



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E A AUTONOMIA ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS ENTES FEDERADOS: ESTUDO DOS IMPACTOS QUE INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS CONCEDIDOS PELA UNIÃO PODEM GERAR NO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E ESTUDO COMPARADO COM O MODELO FEDERATIVO AMERICANO¹

Daniel Fernando Galan Mateus²

Isabele Medeiros de Souza³

Josivânia Gonçalves Veras⁴

Orientador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

SUMÁRIO: Introdução; 1. O sistema federativo brasileiro e o federalismo fiscal; 1.1. O federalismo: aspectos gerais; 1.2. O federalismo brasileiro; 1.3. O federalismo fiscal; 1.3.1 A distribuição das competências tributárias; 2. Estrutura de repasses de recursos entre os entes federativos; 2.1 Hipóteses de repartições diretas; 2.2. Hipóteses de repartições indiretas; 3. Impacto dos benefícios fiscais da União relativos ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos valores transferidos aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM): RE 705.423/SE; 3.1 Corrente Majoritária: Constitucionalidade da concessão; 3.2 Corrente Minoritária: Inconstitucionalidade da concessão; 3.3 Tese do Supremo Tribunal Federal: afronta aos princípios federativo e da lealdade federativa; 3.4 Reforma tributária: um caminho para a solução?; 4. Direito comparado: Brasil x Estados Unidos e o caso das sanctuary cities; 4.1. Orçamento dos Estados Unidos; 4.2. As sanctuary cities e o impasse migratório; Considerações Finais; Referências.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico do 8º semestre da disciplina Direito Tributário, do Curso de Bacharelado em Direito, pela Universidade Federal de Roraima. E-mail: <danielgmateus@gmail.com>.

³ Acadêmica do 8º semestre da disciplina Direito Tributário, do Curso de Bacharelado em Direito, pela Universidade Federal de Roraima. E-mail: <beli_medeiros@hotmail.com>.

⁴ Acadêmica do 8º semestre da disciplina Direito Tributário, do Curso de Bacharelado em Direito, pela Universidade Federal de Roraima. E-mail: <josivaniaveras@hotmail.com>.

⁵ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima - UFRR

RESUMO

O federalismo é um pacto, uma aliança ou união de Estados. No Brasil, em que pese nossa federação ter se inspirado no modelo estadunidense, o federalismo tomou nova faceta, seja em razão do contexto histórico em que foi implementado, seja por particularidades posteriores à sua adoção. O federalismo fiscal, no Brasil, encontra sua positivação nos artigos 153 e 155 da CF/1988, que dispõem sobre as competências tributárias da União, dos estados e do Distrito Federal. Atualmente, o sistema de repasses de verbas da União para os entes federativos encontra-se no cerne de uma crise, tanto tributária quanto federalista. Nesse contexto, o STF foi confrontado com a questão do impacto dos benefícios fiscais da União relativos ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos valores transferidos aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), através do RE 705.423/SE. Para fins de comparação, propõe-se um paralelo entre o ocorrido no Brasil e a situação das *sanctuary jurisdictions* nos Estados Unidos da América, onde o governo federal daquela nação utilizou-se dos repasses federais como moeda de barganha em troca da adoção de medidas anti-imigração pelos estados e municípios. Isso levou a uma ação movida pelos municípios de Santa Clara e São Francisco contra a medida do Executivo, instaurando grave crise do federalismo naquele país, à semelhança do que ocorreu no Brasil. Tendo em vista o ocorrido em ambos os países, questiona-se se a reforma tributária proposta pelo atual governo seria suficiente para apaziguar o impasse entre a União e os entes federativos.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Autonomia Financeira. RE 507.423/SE. Princípio Federativo e da Lealdade Federativa. Receitas Partilhadas. Direito comparado. EUA. *Sanctuary jurisdictions*.

ABSTRACT

Federalism is a pact, an alliance or union of states. In Brazil, even though our Federation was inspired by the US model, Federalism took on a new facet, either because of the historical context in which it was implemented or because of particularities after its adoption. Fiscal federalism, in Brazil, finds its positivation in art. 153 and 155 of the CF / 1988, which deal with the tax competencies of the Union and of the state and Federal District. Currently, the system of transfers of funds from the Union to federal entities is at the heart of a crisis, both federal and fiscal. In this context, the STF was confronted with the issue of the impact of the Union tax benefits related to Income Tax (IR) and Industrialized Products Tax (IPI) on the amounts transferred to municipalities through the Municipal Participation Fund. For purposes of comparison, a parallel is proposed between what happened in Brazil and the situation of the sanctuary jurisdictions in the United States of America, where the Federal Government of that nation used federal transfers as the bargaining. This led to an action brought by the municipalities of Santa Clara and São Francisco against the measure of the Executive, instituting a serious crisis of Federalism in that country, following the pattern of what happened in Brazil. in view of what happened in both countries, it is questioned whether the tax reform proposed by the current government would be sufficient to appease the impasse between the Uni and the Federative loved.

Keywords: Fiscal Federalism. Financial autonomy. RE 507 423 / SE. Federative Principle and Federative Loyalty. Recipes Shared. Comparative law. USA. Sanctuary jurisdictions.

INTRODUÇÃO

O presente artigo, denominado “O pacto federativo brasileiro e a autonomia econômico-financeira dos Entes Federados: estudo dos impactos que incentivos e isenções fiscais concedidos pela União podem gerar ao Fundo de Participação dos Municípios e estudo comparado ao modelo Federativo Americano”, dentro dos limites a que se propõe, abordará os aspectos gerais do federalismo fiscal brasileiro e os efeitos sobre este dos incentivos e isenções fiscais concedidos pela União, em especial o enfraquecimento do princípio do federalismo consubstanciado na autonomia dos Entes.

Propõe-se, ainda, utilizando-se do direito comparado, explanar sobre o modelo federativo americano, com destaque ao federalismo fiscal. A abordagem do tema proposto se fará levando-se em consideração as premissas do direito tributário, os mandamentos constitucionais, a força normativa das decisões do Supremo Tribunal Federal – STF, bem como os ensinamentos doutrinários.

Destacamos que o tema proposto é de grande relevância tanto na seara acadêmica quanto fora dela, uma vez que traz uma reflexão sobre o atual estágio do federalismo fiscal brasileiro, que foi implantado com a intenção de reduzir as desigualdades regionais e proporcionar autonomia aos integrantes da Federação.

De modo a facilitar a compreensão do tema em questão, o artigo será desenvolvido em quatro tópicos principais. Primeiramente, o estudo abordará os aspectos gerais do federalismo e do federalismo fiscal brasileiro, sendo neste último abordada a distribuição das competências tributárias. O tópico seguinte traz o estudo da estrutura de repasses de recursos entre os entes federativos e as repartições direta e indireta de receitas. Já no terceiro tópico, o estudo é sobre o impacto dos benefícios fiscais da União relativos ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos valores transferidos aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM): RE 705.423/SE. Por fim, o último tópico, também de grande relevância, faz o estudo do direito comparado Brasil x Estados Unidos e o caso das *sanctuary cities*.

1. O sistema federativo brasileiro e o federalismo fiscal

1.1 O federalismo: aspectos gerais

Não há em relação ao termo federalismo uma definição única e unânime. No entanto, atendo-se aos dizeres de Dalmo Dallari, etimologicamente, federação (do latim **foedus**) quer dizer pacto, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados (DALLARI, 1998, p. 91).

Esta união dos Estados, é ainda o que se denomina de “pacto federativo”, como bem define LOVATO em seu artigo intitulado “Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional”, para qual o pacto federativo é a *“união de entes federados (estados, colônias, regiões) dotados de autonomia e submetidos a um poder central, geral, dotado de soberania.”*⁵

O pacto federativo tal como o conhecemos, tem suas origens na união das treze colônias norte-americanas que ocasionaram a criação dos Estados Unidos da América, ato este formalizado com a Constituição de 1787, apontado como o período do surgimento do Estado Federal moderno. É nesse sentido, o que preconiza SOARES, senão vejamos:

o federalismo é um produto histórico da transformação da confederação dos treze Estados sucessores das ex- colônias inglesas na América do Norte, tornadas soberanas, em novo tipo de Estado denominado Estado federal, por meio da Convenção de Filadélfia que elaborou a Constituição de 1787. (SOARES, 2004, p. 294)

Cumprir destacar que, como bem aduzido acima por SOARES, a união das colônias não deu origem ao Federalismo de forma imediata, pois a princípio esta união era em forma de confederação, que se diferencia do federalismo principalmente pelo direito de secessão, permitido somente no primeiro.

