e serviços essenciais os produtos e serviços relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo e vedou a adoção da alíquota do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte coletivo e de Comunicação (ICMS) a patamar superior ao fixado para as operações em gerais (17 ou 18%).

Infere-se que com essa generalização dos percentuais das alíquotas houve uma igualdade de tratamento para todos os entes subnacionais (sem que seja observada a máxima do princípio da igualdade), porém, cada estado tem suas peculiaridades, para alguns a arrecadação derivada do ICMS representa até 29,8% da receita tributária do estado, como é o caso de Tocantins, conforme tabela abaixo⁶³.

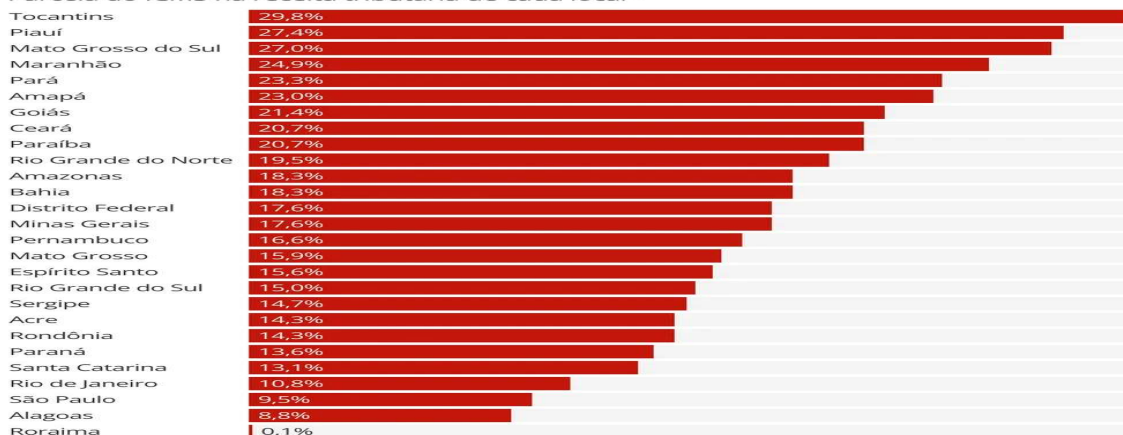
Tabela 01 - Percentuais da parcela de receita tributária advinda do ICMS entre os anos de 2015 a 2021.

⁶² *Ibidem*, p 635.

⁶³ CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP. **Nota técnica: o preço dos combustíveis e o ICMS.**

Importância do imposto para os estados

Parcela do ICMS na receita tributária de cada local*



*Média entre 2015 e 2021

Fonte: CLP, com base nos dados do Confaz

Fonte: Nota técnica: o preço dos combustíveis e o ICMS – CLP. Dados do CONFAZ.

A tabela acima traz uma comparação do percentual de arrecadação de alguns estados da federação, demonstrando o grau de dependência do recurso financeiro advindo do ICMS. Fica evidente que alguns estados têm uma dependência maior dos recursos oriundos da arrecadação do ICMS do que outros, sendo clara a desigualdade que existe no Brasil, onde, por um lado, há estados, como Alagoas e São Paulo, que obtêm receitas de outras fontes para fomentar suas atividades e, conseqüentemente, menor dependência dos recursos financeiros de um único imposto. Por outro lado, há estados, como Tocantins e Piauí, nos quais o percentual de suas receitas que advém da arrecadação do ICMS é bem maior, apresentando um grau elevado de submissão a um único imposto.

Nota-se que com a redução da alíquota do percentual do ICMS incidente sobre os combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, a arrecadação de recursos financeiros, relacionados a esse imposto, também terá uma redução na arrecadação de recursos financeiros dos estados, causando um prejuízo financeiro maior em alguns estados e menor em outros, pois como podemos depreender da tabela acima, existem estados em que sua receita depende de forma mais significativa do recurso advindo da arrecadação do ICMS que os estados que possuem outras fontes de arrecadação.

Assim, é nítido que houve uma mitigação do princípio da igualdade e equidade, estudado acima, pois ao atribuir tratamento igual (simetria) a entes que têm diferentes necessidades, faz-se imperioso realizar um exame minucioso acerca das desigualdades enfrentadas no território de cada unidade federativa, e aplicando a assimetria de direito, por meio da edição de regras gerais, buscar reduzir carga tributária sem adentrar no âmbito financeiro dos subnacionais.

Nesse momento destaca-se um dos princípios fundamentais para a manutenção das relações entre entes federados, que deve ser observado, é o concernente à preservação da autonomia dos estados-membros.

Baracho conceitualiza a autonomia dos estados-membros como o poder de direito público não soberano, que pode, em virtude de direito próprio e não em virtude de delegação, estabelecer regras de direito obrigatório⁶⁴. Ou seja, os estados-membros dispõem de autonomia para autogestão pública, administração e financeira (tríplice capacidade), que não são delegadas pelo ente central, os estados-membros dispõem de poderes próprios para elaborar regras de caráter obrigatório.

A autonomia do estado de autogestão é um princípio fundamental no contexto da teoria política e do direito público, refere-se à capacidade de um Estado, como uma entidade política soberana, de tomar decisões internas sobre sua própria estrutura, funcionamento e organização, sem interferência externa. Alexandre Moraes⁶⁵, entende que

Os estados-membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas constituições estaduais, e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, caput), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais.

A autonomia de autoadministração dos estados é a capacidade que as unidades subnacionais têm de gerir seus próprios assuntos internos, incluindo a administração de serviços públicos e a tomada de decisões sobre questões locais⁶⁶.

A autonomia financeira é a habilidade dos governos estaduais ou subnacionais de administrarem suas próprias finanças, incluindo a capacidade de arrecadar receitas, elaborar orçamentos e tomar decisões financeiras independentes.

Essa autonomia é uma parte essencial da descentralização do poder em sistemas federativos ou descentralizados, nos quais as unidades subnacionais, como estados ou províncias, têm um grau significativo de autoridade sobre questões financeiras dentro de sua jurisdição, Dallari ressalta que⁶⁷: A cada esfera de competência se atribui renda própria. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem encargos uma fonte de renda suficiente.

Logo, um tributo que é instituído pela constituição federal, como é o caso do ICMS, é de competência e autonomia dos estados-membros, para implementá-lo e criar regulamentação,

⁶⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986. p. 85.

⁶⁵ MORAES, Alexandre. **Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. Revista de direito administrativo. p 17.

⁶⁶ *Ibidem*, p 20.

⁶⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. p. 260.

não poderia, teoricamente, sofrer influência de outro ente federado, assim como a aprovação da LC 194/2022, sob o risco de causar um rompimento do pacto federativo, e contrariar a ideia central do federalismo, que é a desfiguração de um ente centralizador autoritário.

Diante do estudo apresentado ao longo deste capítulo, conseguimos constatar que o Brasil é um país que adotou o modelo federativo de governo misto, e em detrimento de tal opção ele deve preservar sua característica e aspectos, sendo a autonomia tributária e financeira dos estados e municípios uma dessas características, observou-se que a União é detentora de competências que conferem uma certa autoridade sobre os entes federados, destacando-se a competência de editar regra geral, que tem influência direta nos estados e municípios.

Desse modo, no capítulo 3 iremos nos aprofundar na análise sobre como as regras gerais editadas pela União interferem na autonomia tributária e financeira dos estados.

|

3 O FEDERALISMO FRENTE À AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ESTADOS

3.1 AS FINALIDADES E CONSEQUÊNCIAS DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

O princípio da autonomia dos Estados e Municípios é um conceito fundamental no contexto do federalismo, que é o sistema de governo adotado no Brasil, isso implica que Estados e Municípios têm um grau significativo de independência e capacidade de autogestão em relação ao governo central (União).

Para Afrânio Menezes, o princípio da autonomia dos estados-membros é um traço essencial do Estado Federal⁶⁸.

Assim, o princípio da autonomia dos estados-membros em um sistema de federalismo é uma das pedras basilares, pois sem ele não existiria a federação nos moldes atuais.

Nesse sentir, convém estudar com maior profundidade dois dos principais ramos do princípio da autonomia dos estados e dos municípios, que são a autonomia tributária e a autonomia financeira desses entes, pois como bem leciona Celso de Barros, “sem rendas próprias e suficientes para manter-se e concretizar seus encargos, toda outorga de competência se converte numa promessa vazia”⁶⁹.

A autonomia tributária e a financeira são a base de todo estado federado, sem elas não haveria como suprir as necessidades dos entes sem que houvesse a interferência de outro ente federado, pois para que o estado possa garantir uma participação positiva na implementação dos direitos é preciso ter recursos financeiros, como argumenta Holmes e Sunstein, na obra *O Custo dos Direitos: por que a liberdade depende dos impostos*, “[...] para levar os direitos a sério, é preciso levar a sério a escassez de recursos”⁷⁰.

Cada direito implica em custos, e os fundos alocados para salvaguardar todos os direitos legais devem ser retirados de um único orçamento, que é naturalmente limitado. Desse modo, fica claro a importância dos estados-membros desenvolverem mecanismos tributários e financeiros com autonomia e liberdade, pois de nada valerá ter direitos se não houver como efetivá-los, ao passo que os recursos públicos crescem, os direitos podem expandir-se, mas diminuirão à medida que esses recursos diminuam.

⁶⁸ OLIVEIRA JÚNIOR, Afrânio Menezes. **Incentivos fiscais no âmbito do ICMS: regramento constitucional, falhas jurídico-legislativas, federalismo e guerra fiscal**. Curitiba: Editora Juruá, 2016. p. 167.

⁶⁹ NETO, Celso de Barros Correia. **Repatrição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais**. São Paulo: Almedina, 2014. p. 202.

⁷⁰ HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WNF Martins Fontes, 2019. p.75.

É evidente que a finalidade de se assegurar a autonomia tributária e financeira está diretamente atrelada à garantia dos direitos da sociedade, como vimos, os direitos somente podem ser reais e praticáveis se houver recursos financeiros para tal, e os entes federados necessitam manter sua liberdade financeira para agir adequadamente diante das exigências apresentadas em sua região.

3.1.1 Autonomia financeira dos estados-membros.

Ao observar a Constituição Federal de 1988, é clara sua inclinação a promover a autonomia dos entes subnacionais, com especial atenção à autonomia financeira, pois esforça-se para garantir os recursos indispensáveis para que as finalidades inerentes à administração e gestão do ente sejam concretizadas em prol do bem comum.

A autonomia financeira de entidades subnacionais suscita que essas unidades possuam a capacidade de arrecadar receitas por meio de impostos, taxas ou outras fontes próprias, bem como gerenciar seus gastos e investimentos de acordo com suas necessidades e prioridades, dentro dos limites estabelecidos pela legislação.

Porquanto, sem recursos financeiros para cumprirem o mínimo necessário na forma estabelecida na Constituição, os órgãos descentralizados não são competentes para garantir o ideal de autogoverno.

Autonomia financeira, dentro de um contexto federativo, é essencial para proteger o governo local da paralisia decisória que impede a efetivação autonômica, de modo que o ente federado se torne dependente do ente central, numa busca incessante por recursos financeiros.

Nesse sentir, José Maurício Conti leciona que, “A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhe competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua”⁷¹.

Ela é uma expressão do princípio federativo, consagrado na Constituição Federal, que visa equilibrar o poder entre as diferentes esferas de governo, assegurando-lhes independência financeira e, ao mesmo tempo, responsabilidade fiscal.

⁷¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 14.

Conti ressalta que, sem essa autonomia, a gestão pública pode ficar comprometida, uma vez que os entes que dependem excessivamente de transferências podem perder capacidade de planejamento de longo prazo e ficam vulneráveis a alterações nas políticas do governo federal.

No mesmo sentido leciona Manuel de Juano, que entende que para que a descentralização seja harmoniosa o ente local deve dispor de recursos financeiros suficientes para suprir os gastos públicos⁷².

Segundo ele, a descentralização administrativa, que transfere responsabilidades e competências do governo central para os governos locais, só terá sucesso se acompanhada da devida descentralização financeira. Sem a provisão de recursos adequados, os entes locais não conseguem desempenhar plenamente suas funções, o que gera desequilíbrios na prestação de serviços públicos.

Juano destaca que é fundamental que os municípios e estados tenham fontes de receitas próprias, além de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais, para garantir que eles possam sustentar suas atividades e cumprir suas obrigações constitucionais⁷³.

Portanto, para garantir a harmonia na descentralização, é imprescindível que os entes locais tenham autonomia financeira e orçamentária. Isso permite que eles adaptem suas políticas públicas às necessidades de sua população, promovendo uma gestão mais eficaz e próxima dos cidadãos.

Por essa razão, a legislação brasileira busca garantir a autonomia financeira das diversas entidades subnacionais que fazem parte do nosso sistema federativo. Considerando que a Federação brasileira é definida pela presença de três níveis de governo, também há uma preocupação por parte do legislador nacional em assegurar recursos materiais adequados para as responsabilidades das entidades descentralizadas em nível local, ou seja, os Municípios, pois representam a expressão diária do poder político estatal devido à sua estreita relação com os cidadãos.

3.1.2 A Competência Constitucional para tributar e Limitação ao poder de tributar atribuído pela Constituição Federal 1988.

A Constituição de 1988 atribui aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência para instituir e arrecadar tributos, dentro dos limites estabelecidos pela legislação federal. Esses entes federativos têm a capacidade de criar impostos sobre patrimônio, circulação

⁷² DE JUANO, Manuel. *Curso de finanzas y derecho tributário*. Rosario: Molachino, 1964. V. 3, p. 273.

⁷³ *Ibidem*. p. 276.

de produtos, serviços, entre outros, desde que respeitem as normas gerais definidas pela legislação nacional.

Roque Antônio Carrazza sustenta que não há um Poder tributário (incontrastável e absoluto), mas, sim, uma competência tributária atribuída aos entes pela ordem constitucional, ou seja, para ele os constituintes eram quem detinha o verdadeiro Poder de tributar, livre e absoluto, e que a partir da promulgação da Constituição Federal, tal Poder voltou para o povo, assim, o que passou a existir foram as competências tributárias exercidas pelo ente político⁷⁴.

Desse modo, os entes federados possuem uma “autonomia tributária mitigada” que na realidade, são, tão somente, competências tributárias que lhes foram conferidas pela Carta Magna, e que deverá obedecer às suas diretrizes básicas aplicáveis a todos os tributos.

Carrazza conceitua que a competência tributária é a aptidão jurídica para criar, *in abstracto*, tributos⁷⁵.

Paulo de Barros Carvalho leciona que “a competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos”⁷⁶.

A competência tributária é exercida pelo ente político por meio da criação de tributos, que de acordo com o texto constitucional só será possível através da elaboração de uma lei, em virtude do princípio da legalidade (conforme o artigo 150, I, da CF), a qual deve conter a descrição de todos os elementos fundamentais da norma jurídica tributária.

Os elementos essenciais dessa norma são aqueles que impactam de alguma maneira tanto na ocorrência quanto no montante do tributo, incluindo a hipótese de incidência, o sujeito ativo e passivo, a base de cálculo e a alíquota, tais elementos são de observância obrigatória.

A competência tributária possui algumas características específicas, conforme Carrazza: indelegabilidade, facultatividade, privatividade, irrenunciabilidade, incaducabilidade e inalterabilidade⁷⁷.

Diante do que leciona o Professor, competência tributária não pode ser delegada a outro ente ou instituição, o poder de instituir tributos é exclusivo do ente a quem a Constituição

⁷⁴ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário. 34ª edição. Revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional 128 de 22.12.2022.** Editora JusPODIVM. Malheiros Editores. 2023. p. 453.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 454.

⁷⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** ed. 18ª. São Paulo: Editora Saraiva, 2007. p. 228.

⁷⁷ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário.** 25a. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

conferiu essa competência, entretanto, a administração e a arrecadação do tributo podem ser delegadas.

A facultatividade para criar o tributo é um ponto controvertido no ordenamento jurídico, de modo que a Constituição atribui a competência para instituir tributos, o exercício dessa competência é discricionário, significando que o ente competente não é obrigado a instituir o tributo, podendo escolher se vai ou não exercê-la.

A Constituição Federal, apenas estabelece o exercício da competência tributária para cada ente da federação, dispondo que essa prerrogativa é uma faculdade inserida na autonomia federativa de cada um deles. Isso está em consonância com o artigo 18, caput, da Constituição Federal de 1988, que afirma: “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”.

E evidenciado no artigo 145, caput, da Constituição Federal de 1988: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas". As pessoas políticas têm liberdade para exercer ou não as competências tributárias que lhes são atribuídas pela Constituição, um exemplo emblemático é o imposto sobre grandes fortunas, cuja competência para instituição cabe à União, mediante lei complementar, conforme o artigo 153, VII, da Constituição Federal, mas que ainda não foi criado⁷⁸.

Corroborado pelo entendimento de Geraldo Ataliba (1975, p. 93, apud Carraza 2007, p.12).

O fato de uma disposição constitucional estabelecer competência em favor de uma pessoa e está exercê-la só parcialmente, ou até mesmo abster-se de exercê-la, não autoriza a revogação do princípio de discriminação de competências, que estão fixadas na própria Constituição. Em outras palavras, a atribuição de competência, por obra de disposição constitucional, a uma determinada pessoa, abre para ela uma faculdade de maneira irrestrita, a qual pode ou não ser usada, sem sofrer esta competência qualquer influência, pela circunstância de a pessoa usá-la ou não⁷⁹

⁷⁸ FURTADO, Wagner Martins. **Como a competência tributária é facultativa, embora a lei de responsabilidade fiscal a coloque como obrigatória**. 2017. Revista Âmbito Jurídico nº 158. Março de 2017. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/como-a-competencia-tributaria-e-facultativa-embora-a-lei-de-responsabilidade-fiscal-a-coloque-como-obrigatoria/#Informacoes_Sobre_o_Autor. Acesso em: 24 de out. 2024

⁷⁹ CARRAZA, Roque Antônio. **Impossibilidade de conflitos de competência no sistema tributário brasileiro**. 2007. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. p. 12. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Roque-Antonio-Carraza.pdf>. Acesso em: 24 de out. 2024.

Nesse sentido, o artigo 8º do Código Tributário Nacional (CTN) dispõe: "O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído".

Ou seja, a competência tributária para instituir determinado tributo pode permanecer inativa por um longo período, sem que isso implique em sua perda, já que o exercício dessa competência não está sujeito a prazos decadenciais. Esse princípio é conhecido como *incaducabilidade*.

No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) inovou no ordenamento tributário, em seu artigo 11º, que dispõe sobre a exigência da instituição do tributo pelos entes, tornando-a obrigatória, não abrindo margem para conveniência política, impondo, inclusive, uma penalidade, caso o imposto não seja implementado.

O STF se pronunciou sobre esse conflito e firmou entendimento por meio da ADI 2.238, que a interpretação dada à legislação infraconstitucional deverá ser conforme a Constituição Federal, de maneira que os entes são livres para instituir os impostos atribuídos pela CF/88, mas, uma vez criado, o ente fica obrigado a fazer sua arrecadação⁸⁰.

Já competência tributária privativa é exclusiva do ente ao qual foi atribuída pela Constituição. Assim, somente aquele ente pode exercer a competência para tributar dentro dos limites estabelecidos, não podendo alterá-la. Somente uma emenda constitucional pode modificar a atribuição de competências tributárias. Assim sendo, a competência tributária corresponde à autorização para criar, ajustar, reduzir, isentar, entre outras ações relacionadas aos tributos, ou seja, ao direito legítimo de estabelecer normas jurídicas tributárias. Detalharei com mais afinco no item correspondente.

Conforme mencionado, a Constituição concedeu essa prerrogativa apenas às entidades políticas e a mais ninguém, tal competência não pode ser delegada a outro ente ou a qualquer entidade, é privativa do ente ao qual a CF/88 lhes atribuiu, a entidade política não tem o poder de renunciar à competência conferida, como também não há prazo determinado para que o tributo seja instituído, essa competência não caduca, a instituição do tributo não é obrigatória ao ente da federação, mas facultativa, o ente estabelece ou não o tributo no âmbito regional.

⁸⁰ BRASIL, STF. Processo ADI 2.238/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. lei complementar 101/2000. lei de responsabilidade fiscal (lrf). impugnação principal com base no princípio federativo (artigos 4º, § 2º, ii, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso ii; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da lrf). impugnação principal com base nos princípios federativo e da separação de poderes (artigos 9, § 3º; 20; 56, caput e § 2º; 57; 59, caput e § 1º, iv, da lrf). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>. Acesso em: 24 de out. de 2024.

E, por fim, as competências tributárias constitucionais são inalteráveis, somente as emendas à constituição podem alterá-las, sendo, dessa forma, imutáveis, pois as entidades políticas, atuando como meras representantes delegadas, não possuem a capacidade de modificar as competências tributárias conferidas a elas pela Lei Maior.

Os membros da constituinte de 1988 incluíram na Constituição uma seção que aborda as "restrições constitucionais sobre o poder de tributar", estabelecendo um conjunto de diretrizes e princípios a serem seguidos pelo legislador ao criar impostos.

O art.18 da CF/88 consagra a estrutura política e administrativa do Brasil, englobando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia e competências, conforme os princípios delineados nesse documento fundamental. Adicionalmente, o texto constitucional, no art. 24, define a competência compartilhada entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre temas relacionados ao direito tributário, financeiro e orçamentário.

Renato Lopes Becho⁸¹ determina que a competência legiferante tributária encontra limites na própria CF/88, por meio dos princípios, das imunidades e dos tipos de tributos, como veremos abaixo.

A Assembleia Nacional Constituinte, que funcionou entre 1986 e 1988 e que promulgou a Carta de 1988, usou de forma ampla o seu poder tributário e entregou a competência tributária para os legisladores em termos muito limitados. Os principais limites às competências tributárias são os princípios constitucionais, as imunidades e os tipos de tributos (distribuídos mediante uma classificação constitucional prévia).

Essa particularidade representa um alicerce do modelo federativo, visando garantir uma maior independência financeira aos entes subnacionais, ou seja, Estados e Municípios, de modo que, se houver a extrapolação às diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal, determinada regra ou norma pode ferir os ditames constitucionais, e serem consideradas inconstitucionais.

Sendo assim, a norma de competência tributária estabelece os critérios para a criação legítima das leis que estabelecem impostos e, ao delinear os limites do que é legal, também define os limites do que é ilegal.

Mais adiante, a Carta Magna, no art. 34, inc. V, estipula que a União somente poderá intervir na gestão financeira de um Estado federado se o mesmo "deixar de pagar a dívida consolidada por dois anos consecutivos, a menos que por razões de força maior" ou ainda "não repassar aos Municípios as receitas tributárias conforme estabelecido na Constituição, dentro dos prazos legalmente fixados". Tal dispositivo estabelece um controle preciso sobre a

⁸¹ BECHO, Renato Lopes. **Lições de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 219.

interferência da União nas finanças estaduais e municipais, nesse contexto, os governos subnacionais detêm o controle integral sobre os recursos arrecadados, desde que observem as restrições estabelecidas pelas leis infraconstitucionais.

