

**PACTO FEDERATIVO EM CRISE: UMA ANÁLISE NA VISÃO DOS
MUNICÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA DIGNIDADE
HUMANA**

***FEDERATIVE PACT IN CRISIS: AN ANALYSIS IN THE VISION OF
THE MUNICIPALITIES OF LEGAL SECURITY AND HUMAN DIGNITY***

OCTAVIO CAMPOS FISCHER

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Professor do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia do UniBrasil/PR. Doutor e Mestre em Direito Tributário pela UFPR.

LUCIANO MARLON RIBAS MACHADO

Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL. Pós graduado em Direito Civil pela UFPR/ESA. Pós graduado em Direito Administrativo pela UNP. Bacharel em Direito pela PUC/PR. Integrante do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional – NUPECONST/UNIBRASIL.

RESUMO

O estudo analisa o pacto federativo, suas transformações e a necessidade de segurança jurídica para a estabilização da federação. Aborda a segurança jurídica e a dignidade da pessoa humana concretizadas em uma realidade municipal no momento de crise do pacto federativo, onde verificamos o esfacelamento dos Municípios que gradativamente possuem menos recursos financeiros para executar as políticas públicas e dar uma condição mínima de vida para seus habitantes, respeitando e concretizando o interesse público primário. Tem como objetivo demonstrar que não é mais viável ao Município suportar imposições fixadas pela

União e Congresso Nacional sem que seja atribuída a competência tributária, criando um sistema adequado de redistribuição fiscal.

PALAVRAS-CHAVES: Federalismo; segurança jurídica; dignidade humana; Município.

ABSTRACT

The study analyzes the federative pact, its transformations and the need of legal security for the stabilization of the federation. It addresses the legal certainty and the dignity of the human person concretized in a municipal reality in the moment of crisis of the federative pact, where we verify the demilitarization of the Counties that gradually have less financial resources to execute the public policies and to give a minimum condition of life for its inhabitants, respecting and realizing the primary public interest. Its objective is to demonstrate that it is no longer feasible for the County to bear taxes imposed by the Union and the National Congress without attribution of tax jurisdiction, creating an adequate system of tax redistribution.

KEYWORDS: Federalism; legal certainty; human dignity, County.

INTRODUÇÃO

No atual pacto federativo em que se percebe uma tentativa de ampliação dos poderes da União e redução das competências dos Estados e Municípios, identificamos uma crise no federalismo brasileiro quando a União tenta invadir a competência constitucional dos demais entes federados.

No âmbito municipal gradativamente temos percebido uma ingerência da União em assuntos locais. Os municípios têm uma sobrecarga de serviços públicos que devem prestar pelo aumento natural de sua população ou por alterações constitucionais promovidas pelo Congresso Nacional que impõe a obrigação material aos entes municipais, mas não repassa o recurso financeiro condizente com a nova

atribuição o que desequilibra o pacto federativo insculpido na Constituição Federal de 1988, gera uma insegurança jurídica e afeta o indivíduo em sua dignidade ao não ter o serviço à disposição ou prestado de forma deficitária.

Em lúcida análise, o doutrinador Marcos José Mendes (2016, p.27-42) explica

Outra manifestação clara das consequências do conflito distributivo sobre as relações federativas são o que, em inglês, chama-se de “unfunded mandates”: o legislador federal cria uma obrigação de ação ou gasto para os estados ou municípios sem, contudo, lhes fornecer os recursos necessários para cumprir a nova lei. Há abundantes exemplos de legislação recentemente aprovada no Congresso com essas características. Por exemplo, o piso nacional para a remuneração do magistério, a absorção dos agentes comunitários de saúde como servidores públicos com plenos direitos e as obrigações decorrentes da nova legislação de coleta e tratamento de lixo.

A realização de uma política pública e a prestação de serviços públicos demandam recursos financeiros significativos e as duas formas de um município ter essa disponibilidade financeira é através de uma cobrança efetiva dos tributos ou através de transferências financeiras de outros entes. Se nem a cobrança de tributos se efetiva da forma esperada ou se a transferência da União ou do Estado não é realizada, o município precisa encontrar uma forma alternativa para cumprir sua competência constitucional e manter o equilíbrio federativo.

Nesse cenário de falta de recursos públicos ganha destaque o instituto da segurança jurídica como direito fundamental estabilizador da federação (FISCHER, 2014, p. 13-25) e reconhecedor do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse plano é que surge a intenção do presente artigo. Pretende-se investigar o alcance da segurança jurídica para a manutenção do pacto federativo, a vinculação com o princípio da dignidade humana e o aumento de atribuições administrativas aos municípios sem a contrapartida financeira que acarreta o desequilíbrio de forças entre os entes da federação.

Sendo assim, trabalhar-se-á a conceituação do pacto federativo e suas transformações desde a Constituição Federal até a atualidade.

Também será feita uma análise da segurança jurídica na ordem constitucional, destacando o seu posicionamento doutrinário e jurisprudencial.