Ademais, para que se entenda um pouco mais sobre o Estado Federal, pertinente é as características elencadas por SOARES, que aqui trazemos à baila:

- a união dos Estados federados cria um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados soberanos;
- a base jurídica do Estado federal é uma Constituição, não um tratado;
- na federação, geralmente, inexistente o direito de secessão;
- nela, apenas o poder central ou União detém a soberania;

⁵ LOVATO, Luiz Gustavo. Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1003, 31 mar. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8179>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

- no Estado federal as atribuições da União e das Unidades federadas são fixadas na Constituição, mediante uma distribuição de competências;
- a cada esfera de competências atribui-se renda própria;
- o poder político deve ser compartilhado entre a União e unidades federadas. (SOARES, 2004, p.300)

Conforme observamos, umas das características dos Estados federados é a perda da soberania, que muito se confunde com autonomia. É mister destacar que todos os entes federados são autônomos, no entanto, somente o poder central detém soberania. A autonomia segundo PORFÍRIO JUNIOR, apud LOVATO, compreende a auto-organização, o auto-governo e a auto-administração, participando na organização e na vontade da federação através de competências estabelecidas na Constituição Federal.

1.2 O federalismo brasileiro

O Brasil, em que pese seu contexto histórico distinto dos Estados Unidos da América, após ter-se transformado de colônia em império, adotou, moldada na organização política daquele, a República Federativa do Brasil, ainda que a incorporação desse modelo à ordem jurídica tenha se dado a passos lentos.

A efetivação desse modelo de organização política no Brasil deu-se primeiramente com a Constituição republicana de 1891, ocasião em que o país buscava superar a estrutura de Estado unitário herdada do império e recepcionar a estrutura federativa construída pelos Estados Unidos da América.

Cumprе salientar que, logo após a queda da monarquia no Brasil, já se intencionava a instalação da organização federativa estadunidense, é o que afirma SOARES, ao afirmar que,

Após a queda da monarquia, o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, editado pelo Governo Revolucionário provisoriamente instalado, já delineava, em seu art. 2º, o que seria o federalismo brasileiro, influenciado pela teoria da dupla soberania dos Estados-membros, determinando que as províncias brasileiras, reunidas pelo laço da federação, ficariam constituindo os Estados Unidos do Brasil. (SOARES, 2004, p. 311)

Pois bem, o citado Decreto teve absoluta influência na promulgação da já mencionada Constituição de 1891. Esta afirmava em seu art. 1º, que “a nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República

Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.”⁶

É mister destacar que, um ponto importantíssimo constante no Decreto nº. 1, de 1889, não foi recepcionado na Constituição de 1891, qual seja, a soberania dos Estados, até então ainda prevista, mas a essência foi mantida, o intuito de formar uma federação, nos moldes do clássico federalismo norte-americano. Em suma, a Constituição de 1891, representava bem mais do que uma efetivação de um modelo de organização política, era um histórico de insatisfações que ali passaram a ter outro desdobramento, o marcante fim do império.

Outro ponto que se faz pertinente destacar é que a esta época, o federalismo que se instituíra era um modelo “Federalismo dual”, ou “dualista”, por este se entendia como entes federativos somente a União e os Estados. Ademais, o novo modelo implantado não foi suficiente para perpassar os resquícios imperialistas ainda existentes e que permitiu o surgimento da “política dos estados”, convertida posteriormente para “política dos governadores”. Esses e outros impasses, faziam com que a sociedade clamasse por uma nova Constituição.

Desta forma, evoluía o federalismo no Brasil, ora com avanços e ora com retrocessos, visto que a cada governo ou regime, o federalismo também oscilava entre Estado Unitário e Estado Federal. O federalismo que se instituiu em 1891, conforme novos textos constitucionais eram editados, adquiria também nova forma, tendo o município sido incorporado como ente federativo em 1934, todas as competências privativas dos municípios e estados suprimidas em 1937, hipertrofia de competências mantidas em 1946 dentre outras modificações até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O federalismo com a Constituição Federal de 1988, marco do estado democrático, passou também por grandes mudanças, e seu grande desafio era superar o centralismo. É nesse sentido que aduz SOARES, em trecho que aqui transcrevemos:

A Carta de 1988, consciente da crise que abalava os pilares do Estado federal brasileiro, quase transformado em unitário nos períodos ditatoriais, resgatou o federalismo peculiar à Constituição de 1946, restabelecendo a relação entre a federação e os princípios e regras que individualizam essa forma de Estado no conjunto das formas políticas. (SOARES, 2004, p. 331)

⁶ **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 15/01/2018.

Ressalte-se que a inclusão do município como ente federativo, foi expressamente prevista já no art. 1º da CF, e tendo a partir dali, pelo menos em tese, autonomia constitucional, receitas próprias, bem como poder de auto-organização por meio da elaboração de sua lei orgânica.

Um pouco mais adiante, SOARES destaca o papel da Constituição de 1988, na repartição de competências entre os entes federativos:

A Constituição de 1988 modernizou a repartição de competências entre os entes federativos, observando-se que o princípio geral que orienta tal repartição é o da predominância de interesses, segundo ao qual à União são conferidas aquelas matérias e questões de predominante interesse nacional ou geral; aos Estados-membros são atribuídas as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios são reservados os assuntos de interesse local. (2004, p. 332)

No texto Constitucional, essa repartição de competências político-administrativas está disposta nos arts. 21 a 24 e representa o pacto federativo, não podendo se olvidar, da autonomia atribuída aos entes federativos (administrativa e legislativa) e da soberania, fundamento da República federativa. A autonomia, convém destacar, tinha por intenção fazer com que os Estados não fossem dependentes, que pudessem captar suas próprias receitas, para que desta forma fosse possível o desenvolvimento regional.

Em linhas gerais, a federação brasileira é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e esta forma federativa não pode ser abolida, é o que preconiza o art. 60, §4º, I da CF⁷.

1.3 O federalismo fiscal

Tratando-se do federalismo fiscal no Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o grande ponto, pois, com a promulgação desta, uma nova fase do federalismo fiscal se iniciava, inclusive em razão da proposta de descentralização dos recursos.

Dentre as competências aduzidas anteriormente, que foram atribuídas aos entes federativos, encontram-se as competências tributárias, isso porque a autonomia político-administrativa necessária para o desenvolvimento regional só seria possível se os entes fossem autônomos financeiramente, e é justamente esta “autonomia financeira” dos entes que é chamada federalismo fiscal.

⁷ **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17/01/2018.

Em que pese a relevância do federalismo fiscal para a manutenção do sistema federalista no Brasil, este atualmente atravessa uma aparente crise, sob o contorno de interesses políticos vinculados a união e que tendenciam uma retrógrada centralização de poder.

Nesse sentido, Juliano di Pietro, apud RAMALHO CAGNONE afirma que “No Estado Federado, de outra sorte, não há que falar em autonomia política ou administrativa, sem autonomia financeira, cuja inexistência elide totalmente o conceito”⁸.

1.3.1 A distribuição das competências tributárias

A competência tributária é a habilidade privativa e constitucionalmente atribuída ao ente político para que este, com base na lei – e imprescritivelmente –, proceda à instituição da exação tributária. Com efeito, esse exercício pode ocorrer a qualquer tempo, o que dota a competência tributária de imprescritibilidade.⁹ Dito de outro modo, a competência tributária é poder de criar tributo, atribuído aos entes federativos, que atuaram cada qual dentro de suas esferas.

É nesse sentido também que ALEXANDRE compreende a competência tributária, senão vejamos:

Como é consabido, a Constituição Federal não cria tributos, apenas outorga competência para que os entes políticos o façam por meio de leis próprias. Assim, é correto definir competência tributária como o poder constitucionalmente atribuído de editar leis que instituem tributos. (ALEXANDRE, 200, p. 252)

A competência tributária é indelegável, intransferível, inalterável e irrenunciável¹⁰, quem realiza a repartição desta competência é a própria Constituição de 1988, com previsão expressa e rígida.

A competência tributária pode ser privativa, entendida como o poder legiferante das entidades tributantes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), quanto à criação de tributos que lhes são genuína e exclusivamente peculiares¹¹.