Assim, a Constituição delineou a distribuição das responsabilidades tributárias entre os três âmbitos governamentais, fortalecendo, portanto, a autonomia financeira de cada um. Conforme explicitado no artigo 155 da CF/88, aos Estados foi atribuída a incumbência da arrecadação de impostos como o ICMS, entre outros.

Essa designação específica de competências tributárias aos Estados não apenas viabiliza o exercício da autonomia financeira por parte dos Estados, mas também lhes confere a capacidade de desenvolver políticas tributárias e fiscais adaptadas às suas necessidades individuais e às particularidades de suas economias e populações, fomentando, dessa forma, uma maior descentralização de recursos e decisões, consolidando, assim, o princípio da autonomia estadual no contexto da Federação brasileira.

É incontestável que o federalismo brasileiro, apesar das intenções de descentralização expressas na Constituição de 1988, ainda mantém um elevado grau de centralização, principalmente no que se refere à fiscalização e à arrecadação de impostos, conforme demonstrado por dados da Secretaria do Tesouro Nacional em 2023, a maior parte da carga tributária, 66,33%, é proveniente de tributos federais, enquanto os impostos estaduais contribuem com 26,8% e os impostos municipais com 6,9%⁸².

José Marcos Domingues⁸³, em sua análise, destaca que historicamente o federalismo brasileiro tende a concentrar o poder na União. Mesmo com os esforços da Constituição de 1988 para estimular a descentralização, certos mecanismos como as "emendas desvinculadas de recursos" e o aumento das contribuições não compartilhadas, cuja constitucionalidade é questionável, acabaram por recentralizar a distribuição da receita tributária.

Essa centralização tem implicações na autonomia financeira dos Estados e municípios, limitando sua capacidade de planejar e executar políticas públicas de acordo com as necessidades locais. Para promover um federalismo mais equilibrado e eficaz, seria necessário revisar o sistema de distribuição de recursos e reavaliar a constitucionalidade de certos mecanismos que afetam a repartição da carga tributária no país.

⁸² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da carga tributária bruta do governo geral**. Brasília: STN, 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2022/114> Acesso em: 28 de nov. 2023.

⁸³ DOMINGUES, José Marcos. **Federalismo Fiscal Brasileiro**. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação da em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 26, 2011. p. 137.

Além disso, no contexto do federalismo fiscal, que José Marcos Domingues⁸⁴ define como:

o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência.

Dessa forma, a União efetua repasses de recursos financeiros para os estados, da mesma maneira que os estados repassam para os municípios. Essas transferências financeiras desempenham um papel crucial na sustentação das finanças estaduais e municipais, assim como no financiamento de serviços públicos essenciais em todas as esferas de governo. O objetivo principal é garantir que estados e municípios possuam os meios necessários para cumprir suas responsabilidades e oferecer serviços públicos de qualidade aos cidadãos dentro de suas respectivas áreas de atuação.

Contudo, a maneira como essas transferências são organizadas e distribuídas pode ter um impacto substancial na autonomia financeira das unidades federativas, podendo acentuar a centralização financeira mencionada anteriormente, tornando os estados e municípios cada vez mais dependentes das transferências realizadas pela União, para concretizar suas competências.

3.2 DICOTOMIA E TRICOTOMIA DA LEI COMPLEMENTAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A lei complementar quando se trata de norma geral em direito tributário tem sido alvo de análise ao longo da história do direito, tanto no que diz respeito ao seu conceito na doutrina quanto à sua aplicação no ordenamento jurídico nacional. Inúmeros estudos acadêmicos se dedicaram a esse tema, promovendo debates intensos e apresentando argumentos robustos de diferentes perspectivas.

Inicialmente, a norma geral emerge como um instrumento crucial na delimitação da competência tributária entre os entes políticos, sem enfrentar críticas quanto à sua abrangência. Autores como Souza⁸⁵ e Baleeiro⁸⁶ reconheciam na lei geral esse papel fundamental, sendo um verdadeiro elo normativo intermediário entre a competência estabelecida na Constituição e a estrutura fundamental da incidência tributária.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 138.

⁸⁵ SOUSA, Rubens Gomes de. **Normas gerais do direito financeira**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 37, 1954, p. 21.

⁸⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 153.

A lei complementar surgiu na doutrina como o instrumento que não deveria colocar obstáculos à competência tributária dos Estados e Municípios, mesmo quando destinada a regular conflitos de competência⁸⁷. Essa visão parte do pressuposto de que a Constituição delineou de forma rigorosa, precisa e abrangente as competências, dispensando assim a intervenção do legislador complementar, sob essa perspectiva surge a corrente dicotômica ou monotômica.

Os defensores da visão dicotômica ou monotômica⁸⁸ argumentavam que a lei complementar tinha duas funções: resolver conflitos de competência e regular as limitações constitucionais ao poder de tributar. Por outro lado, havia aqueles que, além dessas funções, atribuíam à lei complementar uma terceira incumbência: estabelecer normas gerais em matéria tributária⁸⁹.

Os adeptos da corrente tricotômica argumentavam que "todo o sistema constitucional tributário foi estruturado considerando a importância da lei complementar"⁹⁰.

Porém, para solucionar esse conflito a respeito de quantas funções são atribuídas à lei complementar, o legislador constituinte dedicou no art.146 da CF/88 um inciso específico referente às atribuições das normas gerais em direito tributário, qual seja: O art. 146, III, b, da Constituição Federal dispõe caber a lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários.

Assim, não restam dúvidas sobre a função tricotômica da lei complementar, visto que acumula três designações distintas: resolver conflitos de competência, regular as limitações constitucionais ao poder de tributar e estabelecer normas gerais em matéria tributária.

Na verdade, com a introdução desse dispositivo mencionado, não consideramos viável restringir a atuação da lei complementar apenas aos casos de conflitos de competência e limitações constitucionais ao poder de tributar, a atuação da lei complementar é muito mais abrangente e ampla. Não obstante, surge outra controvérsia a respeito da LC, até que ponto a ela pode atuar em matéria tributária, tais como, desonerações e isenções de alíquotas de

⁸⁷ ATALIBA, Geraldo. **Lei Complementar na Constituição**. São Paulo: RT, 1971, p. 27

⁸⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. **O princípio da segurança jurídica no campo tributário**. Revista de Direito Tributário. São Paulo, n. 94, 2007. p. 14-16.

⁸⁹ SOUZA, Hamilton Dias de. **Lei Complementar em Matéria Tributária**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, CEU, 1982. p. 31

⁹⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 73.

impostos, como o que ocorreu com a LC 194/2022, sem que interfira no Pacto federativo e na autonomia dos entes subnacionais?

Segundo Nabais, são os impostos que fundamentam o Estado fiscal com o suporte financeiro necessário⁹¹, ou seja, os impostos são a base de um Estado organizado e que cumpre os compromissos preconizados na Carta Magna. É por meio dos recursos financeiros arrecadados pela implantação dos impostos que o estado assegura o respeito e garantias.

A Constituição Brasileira garante a autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre suas próprias receitas e tributos, como vimos acima.

A imposição de desonerações e isenções por uma lei complementar pode ser vista como uma intervenção na liberdade dos entes subnacionais para gerir suas políticas fiscais. A LC 194/2022 levanta questões sobre se essa intervenção é legítima ou se viola o princípio da autonomia.

O Pacto Federativo se fundamenta na distribuição de competências e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. A atuação da União em matéria tributária, especialmente ao limitar a capacidade de Estados e Municípios de definir suas alíquotas, pode ser considerada uma violação desse pacto, uma vez que altera as regras do jogo fiscal que regem as relações entre os entes federativos.

As desonerações e isenções tributárias, mesmo quando indiretas, têm implicações diretas no equilíbrio fiscal dos Estados.

A LC 194/2022, ao limitar as alíquotas do ICMS, pode reduzir a arrecadação dos Estados, comprometendo sua capacidade de financiar serviços públicos. Essa dinâmica pode gerar desigualdades entre os entes federativos, afetando especialmente aqueles que já enfrentam dificuldades fiscais.

Por outro lado, as intervenções em matéria tributária, como as promovidas pela LC 194/2022, podem ser justificadas por objetivos sociais, como a redução da carga tributária sobre bens essenciais. Nesse sentido, é importante avaliar se a desoneração proposta pela lei contribui para o bem-estar da população ou se cria desvantagens para a autonomia dos entes⁹².

A controvérsia sobre o alcance da LC em matéria tributária, especialmente em relação a desonerações e isenções, destaca a complexidade da interação entre a legislação federal e a autonomia dos entes subnacionais. É essencial encontrar um equilíbrio que respeite o Pacto

⁹¹ NABAIS. José Casalta. **Da sustentabilidade do Estado fiscal**. Biblioteca Nacional de Portugal. Grupo Almedina. 2011. p. 12. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4909060/mod_folder/content/0/NABAIS.%20Da%20Sustentabilidade%20do%20Estado%20Fiscal.pdf. Acesso em: 06 de outubro de 2024.

⁹² *Ibidem*. p. 18.

Federativo, mantendo a autonomia dos Estados e Municípios, enquanto busca atender a objetivos sociais e econômicos. Essa discussão é vital para garantir a justiça fiscal e a equidade entre os diferentes níveis de governo, promovendo um sistema tributário que respeite a diversidade regional e as necessidades específicas de cada ente federativo.

Desse modo, iremos avançar na discussão sobre a lei complementar que aborda as isenções autonômicas e heteronômicas, ou seja, conflitos e limitações em matéria tributária, um tema que será tratado no próximo item.

3.2.1 As Isenções Autonômica e Heteronômica sobre o ICMS

Como estudamos acima, a LC possui a função tricotômica, ou seja, ela é um instrumento normativo que pode atuar em diversos campos, inclusive em matéria tributária, contudo, iremos nos debruçar sobre a desoneração ou isenção estabelecida na lei complementar 194/2022, sobre o ICMS incidente sobre os combustíveis, energia elétrica, transporte coletivo e comunicação.

O ICMS tem a base legal na Constituição Federal de 1988⁹³, através da EC nº 03/1993, que atribuiu a competência para implementá-lo aos estados-membros, como dispõe o artigo 155, II⁹⁴, a constituição delimitou o âmbito de acesso de cada ente, possui como fato gerador para sua incidência⁹⁵ a circulação de mercadorias ou a prestação de serviços, desse modo, sempre que houver o fato nuclear do imposto, esse incidirá sobre a operação. Tem caráter fiscal, no entanto, por ser um imposto que pode ter alíquotas diferenciadas em razão da essencialidade do produto, pode se revestir do caráter da extrafiscalidade⁹⁶, é não cumulativo⁹⁷, ou seja, ao longo da cadeia de produção e distribuição, o valor pago em cada etapa é compensado nos estágios subsequentes.

Sendo, portanto, um dos principais impostos no sistema tributário brasileiro e tem grande importância na arrecadação dos estados, é utilizado para financiar políticas públicas e investimentos em diversas áreas. As regras e regulamentações relacionadas ao ICMS podem variar de estado para estado.

⁹³ A Constituição Federal ocupa, dentro do ordenamento jurídico, posição sobranceira, dando fundamento de validade aos atos emanados dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Encimando a pirâmide jurídica, consagra grandes princípios, que interferem em todas as manifestações normativas estatais e, de modo especial, no significado, conteúdo e alcance das normas tributárias.

⁹⁴ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 155, II.

⁹⁵ CARRAZZA, Roque Antônio. **Impossibilidade de conflitos de competência no sistema tributário brasileiro**. IBET- Instituto brasileiro de direito tributário. p.6.

⁹⁶ SABBAG, Eduardo. **Direito tributário essencial** / Eduardo Sabbag. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 329.

⁹⁷ *Ibidem*, p.330.

Assim, primando pela norma constitucional e o pacto federativo em que os entes têm autonomia para instituir o ICMS por meio de lei ordinária, o mesmo ente é que possui atribuição para conceder a isenção (autônoma)⁹⁸, também por meio de lei, sendo vedado a um ente distinto legislar sobre o assunto de competência do outro, como consta na CFRB, art.151, III.

Porém, existe no ordenamento jurídico uma única forma de isenção heterônoma (a isenção heterônoma ocorre quando um ente federativo isenta tributo cuja competência pertence a outro ente), ou seja, isenção concedida por pessoas diversas, que será instituída por meio de lei complementar da União, é uma isenção específica sobre um imposto determinado, qual seja, o ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza) sobre serviços prestados a destinatários no exterior, nos termos do art. 156, § 3º, II da CFRB.

Não obstante, outras isenções podem ser concedidas por lei complementar, sendo, no entanto, autônomas, o ente que instituiu é o mesmo que isentou, que são: os empréstimos compulsórios, impostos residuais e contribuições sociais que estabelecem novas fontes de custeio para seguridade social. Em rigor, a competência para tributar e para isentar é da alçada do ente federativo que a criou, e em regra, será por lei ordinária.

Diante do apresentado, infere-se que o ICMS não está no rol dos impostos que podem ter uma isenção heterônoma em sua alíquota, sendo a atribuição restrita ao ente que a instituiu, isso porque determinado percentual de alíquota gera uma arrecadação para o ente detentor da competência, e se houver interferência de outro ente pode causar sérios prejuízos financeiros e institucionais.

Ademais, as isenções diretas ou indiretas, a primeira é determinada pela dispensa do pagamento de impostos que seriam devidos pelo contribuinte, ou seja, o governo decide que determinados indivíduos, empresas ou atividades não estão obrigados a pagar um imposto específico⁹⁹. Já a segunda são benefícios fiscais concedidos a certos contribuintes ou setores da economia que resultam em uma redução da carga tributária, mas sem uma eliminação direta de tributos¹⁰⁰, em outros termos trata-se de uma isenção velada, por meio da qual se altera algo que compõe a hipótese de incidência do imposto, com a finalidade de reduzir a alíquota e reduzir a arrecadação advinda deste.

⁹⁸ CARRAZZA, Roque Antônio / **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 29ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 110.

⁹⁹ TEIXEIRA, Elder Martinez. **O federalismo fiscal e as isenções do ICMS. Uma análise sobre a égide da Lei Complementar nº 160/2017**. Universidade Católica do Salvador. 2017. p. 40. Disponível em: <https://deposita.ibict.br/bitstream/deposita/29/5/TCC%20Elder%20Martinez%20Teixeira%20%281%29.compressed.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2024.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 42

Esses incentivos geralmente são implementados de forma a reduzir ou eliminar a incidência de um imposto em determinados produtos, serviços ou operações econômicas, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico, a produção ou o consumo.

Em vez de eliminar completamente o imposto, o governo pode aplicar alíquotas reduzidas em certos bens ou serviços considerados essenciais, como foi o caso da LC 194/2022, como alimentos ou medicamentos, o que configura uma forma indireta de isenção.

Vale ressaltar que as isenções relativas ao ICMS só poderão ser criadas com a participação de convênios, segundo preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea "g", determina que a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS deve ser regulamentada por meio de convênios firmados entre os estados e o Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Machado considera que os Estados, por meio de convênio e de forma unânime, podem regular questões relacionadas a isenções, incentivos e benefícios fiscais referentes ao ICMS.¹⁰¹

Esses convênios são acordos entre os estados que estabelecem as condições e os limites para a concessão de isenções do ICMS, evitando a concessão unilateral por parte de um estado em detrimento de outros.

A LC nº 24/75 que regulamentou a instituição de Convênios para criar benefícios relacionados ao ICMS, também estabelece que o convênio que não for expresso ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação será considerado rejeitado¹⁰². Isso significa que o legislador determinou que, para a concessão válida do benefício, é necessária a concordância unânime de todos os Estados-membros da Federação, incluindo o Distrito Federal.

O estado que agir em desacordo com tal disposição pode sofrer sanções como disposto no art. 8º da LC 24/75, ocasionando, cumulativamente, a nulidade do ato, a ineficiência do crédito fiscal, a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que concedeu.

¹⁰¹ MACHADO. Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 41. ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 231. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68502/curso_direito_tributario_machado_41.ed.pdf Acesso em: 20 de outubro de 2023.

¹⁰² GOVERNO FEDERAL. Lei Complementar nº24/1975. **Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm Acesso em: 20 de outubro de 2023.

Observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro é cristalino ao definir como serão realizadas as isenções relacionadas ao ICMS, aplicando até mesmo penalidades ao ente que desobedecer às determinações.

Destarte, a criação de isenções tributárias, como a isenção autonômica e heterônoma, bem como isenções diretas e indiretas relacionadas ao ICMS, destaca a importância da participação de convênios. Essa participação é fundamental para garantir que as isenções sejam regulamentadas de maneira justa e uniforme, respeitando os princípios da legalidade e da equidade tributária.

Os convênios permitem que diferentes estados e municípios estabeleçam regras e condições específicas para a concessão de isenções, evitando conflitos e promovendo uma maior harmonização entre as legislações tributárias. Assim, a criação de isenções tributárias deve sempre estar acompanhada de um processo colaborativo, que busque o interesse público e a justiça fiscal, assegurando que os benefícios concedidos sejam efetivos e direcionados às áreas que realmente necessitam de estímulo econômico.

3.2.2 Vigência Imediata da Lei Complementar 194/2022

Outra controvérsia sobre o tema, é o fato de a LC 194/2022 ter a vigência imediata¹⁰³, uma lei complementar em matéria tributária que possui vigência imediata e que estabelece reduções na carga tributária, como a diminuição de alíquotas ou a criação de isenções, a vigência imediata implica que a nova legislação entra em vigor no momento que é publicada, sem período de vacância. Isso significa que, a partir do momento de sua publicação, a lei já é válida e eficaz, capaz de produzir seus efeitos, podendo, inclusive, gerar a redução imediata da arrecadação de recursos financeiros para o Estado.

Uma lei, ao estipular que novas alíquotas sejam implementadas de forma imediata, é importante que se observe um período de vacância ou de modulação de efeitos, com a finalidade de que os estados e municípios possam se adequar à nova arrecadação.

Deve ser considerado o planejamento anual e o orçamento em execução¹⁰⁴, que ao ser elaborado considerou as receitas de ICMS com as alíquotas vigentes no momento da confecção da lei orçamentária anual (LOA), que sempre será no ano anterior ao de sua execução, e não com as alíquotas que agora terão que ser reduzidas.

¹⁰³BRASIL. **Lei complementar 194/2022**. SEFAZ MT.

¹⁰⁴GOVERNO DE ALAGOAS. **Governo faz projeção de 14 R\$ bi em investimentos no ano de 2023**. SEPLAG.

Além disso, a segurança jurídica está associada à previsibilidade que o jurisdicionado tem em relação ao direito reivindicado, como destacado por Humberto Ávila¹⁰⁵ ao definir a segurança jurídica tributária como um princípio objetivo em favor do cidadão, e não do Estado, porém, esse princípio é mais abrangente, pois quando nos referimos ao estado, abarcamos toda a coletividade, assim sendo, toda a sociedade, por essa razão o princípio da segurança jurídica compreende o direito de previsibilidade da norma para os cidadãos e para o estado¹⁰⁶.

O argumento de impacto orçamentário enquadra-se dentro do conceito de "segurança jurídica" ou "interesse social", ambos expressos no dispositivo autorizador do instituto. Ou seja, os fundamentos da segurança jurídica são aceitáveis ao se observar que a decisão adotada afeta os interesses sociais da coletividade, e quando se trata de orçamento público, estão em jogo serviços prestados à sociedade.

Por certo que não é que não seja algo fácil comprovar razões de segurança jurídica e/ou de excepcional interesse social que justifiquem a modulação dos efeitos. De modo que os conceitos jurídicos indeterminados envolvidos, como interesse público, segurança jurídica e relevante interesse social, exigem a aplicação da técnica da ponderação, o que resulta na inevitável necessidade de uma tomada de decisão.

Dessa forma, o planejamento das despesas públicas, obrigações contratuais, obras e serviços públicos (educação, saúde, assistência social e segurança pública), aquisições de materiais e medicamentos, que deveriam ser custeados com os recursos advindos da arrecadação do ICMS, foram prejudicadas com a queda abrupta da receita, levando à insegurança do estado ao ofertar os serviços.

A redução das receitas tributárias afetará o cumprimento do orçamento, que é obrigatório, e poderá causar danos à população beneficiária dos serviços públicos estaduais e municipais¹⁰⁷.

Além do mais, a LC 194/2022 fere a norma constitucional elencada no art. 165, § 2º, que dispõe sobre a premissa que a LOA contempla as alterações na legislação tributária. Desse modo, como a LOA é elaborada no ano anterior ao de sua vigência, para que uma alteração na legislação não afete a programação do ente, ela deverá ser incluída na LOA do ano seguinte a sua aprovação e não com aplicação imediata, como aconteceu com LC 194/2022, causando

¹⁰⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 565.

¹⁰⁶ ALMEIDA, Isabela Lopes de. **Estudo de caso sobre o argumento de impacto orçamentário nas decisões tributárias proferidas pelo Supremo Tribunal Federal**. Trabalho de Conclusão de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022. p. 41. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/22759/1/ILAlmeida-min.pdf> Acesso em: 07 de outubro de 2023.

¹⁰⁷ GOVERNO DE ALAGOAS. **Sefaz apresenta resultados fiscais e financeiros de 2022**. SEFAZ.

prejuízos significativos no orçamento dos estados e municípios, não permitindo o cumprimento do planejamento contido no Orçamento Público.

Nesse caso percebe-se que a União não observou parâmetros mínimos necessários, visto a complexidade e as consequências da aprovação da LC 194/2022, desconsiderando totalmente um tempo para conhecimento e adequações.

Conforme dito acima, no capítulo 4 iremos abordar os impactos econômicos e institucionais da aprovação da LC 194/2022 sobre a gestão pública do Estado de Alagoas.

3.3 PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE E SUA APLICAÇÃO NA ALÍQUOTA DO ICMS INCIDENTE NAS MERCADORIAS E SERVIÇOS ESSENCIAIS.

A LC nº 194/2022 alterou o art. 18 do CTN, acrescentando o art. 18-A, ao tornar os combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, como produtos essenciais para fins da incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual de comunicação (ICMS) e, dessa forma, aplicando alíquotas seletiva em razão da essencialidade do produto¹⁰⁸. Ao considerar tais produtos essenciais, exige-se que sejam aplicadas alíquotas do ICMS menores (limitando a alíquota modal, que é o índice aplicado pelo estado na maioria dos produtos e serviços), do que as que eram praticadas pelos Estados.

Segundo Schoueri ¹⁰⁹, o conceito de essencialidade no contexto tributário é aberto e indeterminado, sendo moldado com base em princípios de justiça distributiva. Nesse sentido, a seletividade tributária prevista na Constituição Federal vai além da simples intenção de arrecadar recursos e inclui a formulação de políticas fiscais que estabelecem diferentes alíquotas "de modo que os produtos essenciais não sejam tributados ou sejam tributados a taxas mais baixas".

Esse enfoque na seletividade tributária com bojo na essencialidade visa promover uma tributação mais justa, aliviando a carga sobre produtos essenciais para a subsistência da população e considerando as disparidades econômicas existentes na sociedade¹¹⁰.