No capítulo seguinte, identificar a segurança jurídica como um direito fundamental e sua relação com a concretização da dignidade da pessoa humana em um Estado que está perdendo as características federativas.

Ao final, a análise do aumento de atribuições administrativas impostas aos municípios pela União sem a contrapartida financeira, acarretando a insegurança jurídica, o desequilíbrio do pacto federativo e a deterioração dos serviços prestados ao destinatário final.

A metodologia empregada para a confecção do artigo investigou documentos doutrinários, precedentes e de normas legais. Tais elementos serviram de suporte para as considerações formuladas sobre o tema investigado.

2 O PACTO FEDERATIVO E SUAS TRANSFORMAÇÕES

O Estado Federal brasileiro foi inspirado no modelo norte-americano (ALMEIDA, 2007, p.3-5) estruturado em 1787, no qual as 13 colônias soberanas que compunham o território onde se localiza os EUA abriram mão de sua soberania para criar o Estado Federal norte-americano, ou seja, “a união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional e autonomia federativa” (LESSKIU; MEDEIROS; NASCIMENTO; PEDROSO, 2014, p.48-67) representadas pelos Estados Federados. Estes Estados repassaram parcela de sua competência legislativa, política e administrativa para um ente central denominada União e mantiveram outra parte para gerir sua vida diária e manter a autonomia horizontal e vertical.

Percebe-se que no modelo norte-americano o federalismo é dual, composto pela União e Estados. Nesta configuração iniciou-se a Federação brasileira, consagrada na Constituição Federal de 1891, repartindo a competência entre União e Estados e delimitação do poder tributário para ambos.

A Constituição Federal de 1934 manteve a forma federativa de Estado, mas ampliou consideravelmente os poderes da União, desequilibrando o pacto federativo e gerando uma insegurança jurídica nos Estados. Aos Municípios foram assegurados

recursos próprios (SOUZA, 2005, p.105-121), que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual.

Em 1937, o presidente Getúlio Vargas instala o Estado Novo e edita uma nova Constituição, com a manutenção do Estado Federal. Apesar de existir a previsão formal da forma federativa, materialmente tínhamos um Estado Unitário com forte inclinação fascista.

Passado esse período autoritário com o fim da 2ª Grande Guerra e a necessidade de evolução dos sistemas jurídicos em todo o mundo com a prevalência dos direitos fundamentais, o Brasil edita em 1946 nova Constituição com o restabelecimento da Federação, reconhecimento da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais e autonomia político-administrativa aos Estados e Municípios.

Em 1964 os militares assumem o poder e em 1967 editam nova Constituição, a qual reduziu a autonomia estadual e municipal, a insegurança jurídica virou regra, o desrespeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e o modelo federativo só existia nos textos legais, pois na prática não havia respeito ao pacto federativo.

A Constituição Federal de 1969 centralizou ainda mais o poder nas mãos do titular do Poder Executivo Federal, não era respeitado mais nenhum direito fundamental e o pacto federativo foi esfacelado. Era a época do Governador biônico, escolhido pelos militares que integravam o gabinete presidencial e deviam satisfações de todas as suas atuações ao Poder Central, com quase ou nenhuma autonomia política, legislativa e financeira.

O período de redemocratização foi consolidado com a edição da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, instrumento jurídico democrático que restaura a forma federativa de Estado, eleva os direitos fundamentais como objetivo primordial da nossa sociedade, traz mecanismos para efetivação da segurança jurídica e estabilização da sociedade e suas instituições, reconhece como um dos pilares da nossa vida em comunidade o princípio da dignidade da pessoa humana e concretiza o princípio federativo ao prever a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, com o reconhecimento do Município como ente federativo, autonomia a todos os entes, atribuição de competência administrativas e legislativas e descentralização das receitas públicas para a sobrevivências das demais pessoas políticas.

Após 1988 o Município foi elevado à condição de pessoa jurídica pública distinta dos demais com autonomia político-constitucional, competência legislativa, administrativa e orçamentária.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 tentou adotar um federalismo descentralizado ao delimitar as competências federais, estaduais e municipais e criar um equilíbrio de forças para sustentar o pacto federativo, estabilizando a federação através da segurança jurídica a todos os atores envolvidos no processo de estabelecimento do Estado Democrático de Direito.

Luiz Carlos Trouche Ramina (1996, p.15) explica que

Federalismo é o sistema político segundo o qual seus membros abdicam de uma parte da soberania em benefício de uma autoridade superior. No caso brasileiro, estas unidades são formadoras de uma união indissolúvel, dispendo a Constituição Federal que não existe hierarquia entre União-Estados-Municípios e encontrando-se em um mesmo nível de poder, e com competências perfeitamente delimitadas.

A característica de Estado Federal é confirmada por Roque Carrazza (2013, p.571) quando menciona as competências de cada ente

A delimitação das competências da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal é reclamo impostergável dos princípios federativo e da autonomia municipal e distrital, que nosso ordenamento jurídico consagrou. Para comprovar esta asserção basta uma superficial análise da Lei Maior, que, confirmando o caráter federal do Estado Brasileiro e a posição de pujança que nele ocupam o Município e o Distrito Federal, elencou e distribuiu, cuidadosa e exaustivamente, as várias competências de cada uma das pessoas políticas.