⁸ **Federalismo e a autonomia financeira dos Estados e Municípios.** Miranda Ramalho Cagnone. Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1265#_ftn2. Acesso em: 17/01/2018.

⁹ SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário / Eduardo Sabbag. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 517.

¹⁰ Idem, p. 520.

¹¹ Ibidem, p. 525.

Deste modo, nos termos do art. 153 da Constituição Federal de 1988, compete privativamente à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (Art. 153 da CF/1988)

No que se refere aos Estados e Distrito Federal, lhes compete privativamente, conforme art. 155 da CF/88, instituir impostos sobre:

- I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores. (Art. 155 da CF/1988)

Já a competência privativa prevista aos Municípios e o Distrito, está disposta no art. 156 da CF/1988, e lhe permitem instituírem impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, 11, definidos em lei complementar. (Art. 156 da CF/1988)

Ademais, também são entendidas como competências privativas aquelas previstas nos arts. 148 (Empréstimos Compulsórios), privativa da União; art. 149 (Contribuições Especiais), privativa da União, com a ressalva da competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para instituírem a cobrança da contribuição previdenciária dos seus servidores (privativa em cada esfera - art. 149, §1º da CF); e art. 149-A (Contribuição de Iluminação Pública), privativa dos Municípios e do Distrito Federal, todos da CF/88.

A competência tributária, também pode ser comum, para SABBAG esta competência está relacionada aos tributos chamados vinculados, isto é, às taxas e às contribuições de melhoria. Para estes, não se estipularam “listas” enumeradas na Constituição Federal, indicando, com exclusivismo, a entidade tributante

correspondente ao plano de instituição do tributo vinculado respectivo (SABBAG, 2017, p 525).

Outra classificação da competência, é a denominada competência cumulativa, que de acordo com SABBAG estaria presa ao poder legiferante de instituição de impostos pela União, nos Territórios Federais, e pelo Distrito Federal, em sua base territorial (2017, p. 526).

Esta competência está prevista no art. 147 da CF/88, onde aduz que competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

A competência tributária pode ser ainda especial, residual ou extraordinária, sendo especial aquela prevista nos arts. 148 e 149, residual a constante dos arts. 154, I, e art. 195, § 4º e extraordinária a prevista nos arts. 154, II, da CF c/c o art. 76 do CTN.

2. Estrutura de repasses de recursos entre os entes federativos

Conforme visto anteriormente, em que pese a autonomia dos entes federativos na captação de receitas próprias, “a descentralização das metas torna esses recursos, por vezes, insuficientes, gerando um déficit orçamentário”¹². É na intenção de corrigir esse déficit que se tem a previsão das repartições de receitas tributárias.

SABBAG afirma que a repartição de parcela da arrecadação tributária entre as entidades impositoras é meio garantidor da autonomia política dos entes federados, uma vez que esta inexistente se estiver dissociada da autonomia financeira (SABBAG, 2017, p. 777). Dito de outro modo, a repartição de receitas atua como corolário do princípio do federalismo, uma vez que busca proteger a autonomia dos entes, condição esta primordial ao Estado Federal.

Antes que se aprofunde nesta temática, é crucial deixar claro que não se trata de repartir ou partilhar a competência tributária, vista anteriormente, o que se partilha aqui é a própria receita oriunda do tributo. Nesse sentido, afirma ALEXANDRE (2017,

¹² LOVATO, Luiz Gustavo. **Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1003, 31 mar. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8179>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

p. 779) que a repartição da receita ocorrerá após o ingresso destas nos cofres de cada ente público, ou seja, após o exaurimento da relação de natureza tributária.

Ricardo Alexandre preconiza ainda, que duas são as técnicas de repartição de renda no ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a atribuição de competência tributária própria (discriminação por fonte) e a participação dos entes menores na receita arrecadada pelos entes maiores (discriminação por produto), e que por esta razão o sistema brasileiro de discriminação de rendas tributárias se classifica como misto.

Quanto à primeira técnica, já vimos anteriormente, razão pela qual iremos nos dedicar somente a segunda técnica, qual seja, participação dos entes menores na receita arrecadada pelos entes maiores. Para entendermos o porquê desta técnica e como a mesma acontece, consideramos pertinente trazer à baila o seguinte entendimento, aduzido por SABBAG:

É sabido que competem à União mais impostos do que aos Municípios e Estados-membros da Federação. Aliás, a soma algébrica dos impostos municipais (três) e estaduais (três) não supera o número de impostos federais (nove, ao todo). Diante desse desequilíbrio de competências, com concentração de renda nos cofres da União, entendemos que houve por bem o legislador em conceber uma repartição das receitas, cabendo à União fazer o repasse aos Estados e Distrito Federal, e, por sua vez, aos Estados, efetuar uma redistribuição aos Municípios. (SABBAG, 2017, p. 777).

Diante da consideração acima, é possível entender que a repartição sempre irá consistir na participação dos entes menores na arrecadação dos entes maiores, não podendo, em hipótese alguma, ocorrer no sentido inverso, ou seja, Municípios e Distritos federal não repartem receitas, somente são beneficiários.

Outra explicação que esclarece bem o que vem a ser a repartição de receitas, é a de Ricardo Alexandre, que não deixa margem para quaisquer dúvidas, senão vejamos:

Assim, a União (ente maior) entrega parcela de sua arrecadação para Estados, Distrito Federal e Municípios, não recebendo repasses constitucionais de nenhum deles. Os Estados repartem parcela de suas receitas com os Municípios situados em seu território, não recebendo deles qualquer repasse. Já os Municípios não fazem qualquer repasse constitucional, uma vez que são o menor dentre os entes federados. A mesma situação ocorre com o Distrito Federal, que, por não poder ser dividido em Municípios (conforme vedação expressa contida no art. 32, caput, da CF/1988), não possui um ente que lhe seja menor, de forma a não efetuar repasses constitucionais. (ALEXANDRE, 2017, p. 770)

Cientes do que, em tese, vem a ser o sistema de repasses constitucionais de receitas tributárias entre os entes da federação, destacamos que, esta pode ocorrer de forma direta e de forma indireta.

Ademais, antes que façamos um estudo das duas espécies de repartição, e considerando o exposto acima, temos que alguns tributos estão sujeitos a repartição e outros não, é o que ocorre com os tributos vinculados, taxas e contribuições de melhoria, bem como os empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Neste ponto, cumpre-nos fazer a ressalva quanto as contribuições especiais, visto que com o advento Emenda Constitucional nº. 42/2003, uma das contribuições especiais passou ser repartida, é o caso da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CF, art. ,177, § 4º).

Desta feita, sem maiores delongas, no Brasil os únicos tributos cujas receitas são sujeitas à repartição são os impostos e a CIDE-combustíveis. Entretanto, insta salientar que não é todos os impostos que podem ser repartidos, pois não se pode esquecer dos impostos de competência tributária dos Municípios e do Distrito Federal, bem listados por ALEXANDRE:

- a) todos os impostos arrecadados pelos Municípios e pelo Distrito Federal. Assim os impostos municipais (ITBI, IPTU e ISS) nunca são repartidos; os estaduais, mesmo os sujeitos a repartição, se arrecadados pelo Distrito Federal, não serão repartidos, dada a impossibilidade de existência de Municípios no âmbito distrital.
- b) o imposto estadual sobre transmissão causa mortis e doações - ITCD.
- c) os impostos federais sobre importação, exportação, grandes fortunas e os extraordinários de guerra. (ALEXANDRE, 2017, p. 773)

2.1 Hipóteses de repartições diretas

Em síntese, na repartição direta o ente beneficiado pela repartição da receita recebe-a diretamente, sem qualquer intermediário e sem que esta receita faça parte de qualquer fundo constitucional¹³.

Constitucionalmente, as repartições diretas são aquelas previstas nos arts. 153, § 5º, 157 e 158 da CF/1988.