¹⁰⁸MACIEL, Lorena Rodrigues. **As alterações no icms-combustíveis em ano eleitoral: o impacto das leis complementares 192 e 194 de 2022 para o federalismo fiscal**. TCC. UFRJ. Rio de Janeiro. 2022. p. 44

¹⁰⁹SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017. p. 397

¹¹⁰LEITE, Yasmim Fernandes de Carvalho. **A seletividade do ICMS e a essencialidade no fornecimento de energia elétrica e serviços de telecomunicações: Uma análise a partir do julgamento do tema 745 pelo STF**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2022.

Isso ocorre para que bens e serviços considerados mais essenciais para a sobrevivência e dignidade das pessoas não sejam tributados na mesma medida que outros menos importantes, considerados supérfluos e, em alguns casos, prejudiciais à saúde

A Constituição Federal (CF/88) instituiu a seletividade como um preceito programático¹¹¹, que tem a finalidade de adequação da alíquota do tributo para garantir o acesso da população aos produtos considerados essenciais para viver com dignidade, facilitando que o maior número de pessoas possa usufruir dos produtos e serviços.

Maia¹¹² leciona que a viabilidade do controle judicial para a classificação da energia elétrica e dos serviços de comunicação como essenciais foi efetivamente estabelecida por meio da Repercussão Geral, ou seja, por uma decisão com efeitos abrangentes, proferida pelo Eminentíssimo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 714.139/SC, que resultou na definição do Tema 745:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 150, II, e 155, § 2º, III, da Constituição federal, a constitucionalidade do art. 19, I, a, da Lei 10.297/1996 do Estado de Santa Catarina, que estabeleceu alíquota diferenciada de 25% para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS incidente sobre o fornecimento de energia elétrica e os serviços de telecomunicação, ao passo que para as “operações em geral” é aplicada a alíquota de 17%. Tese Adotada pelo legislador estadual a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços.¹¹³

Assim, a União, usando de sua competência concorrente constitucional para editar legislação geral em matéria tributária¹¹⁴, quanto a tornar os produtos e serviços essenciais, estipulou alíquotas máximas entre 17 e 18% para todos os entes federados.

Entretanto, há alguns aspectos que devem ser observados pelos parlamentares para aprovação da lei complementar nº 194/2022, um desses critérios é fazer uma análise econômica e financeira com a participação dos Estados, pois embora a natureza tributária da matéria, ao tornar os produtos e serviços supracitados essenciais e estabelecendo alíquotas máximas de incidência do ICMS, a União adentrou na autonomia financeira dos estados e municípios¹¹⁵,

¹¹¹KOCH, Deonísio. **Princípio da seletividade do ICMS e a lei complementar nº 194/2022**. Consultor Jurídico.

¹¹² MAIA, Thiago Nobre. Tributação extrafiscal: a seletividade em razão da essencialidade como critério objetivo para definição das alíquotas do ICMS. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, v. 6, n. 31, p. 235–265, out./dez., 2021.

¹¹³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão. Recurso Extraordinário nº 714.139/SC. Repercussão Geral. Tema nº 745. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 14 de março de 2022. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, n. 49, Disponível: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4307031&numeroProcesso=714139&classeProcesso=RE&numeroTema=745> Acesso em: 04 de fev. 2024.

¹¹⁴BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 24, inc. I. Vade Mecum JusPODIVM. p. 42.

¹¹⁵HENRIQUES, Elcio Fiori. **A autonomia financeira dos estados no federalismo brasileiro – a alteração de competências tributárias estaduais em face da cláusula pétrea**. Tese de doutorado. UPS. 2013.p. 189.

visto que os combustíveis, energia elétrica, transporte coletivo e comunicação não eram considerados essenciais pelos estados, que tinha total liberdade na fixação das alíquotas de ICMS.

Sendo imperioso, que a simples observância da legalidade formal e fundamentação jurídica não deve negligenciar os impactos administrativos, financeiros e sociais das legislações tributárias, que ao tomar decisões políticas se leve em conta as perspectivas dos efeitos concretos que a legislação possa acarretar. Outro ponto a ser observado é sobre a essencialidade dos combustíveis fósseis, como a gasolina e o diesel, no próximo subitem iremos aprofundar um pouco o tema.

3.3.1 Essencialidade dos combustíveis fósseis (gasolina e diesel)

Conforme estudado acima sobre a essencialidade do produto ou serviço, deve-se levar em consideração o quanto ele é útil para que a sociedade possa ter uma vida digna e que seja acessível a todos.

A essencialidade dos combustíveis fósseis é um tema central nas discussões sobre energia, economia e meio ambiente. Durante muito tempo, esses combustíveis têm sido a principal fonte de energia para a maioria das atividades humanas, desde o transporte e a geração de eletricidade até a produção de bens e serviços.

Apesar de sua importância, o uso de combustíveis fósseis é altamente controverso devido aos seus impactos ambientais, tais como: Emissões de Gases de Efeito Estufa: A queima de combustíveis fósseis é a principal fonte de emissões de dióxido de carbono (CO₂), contribuindo para as mudanças climáticas; Poluição do Ar: Além das emissões de CO₂, a combustão de fósseis libera outros poluentes nocivos, como óxidos de enxofre (SO_x) e nitrogênio (NO_x), que causam problemas respiratórios e ambientais; Dependência e Segurança Energética: A dependência de combustíveis fósseis também cria vulnerabilidades, como a exposição às flutuações de preços e conflitos geopolíticos em regiões produtoras¹¹⁶.

Os combustíveis fósseis mais amplamente reconhecidos incluem carvão mineral, petróleo e gás natural, todos têm sua origem na decomposição de materiais orgânicos ao longo do tempo, no entanto, apesar de sua utilidade, esses recursos apresentam uma série de aspectos que estão em desacordo com os princípios da sustentabilidade.

¹¹⁶ CENZI, Juliana Rangel. **Efeito da intoxicação por monóxido de carbono no comportamento termodinâmico do sistema respiratório do corpo humano**. Dissertação de mestrado. Campinas. SP. UNICAMP. 2018. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/dissertacoes-teses/155819/efeito-da-intoxicacao-por-monoxido-de-carbono-no-comportamen>. Acesso em: 15 de março de 2023.

No contexto da lei complementar 194/2022, emerge um questionamento sobre a essencialidade dos produtos derivados dos combustíveis fósseis, como o gás de liquefeito de petróleo, a gasolina e o diesel, que são altamente poluentes, se a redução da alíquota do ICMS incidente sobre eles, estaria incentivando o aumento do consumo desses produtos pela população, contrariando, dessa forma, os acordos internacionais (Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris e a COP 28) ratificados pelo Brasil, de colaboração para reduzir o aquecimento global e o efeito estufa no planeta.

Para responder é necessário fazer um breve histórico sobre os compromissos firmados pelo Brasil com a finalidade de favorecer a redução da emissão de carbono e o consumo dos combustíveis não renováveis.

O Protocolo de Kyoto foi aprovado durante a terceira reunião da Conferência das Partes (COP) da UNFCCC, realizada em dezembro de 1997, na cidade de Kyoto, no Japão. Essa conferência reuniu representantes de quase 160 países. Conhecida como COP3, destacou-se a urgência de agir diante do crescente problema do aquecimento global, reconhecido pela ciência na época¹¹⁷.

O acordo internacional resultante dessa conferência foi inicialmente assinado por 84 países. O protocolo só entrou em vigor em 2005, isso se deu porque exigia a ratificação por metade dos países considerados os principais emissores de gases de efeito estufa, um marco alcançado no final de 2004, com a confirmação da Rússia.

Começou um movimento nos países que aderiram ao protocolo pelo acesso ao mercado de carbono e pela redução das emissões de gases de efeito estufa, que enfrentam pressões para tomar medidas concretas¹¹⁸. Embora o Protocolo de Kyoto tenha sido amplamente ratificado pelos países e apesar dos esforços para atingir as metas, há um consenso de que não alcançou os resultados desejados. Isso se deve principalmente ao desequilíbrio nas metas estabelecidas para nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

Contudo, em 2015, o protocolo de Kyoto foi substituído pelo Acordo de Paris, no qual 195 países assinaram e 147 ratificaram, após várias negociações, porém, ele só teve sua vigência em 2016.

¹¹⁷ GREENPEACE. Campanha energia. Universidade Estadual Paulista
Disponível em: https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/66267/7/7_protocolo_kyoto.pdf Acesso em: 19 de abr. de 2024.

¹¹⁸ BRASIL. EMBRAPA. **Brasil prepara-se para atender Protocolo de Kyoto, 2004**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17970661/brasil-prepara-se-para-atender-protocolo-de-kyoto> Acesso em: 19 de abr. 2024.

O principal objetivo do Acordo de Paris é reduzir as emissões de gases de efeito estufa, como o dióxido de carbono e o uso generalizado de combustíveis fósseis como fonte de energia, pois o aumento da liberação desses gases prejudiciais na atmosfera contribui para o aquecimento global. A meta estabelecida pelo Acordo de Paris é limitar o aumento da temperatura global a menos de 2 °C¹¹⁹.

Já em 2023, houve a 28ª edição da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP28), realizada em Dubai, foi detectado que o desafio para a redução do aquecimento global será ainda maior, visto que, as metas traçadas em pactos anteriores não foram cumpridas, que será exigido maiores esforços dos países, tornando imprescindível a redução da emissão de gases em 43% até 2030 e em 60% até 2050¹²⁰.

Nota-se que há preocupação mundial com o planeta para redução da poluição do ar e proteção do meio ambiente.

No entanto, o relatório sobre lacuna de produção 2023, intitulado “Redução ou Aumento gradual, os principais produtores de combustíveis fósseis planejam ainda mais extração, apesar das promessas climáticas”, produzido pelo Instituto Ambiental de Estocolmo (SEI), Climate Analytics, E3G, Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (IISD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), aponta para o crescimento considerável na produção de combustíveis fósseis, os governos estão literalmente dobrando a produção, o que significa um problema duplo, segundo António Guterres, secretário-geral da ONU¹²¹.

O relatório revelou dados alarmantes, visto que a produção dos combustíveis fósseis estão cada vez mais crescente, pois demonstrou que os países estão planejando aumentar a produção cerca de 110% até 2030¹²², expondo claramente o conflito entre as metas traçadas nos acordos assumidos e os compromissos dos governantes, colidindo com a expectativa de redução

¹¹⁹ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações. **Acordo de Paris**. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf Acesso em: 19 de abr. 2024.

¹²⁰ ONU. Programa para o meio ambiente. 2024. **Conferência das Nações Unidas sobre a mudança do clima (UNFCCC COP 28)** Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/events/conference/conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-unfccc-cop-28> Acesso em: 19 de abr. 2024.

¹²¹ ONU. Programa para o meio ambiente. **Governo planejam produzir o dobro de combustíveis fósseis em 2023 do que o limite de aquecimento de 1,5°C permite**. <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/comunicado-de-imprensa/governos-planejam-produzir-o-dobro-de-combustiveis> Disponível em: novembro 2023. Acesso em 31 de agosto de 2024.

¹²²Ploy Achakulwisut* (SEI), Neil Grant (Climate Analytics), Céline Guivarch (CIRED), Michael Lazarus (SEI), Steve Pye (UCL), Roberto Schaeffer (UFRJ). **Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises**. <https://productiongap.org/2023report/#R1> Disponível novembro de 2023. Acesso em: 01 de setembro de 2024.

da produção e consumo nos países signatários, evidenciando que não estão adotando medidas capazes de combater a degradação do meio ambiente.

O relatório, destacou uma lista de 20 países que estão adotando políticas de apoio financeiro que contribui para estimular a produção e o consumo desses produtos, o Brasil está entre os primeiros países da lista.

Tabela 02 – Lista dos países que planejam aumentar a produção e consumo dos combustíveis fósseis.

Country	Status of national net-zero commitment: net-zero target year	Signatory of Global Methane Pledge	Signatory of Glasgow Statement	Planned change in national fossil fuel production for 2030 relative to 2021 (EJ)		
				Coal	Oil	Gas
Australia	In law 2050	✓		0.2	0 ^a	0.7
Brazil	NDC objective 2050	✓		No data	5.2	1.0 ^a
Canada	In law 2050	✓	✓	No data	3.0	0.6
China	NDC objective 2060			5.3	0	2.6
Colombia	In law 2050	✓		1.7	0.1	0
Germany	In law 2045	✓	✓	0.5	0	0.1
India	NDC objective 2070			10.7	No data	No data
Indonesia	In strategy document 2060	✓		2.5	0.2	1.1
Kazakhstan	In strategy document 2060			0.2	0.4	0.1 ^a
Kuwait	Political pledge 2050 (oil & gas sector) 2050 (rest of economy)	✓		No production	2.1	0.1
Mexico	No commitment	✓		No data	1.4	0.6
Nigeria	In law 2060	✓		No data	1.3	2.0 ^a
Norway	No commitment ^a	✓		No data	0.5	0.3
Qatar	No commitment			No production	No data	3.9 ^a
Russian Federation	In strategy document 2060			3.2	2.9	3.3
Saudi Arabia	Political pledge 2060	✓		No production	5.5	1.3
South Africa	In strategy document 2050			No data	No data	No data
UAE	NDC objective 2050	✓		No production	1.8 ^a	0.4 ^b
UK	In law 2050	✓	✓	No data	0.7	0.6
US	In policy document 2050	✓	✓	5.1	5.2	2.5

^a Norway has committed to a "low-emission society" by 2050 in its 2018 Climate Change Act, with 90–95% emission reduction targets.
^b Planned change for 2028; furthest year for which data is available.
^c Planned change for 2027; furthest year for which data is available.
^d Excluding gas that is re-injected, consumed by producers, and/or flared.

Sources: Net Zero Tracker (2023) and own analyses (see Chapter 3).

Fonte: Relatório 2023¹²³

O Brasil assumiu diversos compromissos ao longo dos anos para reduzir o aquecimento global e a poluição do ar, porém tem adotado algumas medidas contrárias ao acordado, como a aprovação da LC 194/2022, que reduziu a alíquota do ICMS incidente sobre os combustíveis fósseis, incentivando o consumo pela população, agindo na contramão das metas estabelecidas.

O princípio do poluidor-pagador¹²⁴, mencionado por Nabais, se amolda claramente ao sentido de aplicar tributos ambientais para coibir a produção, exploração e comercialização de produtos e serviços que sejam um potencial causador de danos ao meio ecológico.

A classificação dos combustíveis fósseis como essenciais pode retardar a adoção de energias renováveis. Enquanto a gasolina e o diesel continuarem sendo priorizados por razões econômicas. Os incentivos para o desenvolvimento e uso de fontes de energia mais limpas, como solar, eólica e elétrica, podem ser limitados, dificultando a transição para um modelo

¹²³ Relatório de 2023. Disponível em: <https://productiongap.org/2023report/#R1>. Acesso em: 10 de jun. 2024

¹²⁴ NABAIS. José Casalta. **Da sustentabilidade do Estado fiscal**. Biblioteca Nacional de Portugal. Grupo Almedina. 2011. p. 45. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4909060/mod_folder/content/0/NABAIS.%20Da%20Sustentabilidade%20do%20Estado%20Fiscal.pdf. Acesso em: 06 de outubro de 2024.

mais sustentável, atrasando os compromissos ambientais e as metas globais de redução de emissões de carbono.

Uma forma efetiva de proporcionar uma proteção ao meio ambiente, uma sustentabilidade ecológica, é por meio da tributação, que pode ser utilizada tanto por via dos tributos ecológicos como por via de benefícios fiscais¹²⁵. Assim, o estado desestimula a poluição onerando os poluidores com cargas mais pesadas de tributos ou estimula os não poluidores com benefícios fiscais, aliviando a carga tributária.

A contradição entre justiça social e sustentabilidade gera um dilema, por um lado, a redução da tributação sobre a gasolina e o diesel, como previsto na LC 194/2022, é necessária para manter esses produtos acessíveis à população, especialmente para as classes mais vulneráveis, que dependem de transporte público e serviços abastecidos por combustíveis fósseis, por outro lado, essa política vai na contramão de ações que buscam mitigar os impactos ambientais, pois incentiva o uso contínuo de fontes de energia poluentes.

Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis exige investimentos significativos em infraestrutura sustentável, como transporte elétrico e energia limpa. Ao priorizar a acessibilidade de combustíveis fósseis, governos podem adiar os investimentos necessários para essa transição, agravando os danos ambientais e perpetuando a dependência de fontes não renováveis.

Podemos observar, que o objetivo das Convenções e Acordos internacionais firmados é a redução da produção e do consumo dos combustíveis fósseis, pelo seu potencial poluente do meio ambiente, com vista a mitigar o aquecimento global, o fato de tornar tais produtos mais acessíveis ao consumo para a população estaria estimulando a utilização, demonstrando que não há comprometimento do País com as metas para redução do aquecimento global, produzindo, dessa forma, mais poluição.

3.4 SUSTENTABILIDADE FISCAL EM MEIO À REDUÇÃO ARRECADATÓRIA DO ESTADO DE ALAGOAS

Na elaboração e execução do orçamento pelos Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito do controle pré-jurisdicional das políticas públicas através de penalidades aditivas, é possível incorrer em despesas que superem as receitas efetivamente alcançadas durante o

¹²⁵ *Ibidem.* p. 44

exercício. Nessa situação, para evitar a escassez de tesouraria, a Administração Pública terá de recorrer a operações de crédito e aumentar a dívida pública¹²⁶.

Essa dívida envolverá exercícios posteriores, não só a sua amortização, mas também a cobrança de juros em substituição aos rendimentos que o prestador poderia ter recebido se não tivesse emprestado o dinheiro ao ente público. Assim, embora a dívida pública seja uma ferramenta para modelar os limites do que é possível ao longo de mais de um exercício financeiro, é uma ferramenta que precisa ser tratada com cuidado e sustentabilidade para não minar os alicerces em que se assenta.

A sustentabilidade, num sentido lato, é a conservação ou manutenção a longo prazo dos recursos através do planejamento, da economia e da instituição de responsabilidades pelo comportamento e pelos resultados. É, tal como outros princípios estruturantes do Estado constitucional, um princípio aberto cujo imperativo pode ser definido como a obrigação de as pessoas organizarem o seu comportamento de modo a não viverem à custa da natureza, de outras pessoas, de outras nações e das gerações futuras¹²⁷.

O Tesouro, a perspectiva financeira da propriedade pública, pode ser entendido como um daqueles recursos que devem ser protegidos e mantidos a longo prazo. Os recursos públicos não são inesgotáveis: ou uma entidade pública financia as suas atividades com receitas correntes (impostos ou propriedades), ou através da emissão de dívida nacional, ou da impressão de moeda para cobrir as suas obrigações. Se não conseguir cumprir a sua restrição orçamental e pagar a sua dívida através da produção de excedentes, o setor público será forçado a rejeitá-la de alguma forma: explicitamente, através de incumprimento total ou parcial, ou implicitamente, emitindo a moeda nacional e utilizando-a para pagar suas obrigações com consequências inflacionárias. A sustentabilidade fiscal, por sua vez, pode ser definida como a possibilidade de pagar a dívida pública sem a necessidade de grandes perturbações na política monetária e fiscal¹²⁸.

Trata-se de um conceito mais significativo do que a simples solvência, que é a simples possibilidade de que o Estado venha saldar sua dívida com resultados superavitários, sem recorrer a repúdios implícitos ou explícitos. Isso requer apenas que o ente público seja capaz de pagar toda sua dívida em um lapso temporal indefinido: ainda que as políticas atuais possam

¹²⁶ CANOTILHO, J. C. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 7-18.

¹²⁸ COSTA NETO, J. V. **Contabilidade Tributária I**. Salvador: UFBA, 2019.

não satisfazer a restrição orçamentária, uma correção de rumos no futuro poderia possibilitar o pagamento do passivo¹²⁹.

Dessa forma, por um período, um governo poderia incorrer em déficits severos, contanto que futuramente viesse a gerar superávits expressivos e suficientes para adimplir seus compromissos. Há muitas possibilidades para se alcançar tal objetivo, de sorte que o conceito de solvência é amplo demais para possuir aplicabilidade jurídica e não impõe nenhuma hipótese de comportamento aos agentes públicos.

Já as mudanças repentinas na política econômica prejudicam os interesses da população, ou envolvem grandes aumentos da carga tributária, ou desorganizam as políticas públicas com cortes orçamentários significativos, ou ainda levam a um processo inflacionário que concentra a renda. A perspectiva de grandes correções tende a revelar-se irrealista, dado que qualquer governo tem dificuldade em manter grandes excedentes primários durante longos períodos. Afinal, esse processo envolve transferências cada vez maiores de recursos dos cidadãos e das empresas para o governo (e seus credores), levando a dificuldades socioeconômicas e políticas¹³⁰.

Depois de vários anos de erros de política econômica, especialmente durante o governo de Dilma, o Brasil enfrentou a maior recessão da sua história (7%, em 2015-2016), seguida de anos de baixo crescimento, e em 2020, uma recessão causada pela pandemia de COVID-19. Como resultado, a sua dívida bruta passou de 56,3% do PIB em 2014 para 75,8% em 2019; e 88,8% em agosto de 2020. Em 2014-2020, o setor público do Brasil começou a enfrentar grandes déficits primários e várias entidades subnacionais aumentaram sua fragilidade financeira devido a um declínio acentuado nas receitas primárias e um aumento nas despesas, especialmente os estados altamente endividados: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, entre outros¹³¹.

A implementação do teto de gastos públicos (2016), que congelou seu valor em termos reais, a reforma previdenciária (2019) e a proposta de reforma administrativa (2020), juntamente com a redução da taxa Selic fixada pelo banco central, representam uma busca pela responsabilidade fiscal, ainda que o populismo esteja presente em diversos eventos ensaiados

¹²⁹ AFONSO, J. R. A. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹³⁰ CALIENDO, P. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

¹³¹ LOBO, C.; FERREIRA, R. N.; NUNES, M. A. A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, e20210187, 2022.

no Congresso Nacional. A pandemia desacelerou o ritmo de crescimento da economia brasileira ocorrido no final de 2019¹³².

No ano de 2020, as fortes elevações do déficit primário e da dívida bruta expõem o quadro de dificuldades fiscais enfrentado pelo governo central. Além disso, há o aumento das necessidades de financiamento do governo, ficando evidenciadas no crescimento das operações compromissadas nos últimos meses e no encurtamento dos prazos dos títulos públicos no mercado.

Ao final de 2020, espera-se um déficit primário na ordem de 12% do PIB e uma dívida bruta próxima a 91%. De acordo com os dados divulgados pelo Tesouro Nacional para o período janeiro a agosto de 2020, o governo central obteve incrementos dos déficits primário e previdenciário, em R\$ 549 bilhões e R\$ 94 bilhões, respectivamente. Uma notícia positiva é a redução dos juros nominais em R\$ 37 bilhões em razão da queda da taxa Selic¹³³.