2.2 Hipóteses de repartições indiretas

Na repartição indireta, relevante para este artigo, “os recursos a serem repartidos são destinados a um fundo de participação, cujas receitas são divididas

¹³ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário** | Ricardo Alexandre - 11. ed. rev. atual. e amp1. - Salvador - Ed. JusPodivm, 2017, p. 771.

entre os beneficiários, seguindo os critérios legais e constitucionais previamente definidos”¹⁴, ou seja, o estudo das repartições indiretas, compreende também o estudo dos fundos de participação. Constitucionalmente, a previsão dessas transferências encontra-se no art. 159, incisos I e II, da CF/88, o qual consideramos pertinente destacar suas disposições:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

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

Diante da redação do art. transcrito acima, temos que as transferências indiretas aos fundos especiais, tem por base a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e/ou do Imposto sobre a Renda (IR), com destaque ao preconiza o art. 159, §1º também da CF, que estabelece uma ressalva ao dispor que *“para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.”*

Os Fundos Especiais somam quatro, ao todo. Há três Fundos que, da arrecadação do IR e do IPI (art. 159, I, “a” a “d”, CF), apropriam 49% [21,5% + 24,5% (22,5% + 1% + 1%) + 3%]. Por sua vez, há um Fundo de Compensação de Exportações, que apropria 10% da arrecadação total do IPI (art. 159, II, CF) (SABBAG, 2017, p. 793).

¹⁴ Idem.

Os fundos de participação a que se refere o inciso anterior, são o a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) Fundos Regionais e d) Fundo de Compensação de Exportações (FPEX).

Em linhas gerais, o FPE é constituído nos moldes do art. 159, I, “a”, o FPM constituído de acordo com o art. 159, I, “b”, “d” e “e”, os Fundos Regionais, por sua vez, são constituídos conforme a alínea “c”, do inciso I, ainda do art. 159, e por fim o FPEX é constituído de acordo o inciso II do art. 159, todos da CF/88.

3. Impacto dos benefícios fiscais da União relativos ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos valores transferidos aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM): RE 705.423/SE.

Ante o embasamento teórico dos capítulos anteriores acerca dos pilares do federalismo fiscal brasileiro, e no intuito de investigar se há uma crise no pacto federativo por falta de autonomia econômico-financeira entre os entes federados, traz-se à baila o Recurso Extraordinário (RE) n. 705.423/SE, cuja repercussão geral foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em 09 de maio de 2013¹⁵, e que aborda dois temas de grande relevância para essa investigação: a autonomia financeira dos municípios e a competência tributária da União.

Em suma, o RE n. 705.423/SE foi interposto pelo Município de Itabi, do Estado de Sergipe, contra o acórdão da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), que julgou improcedente o que pretendia o Município: fazer com que a base de cálculo da sua cota-parte em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) fosse constituída por 23,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme o art. 159, I, 'b' e 'd' da CF/88, sem que se excluíssem os valores de todos os benefícios, incentivos e isenções fiscais de IR e de IPI concedidos pela União.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Tributário. Repartição de receitas tributárias. IR e IPI. Fundo de participação dos municípios. Art. 159, i, b e d, da cf. Cálculo. Exclusão dos benefícios, incentivos e isenções fiscais concedidos pela união. Repercussão econômica, jurídica e política. Existência de repercussão geral. **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário n. 705.423/SE.** Município de Itabi e União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ, 09 maio 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3857543>.

Dito de outro modo, o referido município requeria que a repartição do produto da arrecadação do IR e do IPI que compõem o Fundo de Participação dos Municípios fosse calculada com base na receita bruta desses impostos, ou seja, livres de quaisquer deduções relativas a benefícios, incentivos e isenções fiscais concedidos pela União, com o fim de preservar sua autonomia financeira ante a política fiscal da União, que ficaria incapaz de afetar os valores partilhados através do FPM.

A União, em sentido oposto, sustentava que a interpretação devida ao art. 159 da Constituição Federal era no sentido de que é assegurado aos municípios, por meio do FPM, parcela do **produto da arrecadação** dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Desta forma, o que fosse desonerado, ao invés de arrecadado, não faria parte da base de cálculo para a transferência via FPM.

Diante de tal pretensão, entendeu a Quarta Turma do TRF-5 que se aplicava ao caso o que dispõe o art. 6º, parágrafo único, do Código Tributário Nacional (CTN)¹⁶, no sentido de que a competência tributária da União para instituir os impostos de renda e sobre produtos industrializados não pode sofrer alterações pelo fato de parte desses impostos serem destinados ao Fundo de Participação dos Municípios, sob pena de restringir tal competência.

No mesmo sentido, defendeu a Corte que a pretensão do município seria ilegítima, uma vez que se buscava o recebimento de valores que nem sequer chegaram a ser recolhidos, em decorrência de incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal¹⁷. Simplificadamente, portanto, afirmou o Tribunal Regional que a transferência constitucional de receitas tributárias aos municípios, realizada conforme

¹⁶ CTN. Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei. **Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos.**

¹⁷ BRASIL. Quarta Turma. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. FINANCEIRO. REPARTIÇÃO DE RECEITA. FPM. ART. 159, I, CF. EXCLUSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A competência tributária da União para instituir imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados não sofre qualquer alteração pela circunstância de parte da arrecadação de tais tributos ser destinada ao Fundo de Participação dos Municípios. Inteligência do art. 6º, parágrafo único, do CTN. 2. Ao dispor sobre a repartição das receitas do IR e do IPI, o art. 159, I, CF, refere-se expressamente ao 'produto da arrecadação', sendo ilegítima a pretensão do recebimento de valores que, em face de incentivos fiscais, não foram recolhidos. 3. Apelação e remessa oficial providas. Acórdão em Apelação e Remessa Oficial nº 10424/SE.

o que estabelece o art. 159, I, da CF/88, deve ser feita com base no **produto da arrecadação**, e não na receita bruta.

Proferido o acórdão desfavorável, o Município de Itabi interpôs o RE n. 705.423/SE, fundado no art. 102, III, “a”, da CF/88, alegando-se ofensa ao art. 159, I, “b” e “d”, do mesmo diploma.

A tese sustentada pela recorrente era a de que a concessão de benefícios, incentivos e isenções fiscais, referentes ao Imposto de Renda e ao Imposto sobre Produtos Industrializados, advindos da União, não poderiam ensejar na redução da parcela desses tributos que, por disposição constitucional, pertenciam aos Municípios. Ao alcançar a fração correspondente aos municípios, a União estaria gerando um desequilíbrio na repartição de receitas tributárias.

Rechaçou, ainda, o entendimento da Quarta Turma do TRF-5 de que sua pretensão importaria em restringir a competência tributária da União, pelo contrário, ressaltou que nunca mencionou não caber à União Federal criar e instituir incentivos, benefícios, renúncias e isenções fiscais; a recorrente concorda que a lei atribui à União a competência para tal atribuição. O que o Município de Itabi defende é que, ao conceder favores fiscais, a União deve preservar a parcela dos municípios. Por tanto, para a recorrente é inegável o direito da União de conceder incentivos, renúncia, isenções, crédito presumido e perdoar dívidas, mas da parcela que lhe compete, isto é, dos 52% do IR e do IPI¹⁸.

Nessa esteira, o Ministro Ricardo Lewandowski, na época, relator do RE n. 705.423/SE, pontuou, no inteiro teor do acórdão que reconheceu a repercussão geral desse recurso, que a questão constitucional a ser tratada consiste em definir, com base na Constituição Federal, até que ponto as desonerações de Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados podem impactar os valores transferidos aos Municípios, nos moldes do art. 159, I, da CF/88. Em relação à importância do tema, destacou o Ministro do Supremo Tribunal Federal¹⁹:

O tema em debate apresenta singular relevância por afetar pilares do nosso sistema federativo, a saber, a autonomia financeira dos Municípios e a competência tributária da União. Nessas circunstâncias, a discussão assume tamanha importância do ponto de vista econômico, jurídico e político, a exigir a manifestação desta Corte sob o rito da repercussão geral.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inteiro Teor. **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário n. 705.423/SE**. Município de Itabi e União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ, 09 maio 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3857543>.

¹⁹ Idem, pág. 3.

Finalmente, no dia 17 de novembro de 2016, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário n. 705.423/SE, cuja relatoria passou a ser do Ministro Edson Fachin. Decidiu o Supremo, por maioria, que a expressão “produto da arrecadação”, contida no art. 159, I, da Constituição Federal, deve ser interpretada como o resultado efetivo da arrecadação do IPI e IR, e não como o resultado potencial. Ou seja, no cálculo do valor a ser repassado aos municípios, devem ser descontados os benefícios fiscais concedidos pela União. Após o debate, o Plenário do STF aprovou a seguinte tese de repercussão geral, fixada no dia 23 de novembro do mesmo ano:

É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.

Militando pela constitucionalidade da concessão de benefícios fiscais em relação às cotas devidas aos municípios via FPM, o relator, Ministro Edson Fachin, foi acompanhado pela maioria dos ministros, no sentido do desprovimento do recurso. Por outro lado, ao abrir voto de divergência, o Ministro Luiz Fux foi acompanhado pelo Ministro Dias Toffoli, pelo provimento do recurso interposto pelo Município de Itabi. Passa-se agora a revisar os fundamentos mais relevantes do julgamento.

3.1 Corrente Majoritária: Constitucionalidade da concessão

Conforme o relator, Ministro Edson Fachin, assim como se atribuiu à União o poder de arrecadar, essa imputação também implica o poder de isentar. Desse modo, quando o art. 159, I, da Constituição Federal determina que o FPM será composto pelo produto dos dois impostos (IPI e IR), isso inclui o resultado das desonerações.

Portanto, quando o dispositivo constitucional dispõe que a União deve entregar 22,5% do “produto da arrecadação” do IR e do IPI ao Fundo de Participação dos Municípios, se inclui ao cálculo o resultado dos benefícios, isenções e incentivos concedidos regularmente pela União, uma vez que tais desonerações decorrem do poder da União de tributar²⁰.

²⁰ NOTÍCIAS STF. Desonerações de impostos federais impactam repasse a município, decide STF. Publicado em 17 de nov. 2016. Disponível em:

Na compreensão do ministro relator, “o poder de isentar é decorrência lógica do poder de tributar. O verso e o inverso de uma mesma moeda”. Assim, a concessão regular de incentivos e renúncias são o inverso do tributo, o que torna constitucional a redução da arrecadação que compõe o FPM, se decorrente da concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativas ao IPI e o IR.

3.2 Corrente Minoritária: Inconstitucionalidade da concessão

O ministro Luiz Fux, alinhado com o entendimento do Município de Itabi, abriu voto de divergência sob o fundamento de que a participação no produto da arrecadação dos dois tributos, IPI e IR, é um direito constitucional e consagrado dos municípios, que não pode ser subtraído pela competência tributária de desoneração atribuída à União. Nesse sentido, não se nega que à União foi atribuída a competência de desoneração tributária, no entanto, “as desonerações devem ser suportadas por quem desonera”, pois o contrário seria “fazer favor com o chapéu alheio”.

Salienta-se que todos os ministros ressaltaram reconhecer a importância dessas transferências para as finanças municipais e a efetividade de sua autonomia financeira, uma vez que a política federal de desonerações gera um impacto negativo sobre as finanças municipais.

3.3 Tese do Supremo Tribunal Federal: afronta aos princípios federativo e da lealdade federativa

Sabe-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, os princípios constitucionais são verdadeiros vetores para as soluções interpretativas (CARRAZZA, 2013). Quando uma norma constitucional possui pluralidade de sentidos, como é o caso do art. 159, I, ao qual são atribuídas duas interpretações divergentes, os operadores do direito devem se valer dos princípios constitucionais para a boa aplicação dessas normas jurídicas. Desse modo, a interpretação do art. 159, I, “b”, da Constituição Federal, deve ser balizada pelo princípio constitucional que lhe for mais próximo.

Entre os princípios constitucionais tributários, merece especial destaque o princípio federativo. O art. 1º da CF/88 disciplina que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Na federação, a convivência harmônica entre os entes federados só é possível porque Estados, Municípios, DF e a União gozam de autonomia, inclusive tributária, nos termos da Constituição (CARRAZA, 2013).

Por força do princípio federativo, a doutrina majoritária concorda que não há distinção jurídica entres os entes federados, isto é, no Brasil, impõe-se a igualdade jurídica entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, todos ocupam o mesmo patamar perante a Constituição Federal, é o que defende Carraza (2013).

Diante disso, o princípio federativo proíbe que tratamentos jurídicos criem distinções ou preferências, inclusive tributárias, entre os entes federados. Por isso, em decorrência do mesmo princípio, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm o dever de observar condutas que preservem suas autonomias em suas relações recíprocas, preservando, assim, a própria federação (CARRAZA, 2013).

Outro princípio que merece destaque neste estudo é o princípio da lealdade federativa, corolário do princípio federativo, mas pouco estudado no Brasil, tendo em vista que não encontra formulação expressa na Constituição Federal de 1988. No entendimento de Roque Carraza (2013), tal princípio estaria “nas dobras” do art. 43, da CF/88²¹.

Pelo princípio da lealdade federativa, as normas de conduta entre os entes federados devem ser transparentes, no intuito de preservar a federação. Assim, por exemplo, a guerra fiscal e suas várias manifestações seriam prejudiciais para o princípio da lealdade federativa. Do mesmo modo, a criação de artifícios para diminuir a partilha determinada pela CF/88 de suas receitas tributárias, também afronta o princípio da lealdade federativa.

A União, por força do art. 159 da CF/88, é obrigada a destinar uma parte do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto sobre a Renda que arrecada ao Fundo de Participação dos Municípios e ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal. Com isso, se faz uma partilha do produto da arrecadação dos tributos e de alguma maneira se contribui para o desenvolvimento harmônico do país.

²¹ CF/88. Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

No entanto, quando a União concede benefícios fiscais para as receitas tributárias partilhadas, ela acaba burlando o desígnio constitucional dessa partilha, qual seja, o de dar aos entes federados os meios financeiros que lhes permitirão alcançar os fins que lhe são assinalados, seja pela CF/88, seja pelas leis locais. Assim, a concessão regular de benefícios e isenções fiscais em relação à parcela da partilha devida às Municipalidades via FPM, “fere mediatamente o princípio federativo e imediatamente o seu consectário, que é o princípio da lealdade federativa” (CARRAZA, 2013).

Nessa esteira, quando a União concede isenções de IPI sobre a chamada linha branca, ela está promovendo com essa atitude a guerra fiscal, pois distribui também a parte referente aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Do mesmo modo, quando a União concede benefícios fiscais em matéria de imposto sobre a renda e afirma estar diminuindo a carga fiscal, ela também diminui o produto partilhável pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, o que viola o princípio da lealdade federativa (CARRAZA, 2013).

Assim, reconhece-se o poder de tributar da União e sua decorrência lógica, o poder de isentar. O que é questionável é a realização desses incentivos justamente na tributação partilhável com os outros entes. Pelo princípio da lealdade federativa, esses benefícios e isenções deveriam ser concedidos somente em relação à cota parte da União, preservando o que é de direito dos municípios e estados.

Vejam que interessante, a União diminui a tributação por meio de IPI e por meio de imposto sobre a renda e, no entanto, aumenta a tributação por meio das contribuições sociais. Por quê? Porque o produto da arrecadação das contribuições sociais não é partilhável, nem com os estados, nem com os municípios e nem com o DF. (CARRAZO, 2013).

Se a União quer exercer seu poder de isentar concedendo benefícios sobre o IPI ou até isentá-lo de operações com produtos industrializados, ela pode fazê-lo, mas com a parte que lhe compete, correspondente a 52% do produto da arrecadação do IPI e do IR. Os outros 48% devem ser partilhados entre os fundos de participação, como estabelece o art. 159 da CF/88, pois “o princípio federativo e o seu consectário, o princípio da lealdade federativa, não aceitam que a pessoa política faça caridade com chapéu alheio” (CARRAZA, 2013).

Salienta-se, inclusive, que o Supremo Tribunal Federal decidiu o RE 705.423/SE em sentido contrário ao que antes havia decidido no RE 572.772, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 18 de junho de 2008. O caso

também discutia sobre o impacto dos benefícios fiscais nas receitas transferidas a outros entes, quer dizer, na redução do montante partilhado por conta de medidas de incentivo. No entanto, os sujeitos da relação processual eram o Estado de Santa Catarina e o Município de Timbó. O município protestava contra a retenção ou postergação do repasse de parcela do ICMS a que tinha direito, nos termos do artigo 158, IV, da Constituição, devido à concessão de incentivos fiscais pelo Estado de Santa Catarina²².

Nesse caso em específico, o STF, por unanimidade, negou provimento ao recurso do Estado e reconheceu o direito do município de receber, imediata e integralmente, a fração do produto da arrecadação do ICMS a que teria direito, independentemente do que dispunha a legislação do Estado de Santa Catarina²³.

Após o julgamento, em 3 de fevereiro de 2010, o Supremo chegou a aprovar a Súmula Vinculante n. 30, que dispunha o seguinte: "É inconstitucional lei estadual que, a título de incentivo fiscal, retém parcela do ICMS pertencente aos municípios."