O aumento contínuo da dívida bruta do setor público traz consigo, portanto, uma necessidade urgente de manter a âncora orçamental, bem como de exercer pressão sobre a política macroeconômica para limitar a expansão da despesa pública nos próximos anos e procurar resultados primários positivos a curto prazo, para estabilizar o rácio dívida/PIB. A interação entre a política fiscal e a trajetória temporal da dívida pública é chamada de sustentabilidade fiscal. A questão da sustentabilidade fiscal ganha relevância com o Projeto de Emenda Constitucional nº 186/2019, conhecida como PEC Emergencial, que passa a considerar a dívida pública como âncora fiscal de médio e longo prazos.

A sustentabilidade fiscal é um pilar fundamental para a administração pública, pois garante que um governo consiga cumprir suas obrigações financeiras de curto, médio e longo prazos sem comprometer seu desenvolvimento econômico e social. O Estado de Alagoas, assim como outras unidades federativas do Brasil, enfrenta desafios significativos na gestão de suas finanças públicas, especialmente em cenários de redução arrecadatória. Um estado fiscalmente sustentável consegue, portanto, financiar suas operações e investimentos sem recorrer a endividamentos insustentáveis ou a aumentos excessivos de tributos.

Os principais indicadores de sustentabilidade fiscal incluem a relação dívida/PIB, o déficit primário (diferença entre receitas e despesas excluindo-se o pagamento de juros da

¹³² *Ibidem*.

¹³³ OLIVEIRA, C. A.; PIAS, D. A sustentabilidade da política fiscal na presença de quebras estruturais: uma evidência para o Rio Grande Do Sul. **Planejamento e políticas públicas**, n. 54, jan./jun. 2020.

dívida pública), e o superávit primário, que indica a capacidade do governo de gerar recursos suficientes para pagar os juros da dívida sem precisar se endividar mais.

A gestão responsável das finanças públicas é essencial para a estabilidade econômica, pois evita crises fiscais que podem levar a cortes drásticos em serviços públicos e a recessões econômicas.

3.4.1 Sustentabilidade da Dívida Pública

A dívida pública é uma ferramenta básica para a distribuição intertemporal das políticas públicas, permitindo que o fornecimento de bens públicos seja temporariamente dissociado da arrecadação de recursos para cobri-los. Para que um instrumento de dívida cumpra adequadamente o seu papel, é necessário que o emitente adote uma política credível e em que os valores contratuais sejam respeitados, em outras palavras, a política fiscal deve ser sustentável.

A deterioração do estado das finanças públicas nos municípios brasileiros tornou-se um tema frequente nos últimos tempos. O diagnóstico costuma ser explicado por uma equação intuitiva e de fácil compreensão: redução da receita e a correspondente manutenção ou aumento dos gastos da Administração Pública. A busca por maior eficiência administrativa está, portanto, ligada à prestação de melhores serviços, numa situação de recursos limitados, ou seja, eficiência, além da redução dos gastos governamentais. Se essa situação não for alterada ou controlada, conduzirá à insustentabilidade da situação fiscal a longo prazo¹³⁴.

Segundo Bortoli (2013), “a dívida pública é sustentável quando as variáveis que a compõem apresentam uma trajetória que a mantém em nível estável ou decrescente”. Da Costa (2009) leciona que “uma determinada dívida é considerada sustentável se o valor presente dos excedentes primários futuros for igual ou superior ao valor presente da dívida pública”¹³⁵. O autor afirma ainda que “a dívida pública de um país é considerada sustentável se a restrição orçamental do governo puder ser satisfeita sem perturbar a política monetária e fiscal” e, também, “se o valor presente dos excedentes primários futuros for igual ou superior ao nível atual de recursos públicos”.

¹³⁴ CALDEIRA, A. A. et al. Brazilian State debt sustainability: an analysis of net debt and primary balance. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 285-306, 2016.

¹³⁵ DA COSTA, C. E. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; DE CARVALHO, L. O.; DE MEDEIROS, O. L. (organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional – Banco Mundial. 2009.

Hamilton e Flavin (1986) afirmam que a dívida é considerada sustentável se a restrição orçamentária do governo for respeitada intertemporalmente e puder ser liquidada com superávits primários futuros iguais ao valor presente¹³⁶. Uma restrição intertemporal do governo é uma condição de equilíbrio sob a qual as despesas do governo em bens e serviços e os pagamentos de juros são financiados pela arrecadação de impostos ou pela emissão de dívida pública de tal forma que a variação dos componentes dentro da restrição não seja afetada pelos preços, isto é, deve-se ajustá-los à inflação, bem como aos níveis de rendimento e ao crescimento econômico quando estes ocorrem.

Em outras palavras, um governo não precisa manter sempre um orçamento equilibrado para ter uma dívida sustentável, mas não pode ter déficits primários persistentes no seu orçamento¹³⁷.

Ferraz (2016) corrobora essas afirmações, para ele existem dois conceitos de sustentabilidade da dívida pública: o primeiro é dado por uma equação que garante que o valor da dívida tenderá a zero na fronteira, ou seja, a dívida não deverá aumentar indefinidamente a uma taxa de crescimento superior à taxa de juro real; o segundo é a condição em que o Estado deve garantir futuros excedentes primários reais, que no momento inicial sejam iguais ao montante da dívida pública real.

Assim, segundo Simonassi (2017), as análises de sustentabilidade comumente utilizam a equação de equilíbrio dos gastos governamentais (bens e serviços e juros) com a arrecadação de impostos, o que representa a restrição orçamentária intertemporal. Essa restrição significa que a dívida do período corrente é o resultado da dívida do período anterior corrigida pela taxa de juros mais o resultado primário do período corrente¹³⁸.

Desse modo, se o estado quiser manter a dívida constante, deverá gerar resultados positivos que sejam equivalentes ou superiores ao ajuste da dívida com base na taxa de juros, manter constante o rácio dívida líquida/PIB é, portanto, o que define o conceito de sustentabilidade da dívida pública.

A restrição orçamental intertemporal exige que o valor atualizado dos resultados primários exceda o valor atualizado dos resultados primários futuros, a fim de superar a diferença entre a dívida inicial e o valor atualizado da dívida final, se o lado direito da equação

¹³⁶ HAMILTON, J. D.; FLAVIN, M. A. On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. **The American Economic Review**, v. 76, n. 4, p. 808-819, 1986.

¹³⁷ LUPORINI, V. A sustentabilidade da dívida mobiliária federal brasileira: uma investigação adicional. **Análise Econômica**, v. 19, n. 36, 2011.

¹³⁸ SIMONASSI, A. G. Função de resposta fiscal, múltiplas quebras estruturais e a sustentabilidade da dívida pública no Brasil. **Anais...** Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Recife-PE, 2017.

acima for igual a zero, existe condição suficiente para caracterizar a sustentabilidade da dívida pública.

A resposta do resultado primário a um aumento no *rácio* da dívida líquida em relação ao PIB fornece informações viáveis sobre a sustentabilidade da dívida. Utilizando a equação acima, o autor apresentou uma identidade orçamental do governo que não depende de informações sobre como as taxas de juro e o crescimento económico mudam¹³⁹.

Blanchard (1990) afirma que a sustentabilidade existe quando o rácio da dívida pública em relação ao PIB regressa ao seu nível original, implicando a necessidade de excedentes primários. Contudo, Pasinetti (1998) acreditava que os autores propunham algo analiticamente complexo e de difícil aplicação em discussões que não fossem estritamente académicas.

Além disso, ao criticar os limites do Tratado de Maastricht, propôs uma desigualdade para a definição algébrica e geométrica da área de sustentabilidade das finanças públicas, incluindo três grandezas: rácio *déficit*/PIB, dívida/PIB e taxa de crescimento. No entendimento de Caldeira (2016), a sustentabilidade da dívida em percentagem do PIB existe quando esta diminui ou permanece continuamente ao longo do tempo.

A dívida pública representa um dos pilares da estabilização económica e está diretamente relacionada a medidas orçamentais. Nesse contexto, a gestão da dívida pública desempenha um papel fundamental na distribuição intertemporal das políticas públicas, uma vez que a oferta de bens públicos pode ser dissociada da capacidade de receitas do Estado, para que o instrumento de dívida cumpra adequadamente o seu papel, é fundamental que o administrador tributário adote políticas credíveis e nas quais os valores contratuais sejam respeitados, tornando a política fiscal sustentável.

A literatura empírica sobre finanças públicas baseia-se na relação entre políticas de dívida sustentáveis como fatores-chave do crescimento económico.

Com base nos critérios do Fundo Monetário Internacional (FMI), a dívida pública de um país pode ser considerada sustentável se o valor atual das suas receitas for suficiente para cobrir as suas obrigações sem uma grande correção no futuro que seja inviável ou indesejável por razões económica-políticas¹⁴⁰. Caso contrário, níveis significativos de dívida estão associados à instabilidade económica, baixos níveis de crescimento económico e investimento e uma elevada taxa de inflação.

¹³⁹ CALDEIRA, A. A. et al. Brazilian State debt sustainability: an analysis of net debt and primary balance. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 285-306, 2016.

¹⁴⁰ FMI. Fundo Monetário Internacional. **Fiscal Monitor Reports**. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>. Acesso em: 4 jan. 2024.

Desde as flutuações da taxa de câmbio e a introdução do regime de metas de inflação em 1999, a política fiscal do Brasil tem tido o importante objetivo de impedir o crescimento da relação dívida/PIB e tentar induzir uma redução gradual. O esgotamento do regime cambial semifixo forçou o setor público a gerar superávits primários na tentativa de superar as pressões da dinâmica da dívida e da falta de financiamento externo. O resultado foram excedentes primários crescentes que penalizaram a capacidade de investimento público¹⁴¹.

Embora o ajustamento fiscal tenha sido a principal estratégia para a gestão da dívida pública, a sua gestão foi dificultada pelo perfil da dívida. No final de 1997, devido às crises financeiras internacionais, registou-se um aumento significativo do nível das taxas de juro internas, que passaram a apresentar grande volatilidade. Como resultado, os agentes aumentaram a procura de obrigações governamentais após a correção, criando incerteza sobre o serviço da dívida e lançando dúvidas sobre a solvência futura¹⁴².

Na ocasião em que essa dívida se torna insustentável, logo, quando o governo não consegue pagar a dívida criando superávits primários (receitas operacionais superiores aos custos operacionais), pode prejudicar a estabilidade de preços, afetar o desempenho da economia de atividade, gerando uma necessidade de longo prazo por taxas de juros mais altas, afetando negativamente o mercado financeiro e as decisões de consumo e investimento dos consumidores.

3.4.2 LC 194/2022 e a Sustentabilidade Fiscal de Alagoas

O Estado de Alagoas tem uma economia caracterizada por uma forte dependência do setor agropecuário, do turismo e da indústria de transformação, especialmente o setor sucroalcooleiro. No entanto, o estado enfrenta desafios significativos, como altos níveis de desemprego, desigualdade de renda e baixos índices de desenvolvimento humano.

Nos últimos anos, a arrecadação do Estado de Alagoas tem sido impactada por fatores como a desaceleração econômica, a queda nos preços das *commodities* e a redução nas transferências federais. Além disso, a informalidade econômica e a evasão fiscal têm contribuído para a dificuldade em aumentar a arrecadação. Em meio a esse cenário, o governo estadual tem se deparado com a necessidade de equilibrar as contas públicas, mantendo os serviços essenciais e promovendo o desenvolvimento econômico.

¹⁴¹ CALDEIRA, A. A. et al. Brazilian State debt sustainability: an analysis of net debt and primary balance. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 285-306, 2016.

¹⁴² *Ibidem*.

Dados do IBGE mostram que o PIB de Alagoas cresceu a taxas mais baixas que a média nacional nos últimos anos, refletindo a desaceleração econômica. A arrecadação do ICMS, principal tributo estadual, também tem sofrido oscilações, dificultando o planejamento orçamentário do governo¹⁴³.

A redução na arrecadação tem impactos diretos e indiretos sobre a capacidade do Estado de Alagoas em prestar serviços públicos de qualidade. Entre os efeitos diretos, destacam-se os cortes em investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança pública. A diminuição dos investimentos públicos tende a agravar os problemas sociais, aumentando a pressão sobre os sistemas de saúde e educação, além de comprometer a segurança da população.

Os impactos indiretos incluem a redução do consumo das famílias e o aumento do desemprego, uma vez que o setor público é um dos maiores empregadores em Alagoas. A retração na atividade econômica gera um ciclo vicioso de menor arrecadação e maiores necessidades de gastos sociais, dificultando ainda mais a recuperação econômica do estado.

A análise dos últimos orçamentos estaduais mostra que, apesar dos esforços para controlar gastos, o Estado de Alagoas tem enfrentado dificuldades em manter um superávit primário, o que agrava o quadro fiscal.

Para enfrentar o desafio da redução arrecadatória, o Estado de Alagoas pode adotar várias estratégias, que incluem tanto o controle de despesas quanto o aumento da eficiência arrecadatória¹⁴⁴.

Aumento na modernização dos sistemas de arrecadação, o combate à sonegação fiscal e a ampliação da base de contribuintes são medidas para aumentar a eficiência na arrecadação, investir em tecnologia, como a implementação de sistemas de *big data* para identificar inconsistências fiscais, pode trazer resultados significativos a médio prazo.

Reformas Fiscais e Tributárias que simplifiquem o sistema de arrecadação e tornem os tributos mais justos podem ajudar a aumentar as receitas sem sobrecarregar os contribuintes. Em Alagoas, a revisão de isenções fiscais e a implementação de novas alíquotas para setores específicos podem ser consideradas como formas de equilibrar o orçamento.

A pandemia da COVID-19 provocou uma queda no comportamento da base de cálculo do ICMS em relação ao PIB, até o primeiro trimestre de 2020, as flutuações da receita do ICMS acompanharam aproximadamente as mudanças no PIB nominal, embora a base do ICMS fosse

¹⁴³ IBGE. Dados Econômicos e Sociais de Alagoas. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023.

¹⁴⁴ Gustavo Vettorato; José Roberto Rodrigues Afonso; Luciano Felício Fuck. **Transparência Tributária e Eficiência Arrecadatória: Análise de Dados Empíricos**. Revista de Direito Brasileira | Florianópolis, SC | v. 27 | n. 10 | p.92-111 | Set./Dez. 2020

diferente do PIB (se excluir todos os serviços), suas trajetórias não diferiram muito. Portanto, tem sido comum utilizar apenas o PIB como *proxy* para estimar a carga tributária e a tendência de desenvolvimento do ICMS¹⁴⁵, em especial com as mudanças e consequências trazidas pela LC n. 194/2022.

A partir do último trimestre de 2020, o comportamento simétrico entre a base do ICMS e o PIB desaparece, pois a pandemia causou um choque inflacionário significativo no setor comercializável da economia e elevou o preço médio dos bens acima do nível de serviços, resultando em crescimento maior em 2021 da base do ICMS (24,1%) do que o PIB nominal (16,9%).

Tal descompasso culminou que a arrecadação do ICMS aumentasse 0,5 ponto percentual do PIB entre 2020 e 2021, o que foi falsamente retratado como um aumento da carga tributária e serviu de motivação adicional para o governo federal tentar tomar medidas com a finalidade de reverter o aumento da inflação no país à véspera de uma eleição que levou a um sério esgotamento dos recursos do Estado.

Ainda em um contexto nacional, a Nota Técnica expedida pelo COMSEFAZ (2023) apontou que a arrecadação estadual do ICMS teve decréscimo de R\$ 109 bilhões em relação ao período tributável em doze meses após a promulgação e edição da LC n. 194/2022. A CONFAZ apresentou o Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais¹⁴⁶.

Como se pode notar, houve uma queda acima dos 7% na arrecadação estadual do imposto. Também é preciso ressaltar que a queda gerada pelo advento da LC n. 194/2022 é permanente e estrutural, logo há a necessidade de ajustes para o equilíbrio fiscal dos estados e municípios. Por sua vez, a tabela 03 dispõe sobre a arrecadação do ICMS para o Estado de Alagoas.

Tabela 03 - Arrecadação do ICMS por Alagoas em 2022 e 2023



Fonte: CONFAZ (2023)

¹⁴⁵ COMSEFAZ. Nota técnica 2023. Disponível em: www.comsefaz.gov.br acesso em 04 de abr. 2024.

¹⁴⁶ CONFAZ. Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais 2023. Disponível em: www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais Acesso em: 04 de abr. 2024.

Observa-se que o impacto com a mudança trazida pela limitação a 17% para a alíquota do ICMS para Alagoas gerou um impacto de uma variação positiva de 9,16%. Todavia, apesar do aumento da receita, ainda assim houve a verificação geral da projeção de uma perda de mais R\$ 350 milhões que seriam gerados sem a mudança advinda da LC n. 194/2022.

O COMSEFAZ, por meio de Nota Técnica (2023), confirmou que uma das principais estratégias adotadas, pelos entes federativos, dentre eles Alagoas, foi aprovar a mudança da alíquota modal como um meio de compensação para as perdas, conforme verificado. Desse modo, por meio da promulgação da Lei n. 8.779, de dezembro de 2022, a alíquota básica do ICMS foi modificada para 19% no ano de 2023.

Além disso, uma outra medida implementada pelo Estado de Alagoas para o alcance da sustentabilidade fiscal, tendo em vista a compensação da perda de receitas advindas da arrecadação do ICMS, foi a modificação da alíquota incidente sobre bebidas alcoólicas de 25% para 27%, assim aumentou a alíquota do ICMS incidente sobre um item, supostamente supérfluo. Aponta-se que, a justificativa do projeto de Lei e da intervenção governamental foi para a contenção dos efeitos negativos que poderiam ser majorados com o advento da LC n. 194/2022, tendo em vista que diversos outros estados também ampliaram a alíquota modal, com uma média para 19%, assim como fora realizado em Alagoas.

Com todas essas medidas abordadas é preciso que haja uma reflexão sobre a importância de intervenções governamentais efetivas para o alcance da sustentabilidade fiscal. Duas coisas mudaram recentemente na política monetária em todo o mundo, primeiro, o governo conseguiu ampliar e reduzir o déficit da dívida maior, mantendo as taxas de juro reais, segundo, a crise da COVID-19 tornou imperativa a utilização desse espaço fiscal, a expansão dos compromissos de política fiscal apropriada durante a pandemia. Os economistas e os decisores políticos estão cada vez mais confiantes de que a economia está gradualmente regressando à normalidade, mesmo com quatro anos após a declaração da pandemia do coronavírus.

Nesse sentido, a experiência brasileira é particularmente importante, e é responsável por mais de 90% do PIB, pois a dívida pública é superior à da maioria dos países emergentes. Países desenvolvidos como os Estados Unidos e o Reino Unido superaram esse obstáculo com 100% do PIB em 2020.

Embora as taxas de juros de curto prazo no Brasil sejam relativamente baixas, a curva de rendimentos é mais inclinada do que nos países desenvolvidos e a capacidade de produção é limitada ¹⁴⁷.

A sustentabilidade fiscal tornou-se uma preocupação importante no debate político brasileiro. O País encontra-se em uma situação financeira difícil diante da pandemia do coronavírus e dos efeitos que ainda perduram, é, portanto, necessária, uma verificação e reflexão sobre as medidas como a LC n. 194/2022 e seus impactos para a política e sustentabilidade fiscal como um todo.

Nesse contexto, torna-se necessário analisar os impactos e reflexos que a Lei complementar 194/2022 causou na economia de Alagoas.

¹⁴⁷ VELASCO, A.; MUCI, F. O desafio da sustentabilidade fiscal no Brasil. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 02, n. 1, p. 1-18, Edição Especial 2021.

4 O IMPACTO DA APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022 NO ESTADO DE ALAGOAS

4.1 A APROVAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022

A aprovação da Lei Complementar 194/2022 desencadeou intensos debates entre a União e os entes federativos, pois houve uma redução na arrecadação, pelo fato de o ente central não vislumbrar as consequências da decisão proferida.

A gestão de impostos e tributos é uma das responsabilidades primordiais do governo em qualquer nação. Os recursos obtidos por meio de impostos desempenham um papel vital no financiamento de serviços públicos, infraestrutura e programas sociais. Entretanto, a maneira como esses impostos são aplicados e administrados pode influenciar a economia, das empresas e da sociedade em geral ¹⁴⁸. Lamentavelmente, no caso em questão, observa-se uma falta de ponderação e uma negligência quanto às consequências tributárias por parte do governo.

O legislador, diante de uma ou mais possibilidades, dever observar o alcance e os efeitos de cada uma delas, em seguida, decidirá por aquela cujos resultados sejam menos gravosos e beneficie a coletividade, identificando as consequências das deliberações.

Essa forma decisória pode ser aplicada em matéria tributária e financeira, por meio da qual as medidas serão acolhidas sempre projetando o futuro ¹⁴⁹.

As deliberações com um olhar consequencialista em matéria tributária têm como parâmetro a ideia de que as políticas fiscais e os sistemas de tributação devem ser avaliados com base nas consequências que produzem para a sociedade e a economia ¹⁵⁰. Em outras palavras, esse argumento considera que a eficácia e a eficiência das políticas fiscais devem ser medidas pelos resultados que geram, em vez de serem avaliadas com base em princípios éticos ou ideológicos, considerando as consequências da decisão com um enfoque econômico e financeiro do ente, correlacionando com a arrecadação e a aplicação do seu produto para o bem comum, e não apenas o resultado casual e indireto ¹⁵¹.

¹⁴⁸ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Argumentando pelas consequências do direito tributário**. São Paulo: Editora Noeses, 2011/2012. p. 233.

¹⁴⁹ NETO, Bianor Arruda Bezerra. **Consequencialismo judicial no direito tributário: o que é isso?** Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-24/opinio-consequencialismo-judicial-direito-tributario> Acesso em 20 de ago.de 2023.

¹⁵⁰ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Argumentando pelas consequências do direito tributário**. São Paulo: Editora Noeses, 2011/2012. p. 249.

¹⁵¹ *Ibidem*.

O pensamento ao adotar a decisão prevendo uma maximização da receita pode sustentar que o principal objetivo de um sistema tributário é arrecadar a maior quantidade possível de receita para financiar os serviços públicos essenciais, como educação, saúde e infraestrutura. Isso implica dizer que as políticas fiscais devem ser projetadas de forma a minimizar a evasão fiscal¹⁵² e a elisão fiscal¹⁵³, visando a promoção do crescimento econômico e importância de um sistema tributário, em detrimento de decisões pontuais, sem a análise dos seus reflexos, podendo ocasionar redução de impostos ou contribuições, que prejudicaria a atividade do ente federativo.

Ao contrário do que preconiza o sistema tributário, cuja crescente complexidade visa avaliar o impacto das decisões sobre a coletividade e atender às demandas da sociedade e às atividades do Estado, a promulgação da LC nº 194/2022 teve como objetivo fundamental conter os elevados preços de alguns itens no mercado interno. Isso ocorreu desconsiderando o pacto federativo e da autonomia econômica e financeira dos estados e municípios, além de não estimar o impacto financeiro sobre os serviços públicos financiados por esses recursos.

Essas medidas de curto prazo podem resultar em consequências econômicas negativas, como desaceleração do crescimento, falta de investimentos em serviços essenciais para o funcionamento do Estado e interrupção de serviços e produtos, como programas de saúde pública e aquisição de medicamentos.