Percebe-se, portanto, a semelhança entre os dois casos, que foram decididos de maneira diversa. Estaria o Supremo Tribunal Federal superando a orientação firmada no julgamento de RE 572.772? De qualquer modo, é inegável a importância dessa discussão para definir o destino da autonomia financeira dos entes federados e do pacto federativo.

3.4 Reforma tributária: um caminho para a solução?

Com base no exposto, verifica-se que o sistema brasileiro de repartição de receitas tributárias necessita passar urgentemente por uma reforma, para que o poder constituinte derivado, como representante legítimo do povo, defina quais os limites de interferência dos entes federados na cota-parte das outras pessoas políticas que partilham de sua receita.

Pelo princípio da lealdade federativa, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal devem exercer sua autonomia de modo a preservar a federação e, conseqüentemente, preservar a autonomia, inclusive tributária, dos demais entes

²² CORREIA NETO, Celso de Barros; SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira. Supremo decide quem deve suportar os impactos dos benefícios fiscais federais. In: Consultor Jurídico. Publicado em 24 de nov. 2016, às 17h00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-24/supremo-decide-quem-suportar-impactos-beneficios-fiscais#_ftnref1>. Acesso em: 18/01/2018.

²³ Idem.

federados. Assim, cada pessoa política deve manter transparência em suas relações recíprocas; e a criação, pela União, de incentivos fiscais que afetem a partilha determinada pela CF/88 de suas receitas tributárias, fere o princípio da lealdade federativa, assim como também fere, em um olhar mais amplo, o princípio federativo.

Atualmente, a concessão de incentivos fiscais sobre receitas tributárias partilháveis da União sobre os demais entes federativos resulta no agravamento das assimetrias que não deveriam existir entre os entes federativos. Assim, o Estado e o Distrito Federal dependem da política tributária da União, enquanto que os municípios ficam na dependência da política tributária da União e dos Estados²⁴.

Tal situação decorre de uma condição própria do quadro de partilha de receitas estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, somente uma reforma tributária seria capaz de amenizar discrepâncias entre os entes federados, que, por força do princípio federativo, ocupam o mesmo patamar jurídico, o de membros do Estado Federal.

4. Direito comparado: Brasil x Estados Unidos e o caso das *sanctuary cities*

Antes que se estabeleça qualquer tipo de comparação entre os Estados Unidos e o Brasil, devem ser destacadas as dimensões de cada orçamento, assim como diferenças fundamentais na utilização que cada país dá às verbas públicas.

Observemos que, enquanto os EUA são a maior economia do mundo, tendo um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 18,62 trilhões, o PIB brasileiro foi de US\$ 1,79 trilhões no ano de 2017, sendo a nona economia do mundo, de acordo com dados do Banco Mundial²⁵.

Nesta senda, o orçamento do Governo Federal dos Estados Unidos no ano de 2015 foi de aproximadamente US\$ 3.8 trilhões, ou aproximadamente 21,5% do PIB, de acordo com dados do National Priorities Project²⁶ e do Departamento do Tesouro norte-americano, sendo este o maior orçamento público do mundo.

Por outro lado, o orçamento do Brasil para o mesmo ano de 2015 foi de aproximadamente R\$ 1,5 trilhões, perfazendo 21,9% do PIB.

²⁴ Idem.

²⁵ Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>. Acesso em 18/01/2018 às 18:01.

²⁶ Disponível em: <https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/spending/>. Acesso em 16/01/2018 às 12:55.

Estabelecidas estas distinções fundamentais é possível dimensionar o impacto dos repasses de verbas públicas, enquanto ambos países destinam porcentagens distintas das suas riquezas aos gastos públicos, aproximadamente 20%, as quantias são profundamente distintas, bem como o uso destas verbas.

4.1 Orçamento dos Estados Unidos

Dos US\$ 3,8 trilhões do orçamento estadunidense, somente US\$ 1,1 trilhão são gastos discricionários, sendo o restante (US\$ 2,7 trilhões) direcionado às despesas compulsórias. Quase 90% do orçamento daquele país se dividem nessas duas categorias, sendo os outros 10% para o pagamento de juros da dívida pública.

Dentre as despesas compulsórias, a mais significativa é a dos gastos sociais, que abarcam gastos com saúde, previdência social e auxílios médicos, seguidos pelos gastos com os veteranos de guerra e gastos com transportes. Tratam-se de gastos estabelecidos através do legislativo e, enquanto aqueles são tidos como permanentes, estes são mudados de acordo com a conveniência da administração pública e da visão administrativa.

As despesas discricionárias são legisladas pelo Congresso anualmente, podendo, de certa forma, serem consideradas políticas de governo, já que estão mais sujeitas às oscilações da composição do Legislativo e do Executivo. Nesta categoria, encontram-se os gastos com educação, de manutenção do governo, ciência, energia e meio-ambiente, moradia e assuntos internacionais, mas o mais significativo, é o gasto militar, que perfaz mais da metade de todos os gastos discricionários do governo norte-americano.

Com efeito, as despesas com segurança e defesa são responsáveis por 14,9% de todo o orçamento dos Estados Unidos²⁷, se somadas as despesas compulsórias e as discricionárias, e nela se encontram não somente aqueles gastos referentes às Forças Armadas propriamente, mas também gastos destinados à manutenção do aparato de fiscalização migratória dos EUA e da segurança nacional, como as forças policiais e guarda costeira, dos serviços de inteligência, como FBI, CIA e NSA, bem como manutenção de armamentos nucleares.

²⁷ Disponível em: <https://beta.usaspending.gov/#/>. Acesso em 18/01/2018 às 19:52.

Nesta categoria de despesa encontram-se os chamados *grants*, que são concessões do Governo Federal norte-americano aos estados e municípios para o investimento em segurança pública, mas não limitados a esta área. Somente no ano de 2016, este programa de concessões tinha orçamento de US\$ 260 milhões para a área de segurança pública, aumentados para US\$ 384 milhões no ano de 2017, sendo as verbas destinadas a estas concessões na casa dos bilhões de dólares.

Imperioso recordar que os estados e municípios são responsáveis pela administração dos recursos recebidos pelo Governo Federal, sendo as cadeias públicas e as forças policiais hierarquicamente submetidas aos governadores e prefeitos de suas respectivas localidades; os hospitais administrados pelas administrações locais; sistemas educacionais financiados através de verbas federais; e, até mesmo a manutenção de estradas e rodovias, sendo de incumbência dos governos locais, subsidiados por repasses federais.

O nível de subordinação financeira varia entre cada unidade da Federação, sendo estados como a Dakota do Norte (18,4%) e Virgínia (21,5%) , menos dependentes dos repasses governamentais, enquanto outros estados, como Mississippi (42,1%) e Louisiana (42,2%), são dependentes quase em sua totalidade dos repasses federais, seja obrigatórios ou opcionais²⁸.

Repise-se que os dados acima são concernentes somente aos estados, deixando de fora as municipalidades, também grandes recipientes de verbas federais.

4.2. As *sanctuary cities* e o impasse migratório

Neste contexto de alta dependência econômica de alguns estados, ocorreu o impasse entre o Governo Federal e as chamadas *sanctuary cities* (cidades santuário), municipalidades que têm uma visão mais tolerante com relação à migração, seja por grandes quantidades de residentes imigrantes ou descendentes, seja por serem redutos majoritariamente democratas.

Em cumprimento a uma de suas promessas de campanha, o então recém-empossado Presidente Donald Trump, membro do Partido Republicano, requereu de todos os Estados e municipalidades através de uma *Executive Order*, ou Decreto

²⁸ Disponível em: <http://www.governing.com/topics/finance/gov-state-budgets-federal-funding-2015-2018-trump.html>. Acesso em 19/01/2018 às 00:13.

Executivo, que, mediante ocorrência policial envolvendo um imigrante não documentado, seja como envolvido no incidente ou como testemunha, detivessem o imigrante por 48 horas, notificassem os agentes federais de migração e repassassem informações do imigrante.

O Decreto se baseou em um texto legal que proibia qualquer entidade governamental Federal, Estatal ou local de restringir o acesso às informações do Serviço de Naturalização e Imigração²⁹ dos indivíduos sob sua jurisdição e também atribuiu o termo *sanctuary jurisdictions* àquelas localidades que deliberadamente recusam-se a reforçar as políticas migratórias federais.

Várias cidades santuário, dentre elas Nova Iorque, São Francisco, Filadélfia e Los Angeles recusaram-se a entregar as informações solicitadas pelo Governo Federal e a manter imigrantes detidos sem ordem judicial, o que levou a que o Presidente Trump suspendesse os *grants* concedidos a estas municipalidades para o uso em segurança pública, afetando profundamente o equilíbrio das contas públicas de várias localidades.

Por um lado, os governos locais alegavam que ao entregarem as informações de seus cidadãos locais estes se sentiriam desmotivados a cooperar com as forças policiais, diminuindo, assim, sua efetividade. Ademais, alegavam que deve haver separação entre forças policiais locais e agentes federais de imigração, inclusive, para evitar custosos processos judiciais contra os municípios³⁰.

Por outro lado, o Governo Federal rebateu através do seu Advogado Geral, Jeff Sessions, alegando que estas medidas se fazem necessárias no combate à MS-13 e outras violentas gangues transnacionais, bem como no combate à imigração ilegal nos EUA.

Inconformados com a suspensão dos fundos, as cidades de Santa Clara e São Francisco, ambas na Califórnia, entraram com uma ação judicial desafiando a constitucionalidade das ações do Executivo³¹, alegando que a ação os faria perder centenas de milhões de dólares em concessões e que representava grave violação ao federalismo e ao equilíbrio entre os três poderes.

²⁹ Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1373>. Acesso em 18/01/2018 às 21:44.

³⁰ Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/07/26/us/politics/sessions-sanctuary-cities.html>. Acesso em 18/01/2018 às 21:55.

³¹ Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/11/21/federal-court-rules-that-trumps-executive-order-targeting-sanctuary-cities-is-unconstitutional/?utm_term=.25a8ccd08b06. Acesso em 18/01/2018 às 22:02.

Em 25 de abril de 2017, o Juiz Federal, William H. Orrick da Corte Distrital dos Estados Unidos suspendeu os efeitos do Decreto, afirmando que o Presidente tinha excedido seus poderes ao relacionar bilhões de dólares em concessões federais às políticas de imigração. De acordo com a sentença, somente o Congresso dos Estados Unidos teria a atribuição de fazer tais restrições ao uso da verba. Ademais, acatando o argumento dos Requerentes, o juiz afirmou que a ordem violaria princípios do federalismo e a separação de poderes, haja vista a Constituição atribuir o poder de decidir sobre os gastos governamentais ao Legislativo, não ao Executivo.

Argumentou, ainda, que a 10ª Emenda à Constituição requer que as condições para o uso de fundos federais não sejam ambíguas, não sejam desconexas da área de aplicação dos fundos, tampouco indevidamente coercitivas, requisitos mínimos para a vinculação dos fundos ao cumprimento de determinado requisito.

O Advogado Geral replicou alegando que a intenção do Executivo era de que o Decreto somente se aplicasse a três relativamente pequenos programas governamentais, e que o Decreto tinha sido mal interpretado, ao passo que o Juiz contra argumentou que mesmo que a ordem fosse limitada a apenas três programas governamentais, ainda assim seria inconstitucional, pois nunca fora posta à apreciação do Congresso para que este, legitimamente, condicionasse as verbas³².

O impasse se prolongou durante todo o primeiro ano do mandato do Presidente Trump, com extenuantes batalhas judiciais sobre o tema de imigração e consecutivos Decretos Executivos que objetivavam impedir a entrada de imigrantes ilegais e cidadãos de determinados países nos EUA.

No cerne da questão, além de uma visão político-ideológica, está uma crise no federalismo, bem como constitucional. A jurisprudência da Suprema Corte americana tem, desde 1981, mantido o entendimento de que as condições para o uso de verbas concedidas pelo Governo Federal devem ser estabelecidas pelo Congresso e prévias à aceitação pelos governos locais, que, discordando das condições, são livres para negociá-las ou recusá-las³³.

Concomitantemente, o artigo I da Constituição dos Estados Unidos estabelece claramente que o poder de estabelecer os gastos é de incumbência do

³² Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/11/21/federal-court-rules-that-trumps-executive-order-targeting-sanctuary-cities-is-unconstitutional/?utm_term=.25a8ccd08b06. Acesso em 18/01/2018 às 22:21.

³³ Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/451/1/case.html>. Acesso em 18/01/2018 às 22:30.

Legislativo³⁴ e, caso o Executivo conseguisse impor tais regras, seria aberto um perigoso precedente que não somente ameaçaria o equilíbrio entre os três poderes, como também ameaça o federalismo em sua essência, ao dar um poder de barganha extremamente desigual ao Governo Federal para a implementação de políticas malvistas por governos locais, sendo as localidades mais dependentes de verbas federais aquelas mais prejudicadas.

O condado de Santa Clara, por exemplo, somente no ano fiscal de 2015-2016, recebeu aproximadamente US\$ 1,7 bilhões, ou 35% do seu orçamento, do Governo Federal. Esta verba foi para a prestação de serviços essenciais aos residentes locais, alguns sendo que destes serviços teriam que ser suspensos caso houvesse corte de verbas federais.

Um exemplo, conforme relatado pelo condado, é o de um hospital local, o *Valley Medical Center*, único hospital público da região, cujo custo de operação gira em torno de US\$ 1 bilhão ao ano, 70% dos quais, provenientes de recursos federais.

O condado de São Francisco, que juntamente com o de Santa Clara desafiou o Decreto Executivo, também afirma que, do seu orçamento anual de US\$ 9,6 bilhões, US\$ 1,2 bilhões são provenientes de verbas federais, e que o impacto da suspensão de verbas seria devastador para as contas públicas.

Por todo o país, municipalidades como Nova Iorque, Filadélfia, Houston e São Francisco teriam que suportar grandes cortes orçamentários na área de segurança, mesmo tendo aplicado os recursos já recebidos de maneira correta, sem contar aqueles municípios que teriam que devolver recursos já recebidos e gastos.

Sopesando os argumentos, tanto dos Requerentes quanto do Requerido, o Juiz Federal William H. Orrick decidiu, em 25 de novembro de 2017, pela inconstitucionalidade e ferimento ao princípio de separação dos poderes do Decreto, suspendendo permanentemente sua eficácia, não somente com relação aos Requerentes, mas em todo o país³⁵.

Por ora, a questão permanece da mesma maneira, sem a aplicação dos efeitos do Decreto Executivo do Presidente Trump, contudo, analistas preveem que nem o Executivo federal nem os Executivos estaduais e municipais deixarão a questão de lado, o que, eventualmente, ocasionará que o litígio chegue à Suprema Corte,

³⁴ Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei>. Acesso em 18/01/2018 às 22:36.

³⁵ Disponível em: http://www.huffpostbrasil.com/entry/sanctuary-cities-executive-order-blocked_us_5a139666e4b0aa32975d6b3f. Acesso em 18/01/2018 às 23:02.

podendo, eventualmente, demonstrar-se como uma grande prova ao Federalismo norte-americano e ao equilíbrio entre os três poderes naquela nação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que o sistema de repartição de receitas tributárias do Brasil necessita passar por uma reforma, para que o poder constituinte derivado, como representante legítimo do povo, defina quais os limites de interferência dos entes federados na cota-parte das outras pessoas políticas que partilham de sua receita.

É o que se concluiu após o estudo do RE n. 705.423/SE, interposto pelo Município de Itabi, do Estado de Sergipe, contra o acórdão da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), que julgou improcedente o que pretendia o Município: fazer com que a repartição do produto da arrecadação do IR e do IPI que compõem o Fundo de Participação dos Municípios fosse calculada com base na receita bruta desses impostos, ou seja, livres de quaisquer deduções relativas a benefícios, incentivos e isenções fiscais concedidos pela União, com a finalidade de preservar sua autonomia financeira ante a política fiscal da União, que ficaria incapaz de afetar os valores partilhados através do FPM.

No dia 17 de novembro de 2016, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário n. 705.423/SE, decidindo, por maioria, que a expressão “produto da arrecadação”, contida no art. 159, I, da Constituição Federal, deve ser interpretada como o resultado efetivo da arrecadação do IPI e IR, e não como o resultado potencial. Ou seja, no cálculo do valor a ser repassado aos municípios, devem ser descontados os benefícios fiscais concedidos pela União.