Seria ideal que o parlamento compreendesse as implicações econômicas de suas decisões, desde que gerassem o mínimo de insegurança jurídica possível. As intenções normativas em relação ao direito devem ser eficazes e efetivas, objetivando uma visão consequencialista além de uma teoria estrutural e institucional¹⁵⁴. Deve-se observar os efeitos práticos e jurídicos das decisões de curto, médio e longo prazos, principalmente, com relação à economia.

Não obstante, o legislador não ter o condão de antecipar fatos futuros, em alguns aspectos, como por exemplo os econômicos, há uma certa previsibilidade, por meio de pesquisas sobre os custos e benefícios, além do critério de racionalidade entre meios e fins¹⁵⁵,

¹⁵² É quando o contribuinte deixa de recolher os impostos ou a máquina arrecadadora, por algum motivo, não consegue arrecadá-los. A evasão pode ser criminosa (sonegação) ou aparentemente legal, valendo-se o contribuinte, para não pagar impostos, de brechas existentes nas leis tributárias.

¹⁵³ Planejamento que visa reduzir a carga tributária a ser paga por uma empresa, valendo-se de meios legais ou de manobras contábeis, mas sem cometer ilícito.

¹⁵⁴ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Controle de Constitucionalidade de normas orçamentárias: o uso de argumentos consequencialistas nas decisões de Supremo Tribunal Federal**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014. p. 53.

¹⁵⁵ FARALLI, Carla. **A filosofia Contemporânea do Direito: temas e desafios**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. *Apud* CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. 2014. p. 54.

de modo que se torna evidente que, se reduzir impostos, consequentemente irá reduzir as receitas oriundas dessa fonte.

Assim, na análise das variadas probabilidades que escapam à compreensão do legislador, ele deverá se amparar em apoios técnicos e especializados para embasar o seu entendimento, e adotar uma medida mais assertiva e com menos impactos práticos e jurídicos.

Diante do exposto, seguiremos com a análise detalhada de como as consequências na redução da alíquota do ICMS impactaram na arrecadação dos estados.

4.1.1 A redução da alíquota do ICMS trazida pela LC 194/2022

O Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ) emitiu a Nota Técnica nº 023/2023 acerca dos impactos da LC 194/2022 na arrecadação do ICMS pelos entes federativos.

O Comitê ressaltou que a política de preços da Petrobras entre 2016 a 2022 culminou em instabilidades na comercialização interna de combustíveis, o que gerou aumento dos preços para o comércio internacional e derivados no âmbito nacional. Ademais, houve aumento da arrecadação do ICMS, a qual foi acima do PIB no ano de 2021, no decorrer da pandemia, o que foi a motivação para a edição de duas leis complementares, uma delas a LC 194/2022.

Aponta-se que a lei complementar transformou os combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte em bens e serviços essenciais e, consequentemente, modificando a incidência da alíquota de ICMS sobre eles, tais itens têm uma grande relevância na arrecadação dos estados e municípios.

A LC n. 194/2022 limitou as alíquotas do ICMS sobre essas operações, desse modo, não poderiam ultrapassar as alíquotas modais das operações em geral, logo, com variação de 17% e 18% (Brasil, 2022).

Por conseguinte, houve a alteração no Código Tributário Nacional, como também, a modificação da Lei Kandir, para que o ICMS não fosse mais incidente nos serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica e nos encargos do setor, tais como a exclusão da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) da base de cálculo (Brasil, 2022).

Tais medidas trouxeram significativos impactos para os entes federativos, tendo em vista a perda de arrecadação advinda da redução das alíquotas. Isso porque, combustíveis, energia elétrica e comunicações são responsáveis por 1/3 da arrecadação do ICMS no âmbito estadual.

O primeiro semestre da análise feita pelo COMSEFAZ sobre a queda da arrecadação do período entre 2022 e 2023 foi de 6% em termos nominais, o que representou em torno de R\$ 40 bilhões, foi avaliado que houve uma queda efetiva do exercício contrafactual de R\$ 102 a R\$ 109 bilhões, conforme as projeções para o período de julho de 2022, período de promulgação da LC 194/22 até junho de 2023, se houvesse crescimento da receita no mesmo ritmo do PIB ou da base do tributo. No caso da análise conforme a base, estima-se aumento de R\$ 109 bilhões na receita, todavia, se a variação for a análise ao PIB nominal, foi verificada uma perda de R\$ 102 bilhões.

Apesar da verificação de um resultado positivo e de recuperação em 2021, nota-se também a perda dessa trajetória ascendente em 2022, em razão das mudanças na cobrança do ICMS, com início no fim do segundo trimestre, o que impactou em uma retração de 2,75% no fim do ano em questão.

Em termos reais, os ganhos tributários advindos do ICMS caíram em todos os entes federativos em 2022 e 2023. O destaque foi para o Estado do Rio Grande do Sul, com retração de 15,1%, em comparação aos períodos de janeiro a agosto de 2022 e 2023, a queda real alcançou -7,6%, em um total de R\$ 37 bilhões.

Com o objetivo de reverter tal quadro, a estratégia inicial dos entes federativos foi a mudança da alíquota modal do ICMS, para contornar as severas perdas receituárias, doze Estados da Federação (Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Maranhão, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins) aprovaram projetos para a reformulação da alíquota modal, com vigência a partir de abril de 2023. A média de mudanças oscilou de 18% e 21%, em casos como o Piauí, assim como de alíquota de 19% para casos como Paraná e Alagoas (COMSEFAZ, 2023).

Abaixo apresenta-se a tabela 04 que dispõe a comparação da alíquota modal das Unidades Federativas antes e após a promulgação da LC 194/2022, com a apresentação das alíquotas adotadas pelos entes federativos no ano de 2023, tendo em vista que há a intenção de mudança em 2024, todavia, o período de vigência varia para cada ente.

Tabela 04 - Alíquotas modais dos entes federativos antes e após a LC 194/22

ENTES FEDERATIVOS	ANTES LC194/2022	DEPOIS DE LC 194/2022
AC	17%	19%
AL	18%	19%
AM	18%	20%
BA	18%	19%
CE	18%	20%
MA	18%	20%
PA	17%	19%

PI	18%	21%
----	-----	-----

Fonte: Própria (2024)

Em veiculação aos impactos verificados, o COMSEFAZ apresentou os significativos pontos problemáticos encontrados quanto aos impactos que a LC 194/2022 e seu reflexo negativo para o financiamento de serviços públicos dos Estados no decorrer de 2023.

Em conjunto com a aprovação da LC 192/22, a LC 194/22 trouxe impactos severos para a perda de receita, com impacto para os estados e municípios brasileiros, e ainda trouxeram a redução estrutural para o orçamento dos entes federativos, o que gerou a retirada por exercício fiscal, em torno de R\$ 100 bilhões na arrecadação do ICMS¹⁵⁶.

Foram retirados recursos que são essenciais para a manutenção de serviços fundamentais como saúde e educação, impactando os orçamentos e a capacidade de fornecer subsistência digna.

Durante a tramitação do projeto que resultou na LC 194/2022, especialistas, como o economista Manoel Pires (FGV Ibre), alertaram sobre esses impactos tanto nos serviços essenciais quanto no orçamento, sendo imprescindível uma análise mais aprofundada sobre a impossibilidade de equilíbrio do orçamento estadual com o aumento das despesas e diminuição de receitas, esse aspecto demonstra a insustentabilidade fiscal advinda da lei complementar e o consequente impacto negativo para os serviços essenciais prestados à população.

Ressalta-se que o ano de 2023, o primeiro após a edição das leis, apresentou ajustes considerados, como o esperado para a circunstância. Todavia, é preciso que também haja o entendimento sobre um nível menor de receitas, devido à retração no segundo semestre de 2022. Ademais, ainda é preciso apresentar que no período em questão de 2022, houve a retração no que concerne aos recursos direcionados à prestação de serviços para a população vulnerável, com a justificativa de que não havia uma margem de ação, conforme os valores identificados no primeiro semestre do ano, como também, inflacionado pelo comportamento das *commodities* no início do conflito na Ucrânia¹⁵⁷.

A tabela 05 apresenta, de forma inequívoca, a discrepância entre os valores de receitas e despesas dos entes federativos, o que se pode também aferir a insustentabilidade fiscal pelo

¹⁵⁶COMSEFAZ. Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal. **LC 194**: legislação de 2022 prejudicial aos estados segue comprometendo serviços públicos. Brasília, ago. 2023b. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/lc-194-legislacao-de-2022-prejudicial-aos-estados-segue-comprometendo-servicos-publicos/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

quantitativo de Unidades da Federação que apresentaram uma queda considerável nas receitas correntes e em contrapeso, aumento nas despesas.

Tabela 05 - Receitas e despesas correntes dos estados nos primeiros semestres de 2022 e 2023

Descompasso			
Receitas e despesas correntes* - R\$ bilhões			
Estado	Receitas correntes 1º sem/2023	1º sem23/1ºsem22 (%)**	Despesas correntes 1º sem/2023
SP	153,77	-4,9	126,45
MG	47,83	-4,4	37,47
RJ	45,33	-8,4	39,88
BA	31,97	-1,7	27,07
PR	30,11	-2,4	22,17
RS	29,39	4,3	25,00
PE	23,94	6,9	19,39
SC	20,59	-2,6	16,92
GO	18,95	-1,4	16,52
PA	18,11	-1,0	14,55
CE	16,50	4,2	13,48
MT	15,65	-4,3	10,55
DF	15,53	-4,3	11,90
AM	13,46	2,0	12,46
MA	11,40	-1,8	9,17
ES	11,07	-8,7	8,16
MS	10,47	2,7	8,32
PB	8,60	3,5	6,45
PI	8,06	5,9	6,23
RN	7,90	-0,6	6,99
AL	7,44	3,6	5,96
TO	6,92	9,2	5,59
RO	6,43	0,3	4,49
SE	6,40	1,4	5,21
AC	4,66	1,6	3,68
AP	4,15	-6,4	3,01
RR	3,47	0,2	2,75
			11,4

Fonte: Siconfi/STN, com elaboração do Valor. Dados coletados de 14 a 18 de agosto/23. *26 Estados e DF, considerando receitas realizadas e despesas liquidadas. **Variação real, com atualização pelo IPCA

Fonte: COMSEFAZ

Nota-se que quatorze entes federados amargaram uma queda variável de 1 a 8% das receitas decorrentes, sendo que destes o Distrito Federal e Minas Gerais apresentaram uma confluência positiva entre o aumento das despesas e queda das receitas. Todavia, o ponto central de análise da tabela é o aumento das despesas correntes em vinte e quatro das Unidades da Federação, o que é passível a inferência de que houve impacto negativo na prestação de serviços essenciais por esses entes, tendo em vista que, é inegável o reflexo da lacuna da arrecadação do ICMS para as receitas correntes e a sua alocação para a adimplência das despesas.

Um outro ente que pode ser citado para ilustrar o ponto levantado neste estudo é Santa Catarina, o qual apresentou que as alíquotas para combustível, energia elétrica e comunicações foram retraídas de 25% para 17%, sendo que os transportes não foram afetados, pois a fixação já era de 17%¹⁵⁸.

Também se observa o caso do Estado do Goiás, no qual a arrecadação do ICMS em novembro de 2023 registrou um aumento de 15,03% pela arrecadação do tributo. Os setores que impactaram esse aumento foram o de combustíveis e de energia elétrica, com ampliação de

¹⁵⁸ SEFAZ/SC. Secretaria de Fazenda do Governo do Estado de Santa Catarina. **Santa Catarina tem aumento real na arrecadação de 0,6% em março de 2023.** 2023. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/midia/noticia/3321>. Acesso em: 11 jan. 2024.

49,82% e 15,38%, respectivamente, tendo em vista que esses foram os setores impactados pela LC 194/2022.

Assim, como também levantado pelo COMSEFAZ, o setor de combustíveis demonstrou uma contratura em julho e agosto de 2022, com recuperação a partir de junho do ano seguinte. Já em relação à energia elétrica, o Comitê evidenciou uma baixa recuperação da receita, em razão dos efeitos originados da reinclusão da TUST/TUSD na base de cálculo do tributo, conforme decisão proferida pelo STF, RE nº 1.0410716/SP¹⁵⁹. Ressalta-se também que as empresas de comunicações também foram morosas para aplicar a redução das alíquotas, fator esse que influenciou na quebra estrutural ser verificada a partir de agosto de 2022.

Os resultados sobre os impactos da LC 194/2022 nos serviços essenciais elencados na arrecadação do ICMS no setor de energia elétrica, segundo o Ministério de Minas e Energia ¹⁶⁰, apresentou uma variação entre 25% a 30%, a depender do estado, demonstrando uma redução relevante para o patamar de 17 a 18%.

A título de exemplo, essa mudança para o Rio de Janeiro dispôs que as unidades consumidoras da classe residencial, comercial e industrial, com um consumo superior a 300kWh podem perceber uma diferença positiva de 13% na fatura do serviço. Já em Minas Gerais, as unidades de classe residencial podem compreender uma redução de 16%, já em São Paulo, a redução gira em torno de 9%, enquanto na Bahia, a redução média é de 10% no valor das faturas de energia elétrica¹⁶¹.

A simulação de faturas de consumo de energia elétrica, feita pelo Ministério de Minas e Energia, com base em um consumo médio de 162 kWh por mês, com a tarifa média já com a inclusão de impostos, selecionadas no site da ANEEL em julho de 2022, com dados base de abril de 2022.

¹⁵⁹ STF, Supremo Tribunal Federal. **ICMS – eletricidade – valor global – tarifa de uso do sistema de distribuição e tarifa de uso do sistema de transmissão – exclusão na origem – recurso extraordinário – matéria constitucional – repercussão geral configurada.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7014415> Acesso em: 08 de abr. 2024.

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **MME publica o impacto potencial da redução dos tributos nas faturas dos consumidores de energia elétrica.** Jul. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-publica-o-impacto-potencial-da-reducao-dos-tributos-nas-faturas-dos-consumidores-de-energia-eletrica>. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹⁶¹ *Ibidem*.

Tabela 06 - Impactos da LC 194/2022 em faturas de consumo de energia elétrica

Estado	Fatura Atual (R\$)	Efeito Lei nº 14.385/2022	Efeito Lei nº 14.182/2021	Efeito LCP 194/2022	Fatura Final (R\$)	Variação Final
Acre	142,68	-12,7%	-2,5%	-13,1%	109,41	-23,3%
Alagoas	138,02	0,0%	-2,2%	-12,0%	123,31	-10,7%
Amapá	109,28	0,0%	-2,4%	-6,7%	100,77	-7,8%
Amazonas	159,52	0,0%	-2,0%	-5,2%	149,52	-6,3%
Bahia	132,72	0,0%	-2,2%	-11,7%	118,22	-10,9%
Ceará	140,60	-1,2%	-2,2%	-15,9%	120,20	-14,5%
Distrito Federal	140,51	0,0%	-2,9%	-7,4%	128,71	-8,4%
Espírito Santo	153,62	-11,4%	2,3%	-12,9%	126,80	-17,5%
Goiás	171,01	-10,3%	-2,6%	-17,3%	130,71	-23,6%
Maranhão	133,29	-21,9%	-2,5%	-13,2%	90,49	-32,1%
Mato Grosso	147,92	0,0%	-1,7%	-16,3%	126,19	-14,7%
Mato Grosso do Sul	153,67	0,0%	-1,8%	-8,2%	141,10	-8,2%
Minas Gerais	148,68	-6,2%	-2,4%	-15,3%	121,16	-18,5%
Pará	164,54	-6,3%	-1,9%	-15,4%	133,85	-18,7%

Fonte: Ministério de Minas e Energias – BRASIL.

Os percentuais também sofrem uma influência positiva com redução nas contas de energia, em razão da Lei n. 14.182/21, assim como a sanção da Lei 14.385/22, ao qual estorna para o consumidor os créditos de PIS/COFINS. Todavia, também se nota que a LC 194/2022 impacta positivamente para o consumidor, sendo possível analisar também que a variação da redução é de -5,2% (Amazonas) a -17,3% (Goiás).

Desse modo, e com base nos dados colecionados acima, demonstra-se a desigualdade abismal e o abalo econômico sofrido pelos estados em todo o Brasil, tendo em vista a transformação verificada entre os cenários de julho de 2022 até o fim de 2023, ocasionando uma perda de receita substancial nesses entes com a aprovação da LC 194/2022, observaremos, agora, o comportamento do Estado de Alagoas frente à desoneração da alíquota do ICMS.

4.2 ABALO ECONÔMICO SUPOSTO PELO ESTADO DE ALAGOAS FRENTE À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

Neste ponto, analisaremos os dados que foram extraídos do Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais, fornecido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), vinculado ao Ministério da Economia, com a finalidade de demonstrar as variações da tributação nos anos de 2020 a 2022, abrangendo os produtos e serviços influenciados pela LC 194/2022.

No que concerne à arrecadação proveniente dos serviços de comunicações, observou-se uma queda a partir do segundo semestre de 2022, a alíquota anterior, que era de 28%, foi reduzida para 17%, representando, teoricamente, uma diminuição de aproximadamente 40% nos valores arrecadados.

É relevante salientar que, apesar de não apresentar um crescimento notável, a arrecadação referente aos serviços de comunicação permaneceu estável nos anos de 2020 e 2021, com uma variação entre esses anos de -0,73%¹⁶².

Esse cenário perdurou até o primeiro semestre de 2022, com variações moderadas alternando entre aumento e redução.

Dessa forma, é notável a redução nos montantes arrecadados a partir de julho de 2022, intensificando-se em agosto do mesmo ano, quando a variação relativa na arrecadação passa a situar-se em torno de -25%, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 07 - Arrecadação do ICMS sobre serviços de comunicações no estado de Alagoas

Mês/período	2020 – 2021	2021 – 2022
Mai	16,59%	6,14%
Jun	-16,53%	8,42%
Jul	5,22%	-9,56%
Ago	4,20%	-27,55%
Set	-10,58%	-32,32%
Out	-2,36%	-28,03%
Nov	-7,16%	-21,41%
Dez	-6,68%	-31,82%
1º Semestre	2,12%	2,11%
2º Semestre	-3,34%	-25,54%
Total	-0,73%	-11,95%

Fonte: Elaboração nossa com os dados do Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais do Confaz.¹⁶³

A análise do relatório revela uma expressiva diminuição no segundo semestre de 2022 em comparação ao mesmo período de 2021, registrando uma redução de mais de um quarto na arrecadação, correspondendo a uma perda superior a R\$ 27 milhões de reais.

Esses indícios apontam para a queda nas receitas estaduais em decorrência da legislação complementar abordada. Após examinar os impactos do ICMS nos serviços afetados, é necessário investigar também as perdas na arrecadação do ICMS sobre os bens de consumo afetados, como combustíveis e energia elétrica.

¹⁶² CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**.

¹⁶³ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**.

O ICMS incidente sobre os combustíveis é um dos pontos mais controvertidos, destaca-se, inicialmente, sua importância para os estados, no ano de 2021, o ICMS sobre combustíveis representou 17,52% do total das receitas provenientes do ICMS, considerando os estados e o Distrito Federal em conjunto¹⁶⁴.

Essa fonte revela-se de suma importância para setores essenciais, como educação e saúde, que possuem percentuais de gastos obrigatórios estipulados no art. 212 da Constituição Federal.

Além disso, é relevante salientar que uma redução nas alíquotas não necessariamente resulta em uma diferença para o consumidor final, conforme evidenciam indícios apresentados em estudo recente.

Observa-se que o maior impacto no preço do combustível vem do custo de realização da Petrobras, que corresponde a 39%, em seguida, aparecem os custos e margens das distribuidoras, postos e do etanol anidro, que representam 27%. O ICMS responde por 24% do preço, enquanto os tributos federais somam 10%¹⁶⁵.

Dessa análise, fica clara uma obviedade: o preço do combustível, que, até as recentes mudanças legislativas, era a base de cálculo do ICMS, é afetado por custos de produção e distribuição que não estão relacionados à questão fiscal, tornando-se independente do ICMS.

Embora essa proposição não seja absoluta, ela deve ser ponderada pelo legislador e submetida a uma análise mais aprofundada pela comunidade acadêmica.

As alíquotas eram estabelecidas em 29% para gasolina e 23% para o álcool, sem disposições específicas para outros combustíveis, com a promulgação da Lei Complementar nº 194/2022, as alíquotas foram reduzidas para uma taxa geral de 17%.

Os dados obtidos dos sistemas do Confaz indicam perdas no segundo semestre de 2022, período em que entrou em vigor a nova alíquota:

Tabela 08 - Arrecadação do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes no estado de Alagoas.

Mês/ano	2020	2021	2022
1º Semestre	R\$ 454.030.234,00	R\$ 551.305.768,00	R\$ 683.267.842,00
2º Semestre	R\$ 490.474.092,00	R\$ 655.229.206,00	R\$ 456.493.493,00
Total	R\$ 944.504.326,00	R\$ 1.206.534.974,00	R\$ 1.139.761.335,00

Fonte: Elaboração nossa com os dados do Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais do Confaz.¹⁶⁶

¹⁶⁴ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**.

¹⁶⁵ Tabela de preço – Gasolina- 01.09.2024. Disponível em: <https://precos.petrobras.com.br/#gasolina> Acesso em 25 de setembro de 2024.

¹⁶⁶ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**.

Conforme evidenciado, o segundo semestre de 2022 apresentou desempenho inferior em comparação aos mesmos períodos nos anos de 2021 e 2020, sendo que neste último, a arrecadação ainda sofria os impactos da pandemia, a diferença em relação ao segundo semestre de 2021 atingiu o montante de R\$ 198.735.713,00.

As perdas foram notavelmente expressivas, especialmente ao considerar a expectativa de aumento na arrecadação devido à elevação dos preços dos combustíveis, a variação positiva do PIB e a tendência geral que se delineava.

A arrecadação proveniente do consumo de combustíveis e lubrificantes, após pelo menos 18 meses de crescimento constante, passou a apresentar variação negativa a partir da entrada em vigor da LC nº 194/2022, em julho de 2022.

Dessa maneira, é evidente um impacto direto da nova legislação, que, embora esperado, teve sérias repercussões na arrecadação do estado de Alagoas por meio do ICMS sobre combustíveis.

No que diz respeito à energia elétrica, é inegável que é um bem essencial para a vida moderna, pois, sem eletricidade, várias atividades cotidianas da população seriam inviáveis.

Segundo Machado, “sem energia não há vendas, prestação de serviços ou produção. Não se vive, apenas se sobrevive, e mal”¹⁶⁷.

Nesse sentido, o Ministro Marco Aurélio, embasado pelos ensinamentos do Professor Roque Antônio Carraza, argumenta que, ao ser aplicada a seletividade no ICMS, o critério a ser adotado deve ser a essencialidade dos bens ou serviços¹⁶⁸.

É indiscutível que a energia elétrica e os serviços de comunicações são considerados essenciais, o que exige que a carga tributária seja proporcionalmente menor conforme a sua indispensabilidade.

É fácil compreender a essencialidade da energia elétrica tanto para o consumidor final, que é o contribuinte de fato e de direito, quanto para sua função como insumo na produção de diversos produtos e serviços.

No entanto, a energia elétrica é uma fonte importantíssima na geração de recurso para o estado, por meio da incidência dos impostos.

O percentual de ICMS que incide sobre a energia elétrica sofreu oscilação com o advento da LC 194/2022, pois a lei estadual que regula o setor, em Alagoas, estabelecia uma

¹⁶⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **A tributação da energia elétrica e a seletividade do ICMS**. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo, 2000, p. 73.

¹⁶⁸ STF. REX nº 714.139/SC. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br> Acesso em: 24 de setembro de 2024.

taxa de 25% sobre o consumo que ultrapassasse a faixa de 150 kilowatts mensais, tanto para estabelecimentos comerciais quanto residenciais, com a redução do percentual da alíquota para 17%, houve um impacto substancial na arrecadação.

Ao fazer uma análise superficial dos dados disponíveis no Boletim, conseguimos perceber uma diminuição na arrecadação dos valores oriundos do ICMS, visto que a alíquota teve uma redução abrupta.

Tabela 09 - Arrecadação do ICMS sobre consumo de energia elétrica no estado de Alagoas.

Mês/ano	2021	2022	2023
Julho	45.818,451	51.043,498	54.069,086
Agosto	46.165,016	36.753,882	49.651,186
Setembro	49.357,469	38.839,269	48.766,534
Outubro	52.209,999	44.324,553	53.672,336
Novembro	53.763,207	44.081,360	56.761,607
Dezembro	58.968,719	44.361,468	182.799,166

Fonte: Elaboração nossa com os dados do Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais do Confaz.¹⁶⁹

Em que pese a energia elétrica ser algo essencial já pacificado na doutrina e jurisprudência, e um bem de muita relevância para a população, os recursos provenientes do ICMS têm como objetivo financiar serviços para toda a população no geral, e fazendo um sopesamento sobre a coletividade e o indivíduo em particular, o Poder público deve optar pela coletividade.

Ademais, um ponto a ser discutido sobre a energia elétrica é sobre a sustentabilidade ambiental, pois no Brasil a maior parte do potencial energético advém das hidrelétricas, que utilizam a água como principal matéria prima, correspondendo a cerca de 87% de toda energia gerada, apesar de ser considerada energia limpa, tudo que circunda a produção ocasiona impacto considerável ao meio ambiente, como a decomposição da vegetação submersa, que resulta na emissão de gases como metano, dióxido de carbono e óxido nitroso, os quais contribuem para as mudanças climáticas¹⁷⁰.

A produção da energia elétrica gera muitas incertezas acerca da sua sustentabilidade, de modo que, o fim para o qual a energia elétrica é utilizada pode ser essencial, pois é um bem de

¹⁶⁹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**.

¹⁷⁰ CUSTÓDIO, Douglas. LORUSSO, Jhonnata. Cavalcante, Lorenzo. Lopes, Robson. **Usinas Hidrelétricas e seus Impactos Ambientais**. Anais da Exposição Anual de Tecnologia, Educação, Cultura, Ciências e Arte do Instituto Federal de São Paulo- Campus Guarulhos - v.2 2022

extrema necessidade para a vida cotidiana, porém, a forma como a energia elétrica é produzida não é sustentável, e demanda uma grande degradação ao ambiente.

Esses dois extremos são pontos que devem ser analisados e ponderados, fazendo um sopesamento entre a produção por hidrelétricas e a utilização crescente pela população, exigindo um equilíbrio entre a necessidade de um fornecimento energético estável e acessível, considerando diversos fatores, como: sustentabilidade ambiental, segurança energética, impactos socioeconômicos e a necessidade de atender à demanda crescente.

A redução da alíquota do ICMS sobre a energia elétrica convencional estimula o consumo na casa do brasileiro, contribuindo ainda mais para a sua produção desenfreada e reduziria a arrecadação dos estados e municípios.

Vale ressaltar que uma parte dos recursos oriundos do ICMS é direcionada para educação e saúde, ou seja, o Estado estimula o consumo de um bem, que a sua produção destrói o meio ambiente e reduz o recurso financeiro que será destinado para tratamento da saúde e educação da população.

A trajetória da arrecadação de recursos financeiros seguiu o mesmo padrão observado na arrecadação com combustíveis e serviços de comunicação, excluindo os serviços de transporte conforme discutido anteriormente, a inicial tendência de crescimento foi rapidamente substituída por uma queda na arrecadação, resultando em prejuízos notáveis para os cofres públicos em Alagoas, como iremos desenvolver no tópico a seguir.

4.2.1 - A avaliação dos danos financeiros na arrecadação do estado de Alagoas

Finalmente, é pertinente examinar, de uma perspectiva abrangente, os impactos financeiros reais das medidas estabelecidas pela Lei Complementar nº 194/2022 para as finanças públicas de Alagoas.

Neste ponto, serão consideradas as variações na arrecadação do ICMS em relação a outros itens sujeitos a esse imposto, utilizando os dados detalhados de arrecadação disponibilizados pelo Confaz no Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais.

Adicionalmente, foram estudadas as proporções das rubricas que compõem as receitas não destinadas a despesas, a fim de esclarecer em que medida as receitas perdidas correspondem à arrecadação global do estado de Alagoas, os dados foram coletados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de Alagoas.

No tocante ao ICMS, a arrecadação totalizou 690,78 bilhões de reais em 2022, desse montante 203,11 bilhões correspondem aos bens cujas alíquotas foram impactadas pela LC nº

194/2022, excluindo-se a arrecadação sobre os transportes, uma vez que não sofreu alterações no contexto de Alagoas.

Em termos percentuais, observa-se que 29,4% das receitas do ICMS correspondem aos bens que tiveram parte da arrecadação afetada, isso ocorre em um contexto de queda na arrecadação, conforme já evidenciado nos itens anteriores.

No que diz respeito a esses mesmos bens, houve uma redução de 25,25% na arrecadação ao comparar o segundo semestre de 2021 com o segundo semestre de 2022, enquanto isso, a arrecadação do ICMS registrou um aumento de 7,53% no mesmo período em relação aos itens não afetados pela Lei Complementar estudada, incluindo os transportes, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 10 - Balanço do ICMS no segundo semestre 2021/2022

Referência/ano	2021	2022	Varição
ICMS	R\$ 351.947.221.086,55	R\$ 341.011.678.102,90	-3,11%
ICMS afetados	R\$ 114.197.376.940,00	R\$ 85.360.399.216,25	-25,25%
ICMS não afetados	R\$ 237.749.844.146,55	R\$ 255.651.278.886,65	7,53%
% Afetados/total	32,4%	25,0%	
% Não Afetados/total	67,6%	75,0%	

Fonte: Elaboração nossa com os dados do Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais do Confaz.¹⁷¹

A taxa de crescimento de 7,53% na arrecadação do ICMS, ao comparar com o segundo semestre de 2021/2022 e excluindo a arrecadação sobre energia, combustíveis e comunicações, mostra-se condizente com o crescimento estimado do PIB, que foi de 7,7%, conforme indicado pela Secretaria de Estado de Planejamento de Alagoas para o período de 2020/2021.

É importante salientar que a queda foi tão expressiva a ponto de resultar em uma variação relativa negativa de -3,11% na arrecadação por ICMS no segundo semestre de 2021/2022, considerando que os bens não afetados mantiveram um crescimento normal, enquanto os bens afetados experimentaram uma grande queda, esse dado evidencia a importância das receitas provenientes do ICMS sobre os bens afetados.

Com o objetivo de obter uma compreensão mais abrangente da importância das receitas do ICMS em relação às receitas correntes do Estado de Alagoas, foram empregados dados provenientes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), elaborado pela Secretaria da Fazenda de Alagoas (Sefaz/AL).

¹⁷¹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**.

As receitas dos estados e do Distrito Federal, sujeitas a uma execução relativamente livre, compreendem aquelas provenientes de impostos e transferências da União. Na tabela abaixo, os dados obtidos da Sefaz/AL (RREO) foram comparados com os dados do Confaz, desconsiderando as deduções relacionadas às transferências aos municípios.

Tabela 11 - Comparativo dos dados da Sefaz/AL e Confaz: arrecadação de Alagoas em 2022.

Receita/Banco de dados	Sefaz/AL (RREO)	Confaz
ICMS	R\$ 6.278.856.329,98	R\$ 5.819.291.366,72
ITCD	R\$ 41.708.795,80	R\$ 41.570.519,81
IPVA	R\$ 524.440.413,77	R\$ 509.484.222,84
IRRF	R\$ 881.228.988,09	-
Total de Impostos (I)	R\$ 7.726.234.527,64	
Transferências (II)	R\$ 6.717.372.150,69	
Total bruto (I + II)	R\$ 14.443.606.678,33	

Fonte: Elaboração própria com os dados do Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais do Confaz¹⁷² e Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Sefaz/AL¹⁷³.

Ao analisar os dados apresentados anteriormente, constata-se que o ICMS representou, em 2022, 43% das receitas não afetadas de Alagoas, essas receitas desempenham um papel de suma importância no financiamento de setores essenciais, como saúde e educação.

Evidenciou-se que as receitas do ICMS declinaram devido às medidas implementadas pela Lei Complementar nº 194/2022, resultando consequentemente em repercussões nas finanças do estado de Alagoas.

Um dos exemplos de utilização dos recursos financeiros arrecadado pelo ICMS é o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza (FECOEP), para o qual é direcionado o percentual de 2% do resultado da arrecadação do ICMS. Analisaremos esse Fundo com mais detalhes no tópico a seguir.

4.3 FUNDO DE COMBATE À POBREZA, ICMS COMO FONTE PRECÍPUA DE ARRECAÇÃO.

¹⁷² CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**.

¹⁷³ SECRETARIA DA FAZENDA (Alagoas). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Disponível em: <http://gcs2.sefaz.al.gov.br/#/documentos/visualizar-documento?key=BwwO5bSdvvgw%3D> Acesso em: 04 de fev. de 20

A desigualdade e a extrema pobreza são, infelizmente, uma realidade no Brasil, a Constituição Federal de 1988, de natureza garantista, introduziu uma inovadora proposta social para enfrentar esse grave problema: a Seguridade Social¹⁷⁴.

Inicialmente, pretendia-se criar um sistema público que integrasse políticas de Previdência e Assistência Social, fundamentado nos princípios da universalidade da cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, equidade no custeio e diversidade das fontes de financiamento.

Não é coincidência que a Carta magna tenha definido como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a garantia do desenvolvimento nacional, essa redação reflete a intenção do constituinte de reconhecer o crescimento econômico como um pilar essencial para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Além disso, ao analisar o disposto no diploma legal, percebe-se a presença de uma pobreza subjacente e das grandes disparidades econômicas entre as diversas regiões do país, como vimos acima.

Não obstante, para que a seguridade social fosse efetivada nos moldes delimitados na Constituição, é necessário que seja indicada a sua fonte de custeio, de modo que os princípios que norteiam os objetivos fundamentais sejam concretizados.

A CF/88, em seu art. 195, estabelece que toda a sociedade deve contribuir, seja de forma direta ou indireta, conforme a lei, utilizando recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, restando evidente, que o financiamento da Seguridade Social é lastreado no princípio da solidariedade, ressaltando que toda a sociedade, e não apenas o Estado, deve participar do custeio e do financiamento da seguridade social.

Com esse objetivo, foi publicada no Diário do Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 67/1999, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 31/2000, cuja finalidade de alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) introduzindo os arts. 79 a 83, que incluíram o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECP), com a pretensão de que todos os brasileiros tivessem acesso digno as ações de nutrição, saúde e uma renda mínima, garantindo, assim, um nível de subsistência adequado¹⁷⁵.

¹⁷⁴ LEMOS, Thifani Guerra Marques. **O fundo de Combate à Pobreza e a aplicação do princípio constitucional da seletividade**. Rio de Janeiro. 2023. Trabalho de conclusão da Graduação de Direito. Fundação Getulio Vargas-FGV. p.09. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/handle/10438/18003> Acesso em: 20 de junho de 2024.

¹⁷⁵ Emenda Constitucional nº 31/2000. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=18&data=18/12/2000> Acesso em: 26 de setembro de 2024.

O FECP representa precisamente a concepção de fundos de participação compulsória que atendem às necessidades coletivas de contribuições financeiras, caracterizadas como contribuições sociais destinadas ao custeio de encargos promocionais no âmbito do Estado de providência e do bem-estar social, ou *welfare state*¹⁷⁶.

Os dispositivos introduzidos até o ano de 2010 regulamentaram, no âmbito do Poder Executivo Federal, o FECP e concederam aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a possibilidade de criar seus próprios Fundos de Combate à Pobreza.

Para financiar os fundos estaduais e distritais, foi autorizada a criação de um adicional de até 2% (dois por cento) na alíquota do ICMS sobre produtos e serviços considerados supérfluos.

É importante destacar que o texto da EC 31/00 visa concretizar o princípio da seletividade com base na essencialidade e EC 42/03 instituiu a reserva de lei complementar para criação do adicional do FECP.

No que diz respeito à natureza jurídica e à hipótese de incidência do FECP, não há previsão expressa de sua base de cálculo, sendo evidente que os fundos existentes consideram a incidência como reflexa do próprio ICMS.

Dadas suas características intrínsecas, conclui-se que o FECP não se trata simplesmente de uma delegação complementar de competência, ampliando o escopo constitucional atribuído aos Estados pelo Sistema Tributário Constitucional vigente.

O FECP constitui, na verdade, um percentual adicionado à alíquota do ICMS para ser direcionado a prestações para o qual foi criado, compondo os recursos financeiros arrecadados da cobrança do ICMS.

A Lei 6.558/2004 do Estado de Alagoas instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), em seu art. 2º, I, em suas alíneas, elenca um rol de produtos e serviços nos quais será adicionado o percentual de 2%, sobre a alíquota de ICMS incidente sobre eles, considerando-os como supérfluos¹⁷⁷, pois como já sabemos o percentual do fundo será incidente sobre serviços e produtos supérfluos, como preconiza a EC 42/2003.

O art. 2º da lei 6.558/2004 traz a gasolina, álcool etílico hidratado, álcool anidro combustível, energia elétrica na faixa que exceder o consumo de 150KWH mensais e

¹⁷⁶ *Welfare state* significa o estado assistencial.

¹⁷⁷ GOVERNO DE ALAGOAS. lei estadual nº 6.558/2004. **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)**. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=117212> Acesso em: 06 de outubro de 2024.

telecomunicações, como produtos e serviços supérfluos, sendo adicionado à alíquota do ICMS o percentual de 2% relacionado ao FECOEP.

A LC 194/2022 tornou os produtos e serviços, antes considerados pelo Estados de Alagoas como supérfluos, em essenciais para a população, aplicando ao ICMS uma alíquota modal de 17%, o que gerou uma retração na arrecadação de recursos financeiros para Alagoas.

O Governo de Alagoas, diante da redução da arrecadação, e com a finalidade de preservar a manutenção e continuidade dos Programas Sociais fomentados com os recursos financeiros advindos do percentual do fundo, instituiu o Decreto nº 83.840/2022, em caráter excepcional e extraordinário, que não revogou a lei 6.558/2004, mantendo, assim, os produtos e serviços nela elencados, como sendo supérfluo e, desse modo, aplicando o adicional do FECOEP¹⁷⁸.

O art. 1º da Lei Complementar 194/22 introduziu o art. 18-A ao CTN, estabelecendo explicitamente que combustíveis, gás natural, comunicações e transporte coletivo são bens ou serviços essenciais e indispensáveis à população, e, por isso, não podem ser considerados supérfluos.

A inclusão desse artigo deixa claro que os Estados não podem aplicar o adicional ao ICMS sobre esses bens ou serviços. O inciso I do parágrafo único do art. 18-A do CTN reforça essa ideia, ao dispor: "é vedada a fixação de alíquotas sobre as operações referidas no *caput* em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços".

Dessa forma, como esses itens não são qualificados como supérfluos por lei complementar, a cobrança do adicional de ICMS para o FECP em operações que envolvam tais bens e serviços se torna ainda mais problemática.

Assim, denota-se que o Estado de Alagoas equalizou a arrecadação relacionada ao FECOEP, mantendo aplicação do adicional de 2% sobre os produtos elementares da LC 194/2022, seguiremos com uma análise judicial em meio à crise institucional instalada entre o ente Central da federação e os entes subnacionais.

¹⁷⁸ GOVERNO DE ALAGOAS. Decreto nº 83.840/2022. **Dispõe sobre a alíquota do ICMS incidente nas operações com combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, nos termos da lei complementar federal nº 194, de 23 de junho de 2022, e dá outras providências.** Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/al/decreto-n-83840-2022-alagoas-dispoe-sobre-a-aliquota-do-icms-incidente-nas-operacoes-com-combustiveis-gas-natural-energia-eletrica-comunicacoes-e-transporte-coletivo-nos-termos-da-lei-complementar-federal-n-194-de-23-de-junho-de-2022-e-da-outras-providencias> Acesso em: 06 de outubro de 2024.

4.4 - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO EM MEIO À CRISE FISCAL OCASIONADA COM A PROMULGAÇÃO DA LC 194/2022.

Diante da insatisfação dos 11 estados da federação, inclusive Alagoas, seus representantes acionaram o judiciário por meio do STF, para solucionar a lide, o que culminou no ajuizamento da ADI 7191, interpelando sobre a Lei complementar que uniformizou a alíquota do ICMS em todo o Brasil.

Os estados alegaram que as mudanças trazidas pela LC 194/2022 feriram gravemente o pacto federativo e o princípio da autonomia dos entes subnacionais, gerando graves riscos à governabilidade de Estados e Distrito federal com perda na arrecadação direta, sofrendo também os municípios com tal medida, como se segue:

Essa lei complementar estabeleceu a monofásia do ICMS, imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, uma mudança que feriu gravemente o pacto federativo e o princípio da autonomia dos entes subnacionais, sob vários aspectos. Tal inovação legislativa trouxe graves riscos à governabilidade de Estados, Distrito Federal, diante dos imensos prejuízos gerados com a perda de arrecadação direta, e até para Municípios, dada a correspondente redução das transferências constitucionais obrigatórias¹⁷⁹

Do mesmo modo a União ajuizou a ADPF 984, pleiteando a possibilidade de uma autocomposição intermediada pela Suprema Corte e o monitoramento dos impactos efetivos das leis, momento em que foi apresentada proposta por parte dos estados requerendo a concessão de medida cautelar visando garantir a aplicação da regra de tributação do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações, conforme estava em vigor antes das normas questionadas introduzidas pelas Leis Complementares 192 e 194, ambas de 2022.

Solicitou-se, à Suprema Corte, que, ao menos concedesse a tutela com a finalidade de garantir que a imediata eficácia das recentes normas das Leis Complementares não resulte em redução dos recursos destinados às áreas de saúde e educação, ou em criar mecanismos de compensação imediata, é essencial preservar os gastos médios nessas áreas até que haja um julgamento colegiado do caso. Isso deve ser mantido até outra data que seja prudentemente

¹⁷⁹ BRASIL. STF. processo ADI 7191. ICMS/ Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Controle de Constitucionalidade Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6430743> Acesso em: 07 de maio de 2024.

determinada, considerando a urgência e o iminente risco ao equilíbrio dos entes federados e, por conseguinte, ao Pacto Federativo¹⁸⁰.

Na ocasião, o Relator Gilmar Mendes estabeleceu a criação de Comissão Especial composta por especialistas e *experts* no assunto, com a finalidade de auxiliar tecnicamente no acompanhamento e equacionamento das questões levantadas, ao passo que, foi acolhido o pedido de conciliação ou mediação para resolução do conflito¹⁸¹.

Assim, em 15 de dezembro 2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal aprovou um acordo entre a União, os estados e o Distrito Federal para a compensação de R\$ 27 bilhões, referentes às perdas de arrecadação do ICMS sobre combustíveis.

A proposta aprovada pelas partes e apresentada ao STF estipula que a compensação será proporcional às perdas de arrecadação de cada ente federado. Os repasses ocorrerão mensalmente entre os anos de 2023 e 2025. Qualquer valor recebido devido a liminares deferidas pelo STF em ações cíveis originárias será deduzido do montante total.

Se a compensação exceder o estabelecido no acordo, os valores adicionais serão adicionados ao saldo devedor de contratos de refinanciamento de dívida. Na ausência desses contratos, serão celebrados acordos específicos ou convênios para financiamento de obras de interesse federal¹⁸².

A União também removerá os registros restritivos dos cadastros nos quais os estados tenham sido inscritos com base na compensação determinada por decisão liminar.

Além disso, as partes concordaram em solicitar, dentro de 48 horas após a homologação, a suspensão das ações cíveis originárias relacionadas ao ressarcimento. Os estados e o Distrito Federal, por sua vez, comprometem-se a não iniciar novas ações contra a União em busca de compensação de valores devido à LC 194/2022.

Diante do exposto, para que haja a concretização do acordo firmado na esfera judicial, a Presidência da República propôs um Projeto de Lei Complementar junto ao Congresso Nacional, Lei que será objeto de pesquisa no próximo subitem.

¹⁸⁰ BRASIL. STF. ADPF 984. Decisão monocrática. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6430743> Acesso em: 07 de maio de 2024.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² BRASIL. STF. Acórdão ADI 7191. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6430743> Acesso em: 07 de maio de 2024.

4.4.1 – Lei Complementar que prevê a compensação de R\$ 27 bilhões de reais aos estados e DF.

A Lei Complementar 201/2023, introduziu importantes disposições sobre a compensação financeira entre os entes federativos, buscando equilibrar as disparidades de arrecadação tributária decorrentes de medidas adotadas por um ente federado em detrimento de outro. Ela foi promulgada com o objetivo de regulamentar o acordo de compensação financeira firmado entre a União, os estados e o Distrito federal, estabelecendo diretrizes claras para a compensação financeira, garantindo uma distribuição mais equitativa dos recursos.

A União compensará a quantia de R\$ 27.014.900.000,00 (vinte e sete bilhões quatorze milhões e novecentos mil reais) aos Estados e ao Distrito Federal, a título de quitação total do valor devido em razão da redução da arrecadação do ICMS¹⁸³, considerando possíveis valores já recebidos em razão de medidas de urgência concedidas até a data de publicação desta Lei Complementar pelo Supremo Tribunal Federal em ações que tratam do impacto arrecadatário causado no ICMS, tais montantes devem ser deduzidos.

O ente central realizará a compensação de valores aos entes subnacionais de forma mensal, seguindo um cronograma pré-estabelecido, conforme dispõe o § 7º do art. 02 da LC 201/2023, tendo início em 2023 até 2025, para que todo o repasse seja efetivado, por meio de transferência direta pela União. Vale ressaltar que a Lei Complementar prevê compensação somente das perdas financeiras relacionadas à arrecadação do ICMS incidente sobre os combustíveis.

De acordo com as liminares concedidas no ano de 2022, um total de R\$ 9,05 bilhões dos valores a serem ressarcidos já foram deduzidos das dívidas dos estados com a União em 2022¹⁸⁴.