No entanto, tal decisão vai de encontro ao princípio federativo e seu corolário, o princípio da lealdade federativa. Preceitua o princípio da lealdade federativa que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal devem exercer sua autonomia de modo a preservar a federação e, conseqüentemente, preservar a autonomia, inclusive tributária, dos demais entes federados. Assim, cada pessoa política deve manter transparência em suas relações recíprocas. Desse modo, a criação, pela União, de incentivos fiscais que afetem a partilha determinada pela CF/88 de suas receitas tributárias, fere o princípio da lealdade federativa, assim como também fere, em um olhar mais amplo, o princípio federativo.

Salienta-se, inclusive, que o Supremo Tribunal Federal decidiu o RE 705.423/SE em sentido contrário ao que antes havia decidido no RE 572.772, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 18 de junho de 2008. O caso também discutia o impacto dos benefícios fiscais nas receitas transferidas a outros entes, ou seja, na redução do montante partilhado por conta de medidas de incentivo. No entanto, os sujeitos da relação processual eram o Estado de Santa Catarina e o Município de Timbó. O município protestava contra a retenção ou postergação do repasse de parcela do ICMS a que tinha direito, nos termos do artigo 158, IV, da Constituição, devido à concessão de incentivos fiscais pelo Estado de Santa Catarina.

Nesse caso específico, o STF, por unanimidade, negou provimento ao recurso do Estado e reconheceu o direito do município de receber, imediata e integralmente, a fração do produto da arrecadação do ICMS a que teria direito, independentemente do que dispunha a legislação do Estado de Santa Catarina.

Percebe-se, portanto, a semelhança entre os dois casos, que foram decididos de maneira diversa. Estaria o Supremo Tribunal Federal superando a orientação firmada no julgamento do RE 572.772? De qualquer modo, é inegável a importância dessa discussão para definir o destino da autonomia financeira dos entes federados e do pacto federativo.

Atualmente, a concessão de incentivos fiscais sobre receitas tributárias partilháveis da União com os demais entes federativos resulta no agravamento das assimetrias que não deveriam existir entre os entes federativos, mas que infelizmente existem no sistema federativo brasileiro. Assim, os Estados e o Distrito Federal dependem da política tributária da União, enquanto os municípios ficam na dependência da política tributária da União e dos Estados.

Tal situação decorre de uma condição própria do quadro de partilha de receitas estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, somente uma reforma tributária seria capaz de amenizar as discrepâncias entre os entes federados, que, por força do princípio federativo, ocupam o mesmo patamar jurídico, o de membros do Estado Federal.

Objetivando o enriquecimento do debate, buscou-se, através do direito comparado, verificar como a autonomia econômico-financeira dos entes federados nos Estados Unidos é tratada. Para tanto, abordou-se o impasse entre o Governo

Federal e as chamadas *sanctuary cities* (cidades santuário), municipalidades que têm uma visão mais tolerante com relação à migração.

Várias cidades santuário, dentre elas Nova Iorque, São Francisco, Filadélfia e Los Angeles, recusaram-se a entregar as informações solicitadas pelo Governo Federal e a manter imigrantes detidos sem ordem judicial, o que levou a que o Presidente Trump suspendesse os grants concedidos a estas municipalidades para o uso em segurança pública, afetando profundamente o equilíbrio das contas públicas das localidades.

Inconformadas com a suspensão dos fundos, as cidades de Santa Clara e São Francisco, ambas na Califórnia, entraram com uma ação judicial desafiando a constitucionalidade das ações do Executivo, alegando que a ação os faria perder centenas de milhões de dólares em concessões e que representava grave violação ao federalismo e ao equilíbrio entre os três poderes.

Sopesando os argumentos, tanto dos Requerentes quanto do Requerido, o Juiz Federal William H. Orrick decidiu, em 25 de novembro de 2017, pela inconstitucionalidade e ferimento ao princípio de separação dos poderes do Decreto, suspendendo permanentemente sua eficácia, não somente com relação aos Requerentes, mas em todo o país.

Por ora, a questão permanece da mesma maneira, sem a aplicação dos efeitos do Decreto Executivo do Presidente Trump. Contudo, analistas preveem que nem o Executivo federal nem os executivos estaduais e municipais deixarão a questão de lado, o que, eventualmente, ocasionará que o litígio chegue à Suprema Corte, podendo demonstrar-se como uma grande prova ao federalismo norte-americano e ao equilíbrio entre os três poderes naquela nação.

Tendo em vista o ocorrido em ambos os países, questiona-se se a reforma tributária seria suficiente para apaziguar o impasse entre a União e os entes federativos.

REFERÊNCIAS

8 US Code §1373.¹ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1373>>. Acesso em 18/01/2018.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário** | Ricardo Alexandre - 11. ed. rev. atual. e amp1. - Salvador - Ed. JusPodivm, 2017, p. 771.

BRASIL. Quarta Turma. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. FINANCEIRO. REPARTIÇÃO DE RECEITA. FPM. ART. 159, I, CF. EXCLUSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. IMPOSSIBILIDADE. **Acórdão em Apelação e Remessa Oficial nº 10424/SE.** Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3857543>>.

Acesso em: 15/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Tributário. Repartição de receitas tributárias. IR e IPI. Fundo de participação dos municípios. Art. 159, i, b e d, da cf. Cálculo. Exclusão dos benefícios, incentivos e isenções fiscais concedidos pela união. Repercussão econômica, jurídica e política. Existência de repercussão geral. **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário n. 705.423/SE.** Município de Itabi e União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ, 09 maio 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3857543>>.

Acesso em: 15/01/2018.

Budget Functions. Disponível em: <<https://beta.usaspending.gov/#/>>. Acesso em 18/01/2018.

CARRAZA, Roque. **Os efeitos jurídicos das desonerações tributárias sobre os repasses constitucionais obrigatórios (RREE nº 572.762/SC e 705.423/SE).** In: XVII Congresso Internacional de Direito Tributário. Tema central: Tributação e Federalismo. Organização: Associação Brasileira de Direito Tributário – ABRADT. Belo Horizonte/MG, setembro de 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KnzEkjZ-3-4>>. Acesso em: 16/01/2018.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 15/01/2018.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17/01/2018.

CORREIA NETO, Celso de Barros; SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira. **Supremo decide quem deve suportar os impactos dos benefícios fiscais federais.** In: Revista Consultor Jurídico. Publicado em 24 de nov. 2016, às 17h00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-24/supremo-decide-quem-suportar-impactos-beneficios-fiscais#_ftnref1>. Acesso em: 18/01/2018.

Federal Court rules that Trump's executive order targeting sanctuary cities is unconstitutional. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/11/21/federal-court-rules-that-trumps-executive-order-targeting-sanctuary-cities-is-unconstitutional/?utm_term=.25a8ccd08b06>. Acesso em 18/01/2018.

Federal Spending: Where Does the Money Go. Disponível em: <<https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/spending/>>. Acesso em 18/01/2018.

Federalismo e a autonomia financeira dos Estados e Municípios. Miranda Ramalho Cagnone. Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1265#_ftn2. Acesso em: 17/01/2018.

Gross Domestic Product. World Bank. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>. Acesso em: 18/01/2018.

How much do states rely on Federal Funding. Disponível em: <<http://www.governing.com/topics/finance/gov-state-budgets-federal-funding-2015-2018-trump.html>>. Acesso em 19/01/2018.

LOVATO, Luiz Gustavo. Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1003, 31 mar. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8179>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

NOTÍCIAS STF. **Desonerações de impostos federais impactam repasse a município, decide STF.** Publicado em 17 de nov. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329746>>. Acesso em: 17/01/2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário** / Eduardo Sabbag. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 517.

Sessions once again threatens Sanctuary Cities. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/07/26/us/politics/sessions-sanctuary-cities.html>>. Acesso em 18/01/2018.

SOARES, Lúcio Mauro Quintão. **Teoria Geral do Estado: Introdução** – 2ª ed. rev. atual.- Belo Horizonte- Ed. Del Rey, 2004.

U.S. Supreme Court Pennhurst State Sch. & Hosp. v. Halderman, 451 U.S.1 (1981). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/451/1/case.html>>. Acesso em 18/01/2018.

UNITED STATES DISTRICT COURT – NORTHERN DISTRICT OF CALIFORNIA. County of Santa Clara, City and County of San Francisco v. Donald J. Trump et al. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/entry/sanctuary-cities-executive-order-blocked_us_5a139666e4b0aa32975d6b3f>. Acesso em 18/01/2018.

United States of America Federal Constitution. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei>>. Acesso em 18/01/2018.