Conforme o projeto, esses montantes serão subtraídos dos direitos a receber na contabilidade federal, independentemente do trânsito em julgado da ação que obteve a liminar, sem a necessidade de alocação prévia no orçamento e sem implicar o registro simultâneo de uma despesa no exercício em questão.

¹⁸³ BRASIL. Lei Complementar nº 201/2023, art. 2º. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/lei-complementar-no-201-de-24-de-outuro-de-2023-compensacao-de-perdas-com-o-icms-devido-a-reducao-d.pdf/view> Acesso em: 08 de maio de 2024.

¹⁸⁴ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Câmara aprova projeto de compensação aos estados por perdas com ICMS de combustíveis**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/997968-CAMARA-APROVA-PROJETO-DE-COMPENSACAO-AOS-ESTADOS-POR-PERDAS-COM-ICMS-DE-COMBUSTIVEIS> Acesso em: 08 de maio de 2024.

Por sua vez, para os estados, os valores obtidos por meio das liminares serão incorporados às estatísticas oficiais de 2022 e considerados como receita para todos os fins no respectivo ano fiscal.

Além disso, devido à continuidade das liminares durante o ano de 2023, antes da celebração do acordo, outros montantes já foram repassados, conforme levantamento do Executivo, totalizando R\$ 15,25 bilhões, por meio da abertura de crédito extraordinário¹⁸⁵, justificável pela sua urgência. Desse modo, os valores restantes de 11.759,00 bilhões, serão repassados até 2025.

Devido à compensação estabelecida no acordo, a qual foi calculada com base na arrecadação do ICMS sem considerar a redução ocorrida no ano anterior, alguns estados se encontraram em situações em que os repasses decorrentes das liminares favoráveis a eles foram maiores do que os totais determinados pelos cálculos que embasaram o acordo no Supremo Tribunal Federal.

Conforme uma tabela presente no projeto de Lei Complementar 136/2023, os estados de Alagoas, Maranhão, Piauí, São Paulo e Pernambuco são identificados como os que receberam valores em excesso.

A proposta surge como uma forma de equilibrar as perdas de arrecadação dos entes federativos decorrentes da limitação da alíquota de ICMS sobre esses itens essenciais. A compensação pela União seria realizada para garantir que as finanças estaduais e municipais não sejam prejudicadas por essa nova regra, já que os Estados e Municípios dependem da arrecadação do ICMS para manter seus serviços públicos.

A compensação está prevista no acordo com os critérios estabelecidos na própria legislação, visando evitar um impacto negativo no orçamento desses entes federativos enquanto se assegura que bens e serviços essenciais permaneçam com uma tributação mais justa e acessível à população.

Se Alagoas não se enquadrar nos critérios de perda de arrecadação ou se tiver recebido compensações adequadas de outra forma, pode não ser contemplado com novos repasses.

Isso significa que, no caso específico de Alagoas, os recursos da compensação, conforme estabelecido pela LC 136/2023, podem não ser disponibilizados, possivelmente por não atender aos requisitos para tal repasse, como já ter uma situação fiscal que não exige compensação adicional da União.

¹⁸⁵ BRASIL. Lei nº 14.727, de 22 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14727-22-novembro-2023-794974-norma-pl.html> Acesso em: 08 de maio de 2024.

Tabela 12 - Compensações aos estados e Distrito Federal do ICMS sobre combustíveis - PLP 136/23 (em R\$ milhões)

ESTADO	VALOR A SER COMPENSADO	VALOR COMPENSADO	VALOR RESTANTE A SER COMPENSADO
AC	60,00	21,48	38,52
AL	204,10	442,19	-238,09
AP	54,20	0,00	54,2
AM	137,60	0,00	137,60
BA	1.066,70	0,00	1.066,70
CE	646,30	0,00	646,30
DF	388,60	0,00	388,60
ES	713,30	79,91	633,39
GO	1.590,40	109,24	1.481,16
MA	535,80	1.167,92	-632,12
RR	87,70	0,00	87,70
SC	1.195,00	0,00	1.195,00
SP	3.735,60	8.781,42	-5.045,82
SE	130,30	23,78	106,52
TO	144,80	0,00	144,80
TOTAL	27.014,90	15.255,90	11.759,00

¹ Valor compensado em razão de liminares concedidas no Supremo Tribunal Federal

² Valor a compensar de 2023 a 2025 descontado o já compensado

³ Estados com saldo negativo terão valor incluído na dívida ou usarão para obras federais

Fonte: Projeto de Lei Complementar 136/23¹⁸⁶

O Estado de Alagoas, como demonstrado, teve repasse superior ao débito da União, ficando com o saldo negativo perfazendo um montante de R\$ 238.9 milhões, esses valores pagos a maior serão incluídos na dívida do Estado ou serão utilizados para realizações de obras de interesse federal.

Desse modo, com relação ao Estado de Alagoas, não haverá repasse de recursos provenientes do acordo, pois os valores já retornaram aos cofres públicos, encerrando o processo de compensação financeira.

Esse montante repassado antecipadamente para o Estado de Alagoas se justifica pela demora do Governo Federal em transformar o acordo mediado pelo STF em Lei Complementar, e só depois os repasses seriam efetivados, o que aconteceu em 24 de outubro 2023, um ano e quatro meses após a entrada da LC 194/2022 no ordenamento jurídico.

O Governo de Alagoas, diante da escassez de recursos, devido à redução abrupta da alíquota do ICMS, recorreu ao STF pedindo a antecipação de recurso de forma liminar, o que lhe foi concedida, e consequentemente os recursos foram repassados antes da promulgação da LC que regulamentou o acordo .

Diante do contexto, observa-se que Alagoas restaurou progressivamente os valores relativos à arrecadação do ICMS por meio de medidas liminares concedidas pelo STF, de modo que de outra forma não iria suportar a defasagem ocasionada pela LC 194/2022. Judiciário atuou para mitigar a crise fiscal, assegurar compensações financeiras e harmonizar a aplicação

¹⁸⁶ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2372071>

da LC 194/2022 com a autonomia dos entes federativos, promovendo o equilíbrio fiscal e preservando o pacto federativo.

Assim, podemos concluir que a Lei Complementar 194/2022 trouxe mais pontos negativos do que positivos. Embora tenha reduzido a carga tributária para a população ao diminuir as alíquotas do ICMS sobre bens essenciais, a medida gerou graves consequências, como a falta de recursos financeiros para os Estados e inúmeras disputas judiciais. Isso exemplifica como uma medida legislativa dessa magnitude, que afeta profundamente o equilíbrio fiscal, não deve ser adotada unilateralmente, por um único ente, sem uma análise mais profunda e o devido diálogo com todos os envolvidos.

5 ANÁLISE DOS ASPECTOS GERAIS DA LEI COMPLEMENTAR 194/2022.

Diante de todo arcabouço teórico-metodológico analisado, infere-se que o impacto do LC 194/2022 aborda os aspectos positivos e negativos da lei, visando reduzir a carga tributária sobre bens, como combustíveis e energia, mas levou a desequilíbrios fiscais significativos para os estados que dependem fortemente do ICMS como fonte de receita.

O objetivo da lei de flexibilização da carga fiscal para os consumidores teve benefícios sociais imediatos, reduzindo os custos dos serviços e bens essenciais. No entanto, as consequências negativas, como uma diminuição nas receitas do Estado e a tensão fiscal resultante, superaram as positivas. Essa redução afetou a estabilidade financeira de vários estados, levando a disputas sobre a perda de receita e levantando preocupações sobre a interferência federal na autonomia tributária estadual.

De uma perspectiva mais ampla, as questões levantadas pela lei ilustram os desafios de equilibrar os interesses federais e estaduais no sistema federalismo fiscal do Brasil. A implementação da lei sem diálogo ou coordenação suficientes com os estados criou um desequilíbrio no pacto federal, uma vez que os estados perderam significativo controle fiscal e autonomia sobre suas próprias políticas tributárias.

Já o Estado de Alagoas, conforme os dados analisados acima, amargou grande perda na arrecadação, evidenciando a falta de consideração das consequências econômicas por parte do governo central ao negligenciar os impactos fiscais da aprovação de uma lei que teve sua vigência imediata, e que, ao classificar produtos antes considerados supérfluos pela lei estadual nº 6.558/2004 em produtos essenciais, fez com que incidisse uma alíquota menor, de forma abrupta, sem observar um período de adaptação dos entes detentores do recolhimento desse recurso.

Além do mais, a LC 194/2022 trouxe um sério risco à sustentabilidade fiscal de Alagoas, de modo que, ao elaborar e executar orçamentos, o governo pode incorrer em dívidas ao contrair despesas superiores às receitas, resultando em operações de crédito e aumento da dívida pública, enfraquecendo as finanças públicas.

Contudo, a saída encontrada para solucionar os conflitos existentes foi recorrer ao Poder Judiciário para que pudessem firmar um acordo de compensação financeira, visando recompor o déficit provocado pela aprovação de uma lei sem os respaldos necessários, tornando os entes subnacionais cada vez mais dependentes do ente central.

A arrecadação insuficiente tem impactado diretamente a prestação de serviços públicos e o desenvolvimento econômico. Estratégias para melhorar a situação incluem a modernização dos sistemas de arrecadação e a revisão de isenções fiscais.

Assim, deve ser reforçada a necessidade de uma gestão fiscal sustentável tanto no âmbito federal quanto estadual, como forma de garantir a solvência e o desenvolvimento econômico a longo prazo.

Por outro enfoque, a LC 194/2022 afetou o aspecto sob a ótica da sustentabilidade ambiental, tornando produtos derivados dos combustíveis fósseis em produtos essenciais, estimulando o consumo pela população. A essencialidade dos combustíveis fósseis no contexto da economia e meio ambiente gera grandes impactos ambientais, como a emissão de gases de efeito estufa e poluição do ar. O debate sobre a redução da alíquota de ICMS sobre combustíveis fósseis, trazido pela Lei Complementar 194/2022, levanta questionamentos sobre seu impacto na promoção do consumo desses produtos, contrariando os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para a redução do aquecimento global, como o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris.

Embora esses acordos busquem limitar o uso de combustíveis fósseis e mitigar seus efeitos no aquecimento global, as políticas fiscais que favorecem e tornam mais acessíveis esses produtos contradizem as metas climáticas estabelecidas. O Brasil, ao reduzir os tributos sobre combustíveis fósseis, incentiva seu consumo e desacelera o investimento em tecnologias em fontes de energia renováveis, como solar e eólica, criando uma barreira para que o país atinja uma matriz energética mais sustentável.

A medida adotada pelo Brasil, ao classificar os combustíveis fósseis como produtos essenciais, subestima os seus efeitos nocivos ao meio ambiente e contraria o princípio "poluidor-pagador", que sugere que os tributos ambientais desestimulam a poluição, impondo mais encargos sobre quem utiliza fontes poluentes de energia, enquanto incentivos fiscais podem ser aplicados a quem adota soluções sustentáveis.

No entanto, a redução tributária sobre combustíveis fósseis, embora proporcione uma percepção de justiça social e acessibilidade, atrasa o cumprimento das metas ambientais e dificulta a transição para uma economia mais sustentável. A continuação do consumo de combustíveis fósseis confirma a dependência de fontes não renováveis, comprometendo os compromissos internacionais do Brasil em reduzir as emissões de carbono e combater o aquecimento global.

Portanto, a análise da Lei Complementar 194/2022 revela um cenário complexo, no qual os aspectos positivos e negativos se entrelaçam. A LC 194/2022 ilustra os desafios do

federalismo fiscal no Brasil, onde a necessidade de atender a interesses sociais imediatos pode entrar em conflito com a saúde fiscal de estados, a sustentabilidade ambiental e o princípio da autonomia dos entes da federação. Para garantir um desenvolvimento econômico e ambiental equilibrado, é imprescindível que haja uma gestão fiscal sustentável e um diálogo mais efetivo entre os entes federativos, buscando um caminho que promova tanto a acessibilidade quanto a responsabilidade ambiental.

CONCLUSÃO

No sistema federativo no brasileiro, há uma estruturação de forma a garantir a autonomia dos entes federados — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — em harmonia com os princípios da descentralização do poder e da cooperação mútua. A Constituição Federal estabelece as competências e atribuições de cada ente, determinando áreas de atuação exclusivas e compartilhadas, de modo a garantir o equilíbrio entre a preservação da autonomia local e a necessidade de integração nacional.

A integração nacional tem os princípios fundamentais do federalismo brasileiro como norteadores, e entre eles princípios estão; a autonomia, que assegura aos entes federativos a capacidade de legislar, arrecadar tributos e administrar seus próprios recursos; e o princípio da cooperação, que exige a coordenação entre os diferentes níveis de governo para a realização de políticas públicas, especialmente nas áreas de educação, saúde, segurança pública e infraestrutura.

As competências tributárias e legislativas são divididas entre os entes, com a União legislando sobre questões de interesse nacional, os Estados sobre assuntos regionais e os Municípios sobre questões de interesse local. O Distrito Federal exerce competências tanto estaduais quanto municipais.

No entanto, a distribuição dessas competências e dos recursos financeiros pode gerar desequilíbrios fiscais e administrativos entre os entes federados, como ocorre no caso das perdas de arrecadação causadas pela limitação de alíquotas de tributos estaduais, como o ICMS por meio da LC 194/2022.

A Lei Complementar 194/2022, invadiu indiretamente a autonomia financeira dos entes subnacionais ao aplicar o princípio da seletividade ao ICMS, determinando que mercadorias e serviços, como combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, fossem considerados essenciais, incidindo a alíquota modal, não podem ser tributados com alíquotas superiores às aplicadas sobre as demais operações em geral. Reforçando a ideia de que bens essenciais devem ser tratados de forma diferenciada para garantir maior acessibilidade à população, evitando que a carga tributária sobre esses itens torne seu custo elevado e inviável para os consumidores, especialmente os mais vulneráveis.

Todavia, os impactos na arrecadação dos estados ao reduzir as alíquotas sobre esses itens essenciais, a partir da LC 194/2022, resultaram em uma diminuição na arrecadação do ICMS por parte dos estados, de modo que, esse benefício à população vem acompanhado de desafios fiscais para os Estados, que amargaram grandes perdas de arrecadação, exigindo a

aplicação de mecanismos de compensação financeira para garantir a continuidade de suas atividades e serviços públicos, comprometendo, desse modo, a sustentabilidade fiscal dos estados.

A sustentabilidade fiscal do Estado de Alagoas, diante da redução arrecadatória, especialmente em consequência de medidas como a limitação das alíquotas do ICMS sobre bens e serviços essenciais (prevista na LC 194/2022), representa um desafio significativo. De maneira que, a diminuição na arrecadação de tributos primordiais para o financiamento das políticas públicas restringe a capacidade do Estado de manter o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, atender adequadamente às demandas da população por serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Para enfrentar essa redução na receita e garantir a sustentabilidade fiscal, algumas medidas e estratégias são necessárias, como ajuste das contas públicas, revisão dos gastos públicos, priorizando despesas essenciais e buscando a eficiência no uso dos recursos, isso pode incluir medidas de contenção de despesas administrativas, reavaliação de contratos e cortes em áreas menos prioritárias, além de maior rigor na gestão orçamentária.

O Estado de Alagoas buscou alternativas para diversificar suas fontes de receita, ampliando parcerias com a iniciativa privada, incentivando novos investimentos e fortalecendo setores produtivos que gerem receita tributária, bem como aumentar alíquotas dos produtos não abarcados pelo princípio da seletividade.

O apoio da União com compensações financeiras foi um dos mecanismos, como previsto em projetos de lei complementar, fundamentais para mitigar o impacto fiscal e garantir a continuidade de investimentos estratégicos e serviços públicos.

Destarte, a sustentabilidade fiscal seja efetiva e duradoura, é necessário também de reformas estruturais que tornem o Estado mais eficiente e competitivo, podendo envolver a modernização da gestão pública, melhoria na arrecadação tributária, incentivo ao desenvolvimento econômico e revisão de benefícios fiscais, sempre com o foco no fortalecimento da base econômica local.

A sustentabilidade fiscal do Estado de Alagoas em meio à redução arrecadatória exige um equilíbrio entre o ajuste fiscal e a manutenção de serviços públicos essenciais. A implementação de medidas de austeridade, a diversificação de receitas e a negociação de compensações com a União são estratégias fundamentais para preservar a solidez fiscal do Estado e promover o bem-estar da população sem comprometer o desenvolvimento a longo prazo.

Outro ponto abordado, é a Lei Complementar 194/2022, sob uma perspectiva consequencialista, a queda na receita tributária imediata, visto que a LC teve vigência imediata, acometendo o financiamento de áreas fundamentais a população, como saúde, educação e segurança pública, prejudicando a qualidade dos serviços no investimentos em infraestrutura, desenvolvimento econômico e projetos sociais. A falta de recursos pode levar ao adiamento ou cancelamento de obras e programas importantes.

Com a perda de receitas, o Estado de Alagoas pode se tornar ainda mais dependente de transferências da União, como os fundos de participação (FPE e FPM) e possíveis compensações financeiras decorrentes da LC 194/2022. No entanto, se o Estado não for contemplado de forma adequada pelas compensações, isso pode agravar a situação fiscal.

Isso sem levar em consideração a desigualdade fiscal e regional, a diminuição da arrecadação de ICMS aumentar a desigualdade entre Alagoas e Estados com economias mais fortes e maior capacidade de arrecadação. Essa disparidade regional pode se aprofundar, dificultando ainda mais o desenvolvimento de Estados menos industrializados e economicamente dependentes de transferências intergovernamentais.

Para compensar as perdas imediatas de receita, o Estado de Alagoas pode ser forçado a recorrer a empréstimos ou financiamentos, o que aumentaria o nível e o risco de novos endividamentos, afetando ainda mais a sustentabilidade fiscal e reduzindo a capacidade do Estado de investir em políticas públicas.

Com a queda na capacidade de investimento e a possível deterioração dos serviços públicos, o impacto social é severo. A população de baixa renda, que mais depende de serviços públicos, foi a mais prejudicada. Além disso, a retração de investimentos em setores estratégicos limitou o crescimento econômico do Estado, tornando mais difícil atrair novos negócios e gerar empregos.

Analisando sob a ótica consequencialista, os efeitos da LC 194/2022 no Estado de Alagoas tendem a ser mais negativos do que positivos, pois a redução das alíquotas do ICMS beneficia os consumidores ao aliviar a carga tributária sobre bens essenciais, mas as consequências fiscais são consideráveis, especialmente para um Estado que já enfrenta desafios financeiros.

A LC 194/2022 apresenta um dilema entre aliviar a carga tributária sobre a população e garantir a sustentabilidade fiscal dos Estados. No caso de Alagoas, os impactos negativos, como a perda de arrecadação e o aumento da dependência de transferências federais, podem dificultar a manutenção do equilíbrio fiscal e o desenvolvimento socioeconômico, gerando efeitos adversos que se intensificarão ao longo do tempo.

O Fundo de Combate à Pobreza é um exemplo de programa social que depende diretamente da arrecadação advinda do ICMS. Ele foi instituído em vários Estados, inclusive em Alagoas, tem como principal objetivo financiar ações sociais e programas voltados para a redução da pobreza e a desigualdade social. Esse fundo é financiado pelo adicional ao ICMS sobre determinados bens e serviços, especialmente aqueles considerados não essenciais ou supérfluos, como combustíveis, energia elétrica, e comunicações, vale lembrar que esses itens foram considerados essenciais pela LC 194/2022.

Essa arrecadação permite que estados financiem políticas de transferência de renda, acesso à educação, saúde e outros serviços básicos voltados à população mais vulnerável.

O ICMS é uma fonte precípua de arrecadação para o Fundo de Combate à Pobreza, permitindo que Estados como Alagoas financiem ações destinadas a reduzir a desigualdade e apoiar a população mais vulnerável. No entanto, as recentes mudanças legislativas, como a LC 194/2022, que limitam a alíquota do ICMS sobre bens essenciais, colocam em risco o montante arrecadado para esse fundo.

Em contrapartida, o Estado de Alagoas editou o Decreto 83.840/2022, que manteve o adicional de 2% do fundo incidentes sobre os serviços e produtos considerados essenciais, para assegurar a continuidade do Fundo de Combate à Pobreza, e manter ações afirmativas de combate à fome e à pobreza, tais como o Programa Cria, o Programa do Leite, e o Programa Auxílio Chuva, e seu papel na promoção de justiça social.

A LC 194/2022, com a finalidade de tornar bens essenciais mais acessíveis à população, traz um benefício imediato em termos de redução de custos para os consumidores. No entanto, a consequência disso é a diminuição da capacidade do Estado de arrecadar para o Fundo de Combate à Pobreza, causando um desequilíbrio entre a justiça fiscal, aliviando a carga tributária, e em contrapartida lesando a capacidade de financiamento de políticas sociais.

Outro ponto analisado na dissertação é sobre a essencialidade dos combustíveis fósseis, como gasolina e diesel, que no Brasil foi reconhecida pela Lei Complementar 194/2022, que limitou as alíquotas de ICMS sobre combustíveis, considerando-os bens essenciais e indispensáveis à população.

A essencialidade dos combustíveis fósseis, reflete sua importância econômica e social no mundo moderno, especialmente em setores como transporte, logística e produção industrial. Entretanto, essa dependência está na contramão da sustentabilidade ambiental, criando uma contradição entre a necessidade imediata de manter esses combustíveis acessíveis e os impactos negativos que eles causam ao meio ambiente. Como consequência, a queima de combustíveis

fósseis é uma das principais fontes de emissão de gases de efeito estufa (GEE), que aceleram o aquecimento global e as mudanças climáticas.

A dependência de gasolina e diesel perpetua um modelo econômico insustentável, que contribui para a degradação ambiental e o aumento dos eventos climáticos extremos, como secas, enchentes e aumento do nível do mar.

A classificação dos combustíveis fósseis como essenciais, pode retardar o investimento em pesquisas e tecnologias que possam criar meios de implementar a adoção de energias renováveis. Enquanto esses combustíveis continuarem sendo priorizados por razões econômicas, os incentivos para o desenvolvimento e uso de fontes de energia mais limpas, como solar, eólica e elétrica, podem ser limitados. Isso dificulta a transição para um modelo mais sustentável, atrasando os compromissos ambientais e as metas globais de redução de emissões de carbono.

Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis exige investimentos significativos em infraestrutura sustentável, como transporte elétrico e energia limpa. Ao priorizar a acessibilidade de combustíveis fósseis, o governo posterga os investimentos necessários para essa transição, agravando os danos ambientais e perpetuando a dependência de fontes não renováveis.

A essencialidade dos combustíveis fósseis, como gasolina e diesel, é uma realidade econômica a curto prazo, mas sua manutenção como fontes primárias de energia está claramente em desacordo com os objetivos de sustentabilidade ambiental.

A priorização de sua acessibilidade através de reduções tributárias, como na LC 194/2022, atende às demandas imediatas de consumo, mas perpetua a emissão de gases de efeito estufa, atrasando a transição para uma matriz energética mais limpa. Tornando os combustíveis fósseis em essencial, a União concedeu um incentivo ao consumo desses produtos, agravando ainda mais a poluição do meio ambiente, por emissão de gases tóxicos.

Para equilibrar essa contradição, é importante que governos promovam políticas que incentivem alternativas energéticas sustentáveis, por meio da energia eólica, veículos elétricos com baixo custo, ao mesmo tempo em que garantam a acessibilidade econômica para a população.

O desafio está em avançar para um futuro de menor dependência de combustíveis fósseis sem comprometer a qualidade de vida no presente, integrando justiça social e responsabilidade ambiental.

Em meio à crise fiscal gerada pela promulgação da Lei Complementar 194/2022, o judiciário teve uma atuação primordial, o que resultou no acordo que instituiu a Lei Complementar 138/2022, desenvolvendo a mediação dos conflitos entre os Estados e a União.

Nesse cenário, o Judiciário foi chamado a intervir em diversas ações judiciais movidas pelos Estados, entre elas estão a ADI 7191 e a ADPF 984, que alegavam que a redução das alíquotas de ICMS violava sua autonomia tributária e comprometia o pacto federativo. O Judiciário teve de equilibrar a aplicação da LC 194/2022 com a necessidade de preservar a capacidade financeira dos entes subnacionais. Em várias decisões, buscou-se garantir o cumprimento da lei, enquanto também foram promovidos debates sobre a compensação das perdas de receita dos Estados.

Esse processo culminou no acordo que deu origem à LC 201/2023, que estabeleceu mecanismos de compensação para os Estados em decorrência das perdas fiscais causadas pela LC 194/2022.

O acordo foi uma resposta às disputas judiciais, com o Judiciário desempenhando um papel importante ao incentivar o diálogo entre as partes e a busca por soluções que resguardassem tanto a autonomia dos entes federativos quanto o equilíbrio fiscal nacional.

O Estado de Alagoas encontrou uma forma de reaver recursos financeiros não arrecadados, por meio de medidas liminares, de modo que o STF concedeu os pedidos de antecipação dos recursos a serem compensados pela União, visto que o acordo mediado pelo STF só foi transformado em Lei Complementar no dia 24 de outubro de 2023, decorrendo um período de um ano e quatro meses da promulgação da LC 94/2022.

Portanto, a atuação do Judiciário foi para mitigar os impactos da crise fiscal, promover a compensação das perdas de arrecadação e garantir que a aplicação da LC 194/2022 fosse harmonizada com a proteção da autonomia financeira dos Estados, preservando o pacto federativo e buscando a sustentabilidade fiscal para todas as partes envolvidas.

Conclui-se que a LC 194/2022 trouxe mais impactos negativos do que positivos. Embora tenha reduzido a carga tributária para a população, aliviando o custo de bens essenciais, gerou graves consequências para os Estados, como a falta de recursos financeiros e uma série de disputas judiciais. A medida comprometeu a capacidade fiscal dos entes federados, exigindo intervenções do Judiciário para mediar conflitos e garantir compensações financeiras. Trata-se de um exemplo de legislação que, ao ser adotada unilateralmente pela União, sem ampla concertação com os demais entes federativos, mostrou-se desequilibrada e problemática.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. A. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALMEIDA, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2005.

ALMEIDA, Isabela Lopes de. Estudo de caso sobre o argumento de impacto orçamentário nas decisões tributárias proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Trabalho de Conclusão de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022. p. 41. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/22759/1/ILAlmeida-min.pdf> Acesso em: 07 de outubro de 2023.

ALVES, Alexandre Nogueira; PEDRA, Anderson Sant'ana. **O senado federal, a competência legislativa concorrente e os interesses dos governos estaduais no processo legislativo: normas gerais versus normas específicas numa federação**. Livro: O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos estados e do Distrito Federal – CONPFG – aos 30 anos de Constituição. Organizador: Onofre Alves Batista Júnior. Editora Letramento, 2018.

ALAGOAS. Lei nº 5.900 de 27/12/1996. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116748> Acesso em: 04 de fev. 2024.

AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ATALIBA, Geraldo. **Lei Complementar na Constituição**. São Paulo: RT, 1971, p. 27.

AVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 565.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986.

BLANCHARD, O. J., et al. **The sustainability of fiscal policy**: New answers to an old question. NBER Working Paper, 1991.

BECHO, Renato Lopes. **Lições de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BONAVIDES, Paulo, **Teoria do Estado**, 4, ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

BERGAMINI, Adolpho. **ICMS**. Coleção Curso de Tributos Indiretos. 5ª Ed. Revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 252.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 24, I**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso 06 de out. 2023.

_____. EMBRAPA. **Brasil prepara-se para atender Protocolo de Kyoto, 2004**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17970661/brasil-prepara-se-para-atender-protocolo-de-kyoto> Acesso em: 19 de abr. 2024.

_____. **Lei complementar 194/2022.** SEFAZ MT. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeisComplFederais.nsf/b979ab18684846a403256733004e6f15/37867a6e062a346c0425886b00479b18?OpenDocument> Acesso em 20 de ago. de 2023.

_____. Lei Complementar nº 201/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/lei-complementar-no-201-de-24-de-outuro-de-2023-compensacao-de-perdas-com-o-icms-devido-a-reducao-d.pdf/view> Acesso em: 08 de maio de 2024.

_____. Lei nº 14.727, de 22 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14727-22-novembro-2023-794974-norma-pl.html> Acesso em: 08 de maio de 2024

_____. Ministério de Minas e Energia. **MME publica o impacto potencial da redução dos tributos nas faturas dos consumidores de energia elétrica.** Jul. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-publica-o-impacto-potencial-da-reducao-dos-tributos-nas-faturas-dos-consumidores-de-energia-eletrica>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações. **Acordo de Paris.** Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf Acesso em: 19 de abr. 2024.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da carga tributária bruta do governo geral.** Brasília: STN, 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2022/114> Acesso em: 28 de nov. 2023.

_____. STF. processo ADI 7191. ICMS/ Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Controle de Constitucionalidade Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6430743> Acesso em: 07 de maio de 2024.

_____. STF. ADPF 984. Decisão monocrática. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6430743> Acesso em: 07 de maio de 2024.

_____. STF. Acórdão ADI 7191. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6430743> Acesso em: 07 de maio de 2024.

_____. STF. Processo ADI 2.238/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. lei complementar 101/2000. lei de responsabilidade fiscal (lrf). impugnação principal com base no princípio federativo (artigos 4º, § 2º, ii, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso ii; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da lrf). impugnação principal com base nos princípios federativo e da separação de poderes (artigos 9, § 3º; 20; 56, caput e § 2º; 57; 59, caput e § 1º, iv, da lrf). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>. Acesso em: 24 de out. de 2024.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão. Recurso Extraordinário nº 714.139/SC. Repercussão Geral. Tema nº 745. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 14 de março de 2022.

Diário da Justiça eletrônico: Brasília, DF, n. 49, Disponível: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4307031&numeroProcesso=714139&classeProcesso=RE&numeroTema=745> Acesso em: 04 de fev. 2024.

CABRAL, Nazaré Costa, **A Teoria do Federalismo Financeiro**, 3ª. ed. rev. Coimbra, Almedina, 2018.

CALDEIRA, Alessandro Aurelio. et al. Brazilian State debt sustainability: an analysis of net debt and primary balance. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 285-306, 2016.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

CANOTILHO, J. C. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, v. 8, n. 13, 2010.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Impossibilidade de conflitos de competência no sistema tributário brasileiro**. IBET- Instituto brasileiro de direito tributário.

_____. **Curso de direito constitucional tributário**. 25a. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

_____. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 29ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

_____. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 34ª edição. Revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional 128 de 22.12.2022. Editora JusPODIVM. Malheiros Editores. 2023.

CARVALHO, Celia. NOGUEIRA, Jozelia. **Análise da constitucionalidade e das consequências da lei complementar 194/2022 no federalismo brasileiro na perspectiva dos governos subnacionais**. Revista Internacional Consinter de Direito, Portugal, ano IX, n. XVI, 1º semestre 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. ed. 18ª. São Paulo: Editora Saraiva. 2007.

_____. **O princípio da segurança jurídica no campo tributário**. Revista de Direito Tributário. São Paulo, n. 94, 2007.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Controle de Constitucionalidade de normas orçamentárias: o uso de argumentos consequencialistas nas decisões de Supremo Tribunal Federal**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014.

CAZEIRO, Paulo César de Almeida. **Processo de aperfeiçoamento da cadeia de produção e comercialização do etanol: um estudo sobre a regulamentação e a tributação do mercado de etanol combustível no Brasil**. <http://hdl.handle.net/10438/8269>. Publicado em: 11/08/2010. Acesso em: 10/04/2024.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP. **Nota técnica: o preço dos combustíveis e o ICMS.** Disponível em: <https://www.clp.org.br/nota-tecnica-o-preco-dos-combustiveis-e-o-icms/> Acesso em: 09 de out. 2023.

CENZI, Juliana Rangel. **Efeito da intoxicação por monóxido de carbono no comportamento termodinâmico do sistema respiratório do corpo humano.** Dissertação de mestrado. Campinas. SP. UNICAMP. 2018. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/dissertacoes-teses/155819/efeito-da-intoxicacao-por-monoxido-de-carbono-no-comportamen>. Acesso em 31 de agosto de 2024.

CONFEEA. **Alagoas termina 2022 e começa 2023 com queda na receita de ICMS, uma tendência preocupante.** Disponível em: <https://confaa.com.br/2023/02/15/alagoas-termina-2022-e-comeca-2023-com-queda-na-receita-de-icms-uma-tendencia-preocupante/> Acesso em: 23 de ago. de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Brasil). **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais.** Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais> Acesso em: 04 de fev. de 2024.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas.** Florianópolis: Conceito, 2010.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONFAZ. Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais 2023. Disponível em: www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais Acesso em: 04 de abr. 2024.

COMSEFAZ. Nota técnica 2023. Disponível em: www.comsefaz.gov.br acesso em 04 de abr. 2024

COSTA NETO, J. V. **Contabilidade Tributária I.** Salvador: UFBA, 2019.

DA COSTA, C. E. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; DE CARVALHO, L. O.; DE MEDEIROS, O. L. (organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional – Banco Mundial. 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 19ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

_____. **Elementos de teoria geral do estado.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo Fiscal Brasileiro. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação da em Direito da Universidade Federal do Ceará,** Fortaleza, v. 26, 2011.

FERRERI, Janice Helena. **A federação.** São Paulo. Revista dos tribunais. 1995.

FERNANDES L. A.; GOMES, J. M. M. **Relatório de pesquisa nas Ciências Sociais: Características e modalidades de investigação.** ConTexto, Porto Alegre, v. 3, n. 4, 2003.

FMI. Fundo Monetário Internacional. **Fiscal Monitor Reports.** 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>. Acesso em: 4 jan. 2024.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

FURTADO, Wagner Martins. **Como a competência tributária é facultativa, embora a lei de responsabilidade fiscal a coloque como obrigatória**. 2017. Revista Âmbito Jurídico nº 158. Março de 2017. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/como-a-competencia-tributaria-e-facultativa-embora-a-lei-de-responsabilidade-fiscal-a-coloque-como-obrigatoria/#Informacoes_Sobre_o_Autor. Acesso em: 24 de out. 2024.

GERHARDT Tatiana Engel; SILVEIRA Denise Tolfo; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – **Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Filipe Lôbo. **A regulação estatal como instrumento de concretização do direito fundamental ao desenvolvimento econômico: um contributo da análise econômica do direito**. Direito Público. Porto Alegre, v. 13, 2016 p. 100.

GOVERNO DE ALAGOAS. **Governo faz projeção de 14 R\$ bi em investimentos no ano de 2023**. SEPLAG. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/governo-de-alagoas-faz-projecao-de-14-bi-em-investimentos-no-ano-de-2023#:~:text=O%20Governo%20de%20Alagoas%2C%20por,Estado%20no%20ano%20de%202023>. Acesso em 21 de ago, de 2023.

_____. **Sefaz apresenta resultados fiscais e financeiros de 2022**. SEFAZ. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/sefaz-apresenta-resultados-fiscais-e-financeiros-de-2022> Acesso em 21 de ago. de 2023.

_____. **LEI ESTADUAL nº 6.558/2004. Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)**. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=117212> Acesso em: 06 de outubro de 2024.

_____. **Lei 9.127 - DO-AL - 26/12/2023. Alagoas modificou legislação do fundo de combate à pobreza**. Disponível em: <https://www.substituicaotributaria.com/SST/substituicao-tributaria/noticia/27/12/2023/alagoas-modificou-legislacao-do-fundo-de-combate-a-pobreza> Acesso em: 06 de outubro de 2024.

_____. **Decreto nº 83.840/2022. Dispõe sobre a alíquota do ICMS incidente nas operações com combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, nos termos da lei complementar federal nº 194, de 23 de junho de 2022, e dá outras providências**. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/al/decreto-n-83840-2022-alagoas-dispoe-sobre-a-aliquota-do-icms-incidente-nas-operacoes-com-combustiveis-gas-natural-energia-eletrica-comunicacoes-e-transporte-coletivo-nos-termos-da-lei-complementar-federal-n-194-de-23-de-junho-de-2022-e-da-outras-providencias> Acesso em: 06 de outubro de 2024.

GOVERNO FEDERAL. **Lei Complementar nº 24/1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm Acesso em: 20 de outubro de 2023.

GUSTAVO, Vettorato; AFONSO, José Roberto Rodrigues; FUCK, Luciano Felício. **Transparência Tributária e Eficiência Arrecadatária: Análise de Dados Empíricos.** Revista de Direito Brasileira | Florianópolis, SC | v. 27 | n. 10 | p.92-111 | Set./Dez. 2020 Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/29410>. Acesso em: 25 abril de 2024.

GREENPEACE. Campanha energia. Universidade Estadual Paulista. Disponível em: https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/66267/7/7_protocolo_kyoto.pdf Acesso em: 19 de abr. de 2024.

HAMILTON, Alexander. **A União como Salvaguarda Contra Facções Domésticas e Insurreições para o Independent Journal.** HAMILTON. Os Documentos Federalistas: Nº 9. Yale Law School: Lillian Goldman Law Library. The Avalon Project Documents in Law, History and Diplomacy. 2008. Disponível em https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed09.asp Acesso em 15 out. 2023.

HAMILTON, J. D.; FLAVIN, M. A. On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. **The American Economic Review**, v. 76, n. 4, p. 808-819, 1986.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos.** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WNF Martins Fontes, 2019

HORTA, Raul Machado. **Reconstrução do federalismo brasileiro.** R. Inf. Legist. Brasília a. 18 nº 72 out/dez. 1981.

HORVATH, Estevão. PINHEIRO, Henrick. **Federalismo e guerra fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

IBGE. Dados Econômicos e Sociais de Alagoas. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama> Acesso em: 02 de set. 2024.

JARDIM, Torquato Lorena. **Aspectos do federalismo norte-americano.** R. Inf. Legis. Brasília. a. 21. Nº 82 abr./jun. 1984. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181523/000407109.pdf?sequence=3&isAllowed=y> Acesso em: 10 de set. 2023.

JORNAL DE ALAGOAS. **Com R\$ 5,8 bilhões, ICMS fecha o ano em alta em AL, apesar de queda no setor de combustíveis.** Disponível em: <https://www.jornaldealagoas.com.br/economia/2023/01/11/4147-com-r-58-bilhoes-icms-fecha-o-ano-em-alta-em-al-apesar-de-queda-no-setor-de-combustiveis> Acesso em 09 de agos. de 2023.

JUANO, Manuel. **Curso de finanzas y derecho tributário.** Rosario: Molachino, 1964. V. 3.

LEITE, Yasmim Fernandes de Carvalho. **A seletividade do ICMS e a essencialidade no fornecimento de energia elétrica e serviços de telecomunicações: Uma análise a partir do julgamento do tema 745 pelo STF.** Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2022.

LEMOS, Thifani Guerra Marques. **O fundo de Combate à Pobreza e a aplicação do princípio constitucional da seletividade**. Rio de Janeiro. 2023. Trabalho de conclusão da Graduação de Direito. Fundação Getulio Vargas-FGV

LIMA, Paola Aires Corrêa. **O federalismo e sua concepção como princípio constitucional. Livro: O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos estados e do Distrito Federal – CONPFG – aos 30 anos de Constituição**. Organizador: Onofre Alves Batista Júnior. Editora Letramento. 2018.

LOBO, C.; FERREIRA, R. N.; NUNES, M. A. A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, e20210187, 2022.

LUPORINI, V. A sustentabilidade da dívida mobiliária federal brasileira: uma investigação adicional. **Análise Econômica**, v. 19, n. 36, 2011.

MACIEL, Lorena Rodrigues. **As alterações no icms-combustíveis em ano eleitoral: o impacto das leis complementares 192 e 194 de 2022 para o federalismo fiscal**. TCC. UFRJ. Rio de Janeiro. 2022

MACHADO, Hugo de Brito. **A tributação da energia elétrica e a seletividade do ICMS**. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo, 2000

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 41. ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 231. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68502/curso_direito_tributario_machado_41.ed.pdf Acesso em: 20 de outubro de 2023.

MAGALHÃES, Thayanne. **Alagoas reduz alíquota de ICMS de 29% para 17%**. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2022/07/02/105820-alagoas-reduz-aliquota-de-icms-de-29-para-17> Acesso em 22 de agos. de 2023.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MASINA, Gustavo. **ISSQN: regra de competência e conflitos tributários**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre. **Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. Revista de direito administrativo. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/mestrado/disserta%C3%A7%C3%A3o/CAP%C3%8DTULO%201/Federa%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20%E2%80%94%20Alexandre%20de%20Moraes.pdf> Acesso em: 29 de out. 2023.

NABAIS. José Casalta. **Da sustentabilidade do Estado fiscal**. Biblioteca Nacional de Portugal. Grupo Almedina. 2011. p. 12. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4909060/mod_folder/content/0/NABAIS.%20Da%20Sustentabilidade%20do%20Estado%20Fiscal.pdf. Acesso em: 06 de outubro de 2024.

NETO, Celso de Barros Correia. **Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais**. São Paulo: Almedina, 2014

OLIVEIRA, C. A.; PIAS, D. A sustentabilidade da política fiscal na presença de quebras estruturais: uma evidência para o Rio Grande Do Sul. **Planejamento e políticas públicas**, n. 54, jan./jun. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, Afrânio Menezes. **Incentivos fiscais no âmbito do ICMS: regramento constitucional, falhas jurídico-legislativas, federalismo e guerra fiscal**. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

ONU. Programa para o meio ambiente. 2024. **Conferência das Nações Unidas sobre a mudança do clima (UNFCCC COP 28)** Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/events/conference/conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-unfccc-cop-28> Acesso em: 19 de abr. 2024.

_____. **Programa para o meio ambiente. Governo planejam produzir o dobro de combustíveis fósseis em 2023 do que o limite de aquecimento de 1,5°C permite**. <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/comunicado-de-imprensa/governos-planejam-produzir-o-dobro-de-combustiveis>. Disponível em: novembro 2023. Acesso em 31 de agosto de 2024.

PASINETTI, L. L. The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht ‘parameter’. **Cambridge journal of economics**, v. 22, n. 1, p. 103-116, 1998.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Argumentando pelas consequências do direito tributário**. São Paulo: Editora Noeses, 2011/2012. p. 233.

PORTELA, André Alves. TEXEIRA, Rafaela Pires. **Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 08.nº 2.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro**. Tese de Doutorado. São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo -USP. 2012.

SEI, Climate Analytics, E3G, IISD, and UNEP. (2023). **The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises**. Stockholm Environment Institute, Climate Analytics, E3G, International Institute for Sustainable Development and United Nations Environment Programme. <https://productiongap.org/2023report/#R>. Disponível novembro de 2023. Acesso em: 01 de setembro de 2024.

RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Federalismo fiscal nos 30 anos da constituição de 1988**. Livro: Federalismo em (sem)juízo. São Paulo: Editora Noeses, 2019.

RUBIATTI, Bruno de Castro. **Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no Bicameralismo Brasileiro**. Revista Brasileira de Ciência Política, s/v 23,

2017. p. 35-74. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220172302> Acesso em: 26 de out. 2023.

SABBAG, Eduardo. **Direito tributário essencial** / Eduardo Sabbag. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

SEFAZ/SC. Secretaria de Fazenda do Governo do Estado de Santa Catarina. **Santa Catarina tem aumento real na arrecadação de 0,6% em março de 2023**. 2023. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/midia/noticia/3321>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SOARES, Márcia Miranda. **Formas de estados: federalismo**. 2011. Disponível em: file:///C:/Users/USUARIO/Documents/mestrado/disserta%C3%A7%C3%A3o/CAP%C3%8DTULO%201/FORMAS_DE_ESTADO_FEDERALISMO_1.pdf Acesso em: 10 de set. 2023.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Normas gerais do direito financeira**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 37, 1954.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no brasil pós-1988**. Dossiê federalismo. Rev. Sociologia e Política. Curitiba. Jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008> Acesso em: 26 de out. de 2023

TEXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Forense universitária, 1991.

TEIXEIRA, Elder Martinez. **O federalismo fiscal e as isenções do ICMS. Uma análise sobre a égide da Lei Complementar nº 160/2017**. Universidade Católica do Salvador. 2017. p. 40. Disponível em: <https://deposita.ibict.br/bitstream/deposita/29/5/TCC%20Elder%20Martinez%20Teixeira%20%281%29.compressed.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2024.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987

VELASCO, A.; MUCI, F. O desafio da sustentabilidade fiscal no Brasil. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 02, n. 1, p. 1-18, Edição Especial 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. **A eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**, São Paulo: RT, 2001.

TCC DE GRADUAÇÃO, DISSERTAÇÃO DE MESTRADO E TESE DE DOUTORADO

CENZI, Juliana Rangel. **Efeito da intoxicação por monóxido de carbono no comportamento termodinâmico do sistema respiratório do corpo humano**. Dissertação de mestrado. Campinas. SP. UNICAMP. 2018.

COSTA NETO, J. V. **Contabilidade Tributária I**. Salvador: UFBA, 2019

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Controle de Constitucionalidade de normas orçamentárias: o uso de argumentos consequencialistas nas decisões de Supremo Tribunal Federal**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – **Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

LEITE, Yasmim Fernandes de Carvalho. **A seletividade do ICMS e a essencialidade no fornecimento de energia elétrica e serviços de telecomunicações: Uma análise a partir do julgamento do tema 745 pelo STF**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2022.

LEMOS, Thifani Guerra Marques. **O fundo de Combate à Pobreza e a aplicação do princípio constitucional da seletividade**. Rio de Janeiro. 2023. Trabalho de conclusão da Graduação de Direito. Fundação Getulio Vargas-FGV

MACIEL, Lorena Rodrigues. **As alterações no icms-combustíveis em ano eleitoral: o impacto das leis complementares 192 e 194 de 2022 para o federalismo fiscal**. TCC. UFRJ. Rio de Janeiro. 2022.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro**. Tese de Doutorado. São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo -USP. 2012.