Assim, podemos entender que em um Estado Federal a soberania é exercida como um todo e os entes que compõem esse Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem autonomia, esta identificada na descentralização do poder administrativo, político e financeiro.

Também será característica desse Estado Federal a existência de uma Constituição, que conferirá unidade à toda ordem jurídica, “com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto” (MENDES, 2015, p.814), a repartição de competências

previstas constitucionalmente, participação dos demais entes na vontade federal, a inexistência do direito de secessão e uma Suprema Corte para solucionar conflitos entre os integrantes da federação.

Os doutrinadores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco estabelecem um conceito amplo de Estado Federal

[...] o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) e que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação (MENDES, 2015, p.818).

O Estado brasileiro composto por diversas culturas, grupos étnicos variados, ampla extensão territorial, desenvolvimento econômico desigual em suas regiões demanda uma forma de Estado que congregue nas decisões as peculiaridades de cada região e o federalismo permite que haja a conjugação de entendimentos na tomada de decisões, com a tendência a reduzir a concentração de poder na mão de um ente, além de trazer um componente de segurança democrática com o exercício do poder horizontal e vertical em benefício das liberdades públicas (MENDES, 2015, p.818).

Nessa perspectiva, entra em cena a segurança jurídica como conformadora das relações sociais, como descrito pelo ministro Luís Roberto Barroso (2008, p.131-166):

No seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, a expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de ideia e conteúdos, que incluem: 1. a existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade; 2. a confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade; 3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova; 4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados; 5. a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas.

A previsão da forma federativa como cláusula pétrea elencada no art. 60 da Constituição Federal deve se somar à segurança jurídica para a manutenção do pacto federativo, pois a segurança reflete a necessidade de a ordem jurídica ser estável e ter um mínimo de continuidade.

3 SEGURANÇA JURÍDICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL

A segurança jurídica na atualidade constitucional deve ser vista como estabilizadora das relações sociais e garantidora da dignidade humana. O valor segurança jurídica não está expressamente positivado no texto constitucional, motivo de embate entre os doutrinadores sobre o seu posicionamento em uma interpretação constitucional.

É tratada por autores de relevo como sobreprincípio por estar acima dos princípios explícitos e implícitos e ser a base da dignidade da pessoa humana.

Já a corrente doutrinária divergente entende que a segurança jurídica é um subprincípio (SABBAG, 2010, p.185) por não estar positivada no texto constitucional e ser um corolário de outros princípios contidos na Constituição.

O professor Doutor Heleno Taveira Torres (2012, p.188) nos explica que

O princípio da segurança jurídica encontra-se enucleado na Constituição com a força de ser um princípio-síntese, construído a partir do somatório de outros princípios e garantias fundamentais. Apesar de referido na Constituição ('Preâmbulo', caput dos arts. 5º e 6º e art. 103-A da CF) e em leis esparsas, o princípio a segurança jurídica não se reduz aos enunciados normativos assinalados em cada um dos seus dispositivos, como 'segurança' ou 'insegurança'. Como regra expressa, tanto se faz presente na condição de 'direito fundamental à ordem jurídica segura' quanto na acepção de garantia material aos direitos e liberdade protegidos, sobre os quais exerce a função de assegurar efetividade.

Em sua análise, este doutrinador entende que o princípio da segurança jurídica é encontrado dentro da Constituição Federal de 1988 e seria um sobreprincípio ou princípio-síntese por ser edificado a partir do somatório de outros princípios constitucionais e de garantias fundamentais.

Com o mesmo posicionamento em considerar a segurança jurídica como um sobreprincípio, Roque Carrazza (2013, p.470) discorda que esteja positivado expressamente na Constituição

[...] o princípio da segurança jurídica é uma das manifestações do nosso Estado Democrático de Direito, consagrado já no art. 1º da CF, e visa a proteger e preservar as justas expectativas das pessoas. Para tanto, veda a adoção de medidas legislativas, administrativas ou judiciais capazes de frustrar-lhes a confiança que depositam no Poder Público.

Entendemos que assiste razão ao doutrinador Roque Carrazza ao posicionar a segurança jurídica como manifestação do Estado Democrático de Direito.

O STF teve, em sede de repercussão geral, no voto da ministra Ellen Gracie, a oportunidade de demonstrar o posicionamento da segurança jurídica no ordenamento jurídico, conforme parte do voto da relatora

O princípio da segurança jurídica decorre implicitamente não só da sua concretização em direitos e garantias individuais expressamente contemplados no art. 5º da Constituição, como, entre vários outros, os incisos XXXV e XXXVI, mas também de outros dispositivos constitucionais e diretamente do sobreprincípio do Estado de Direito, estampado no art. 1º da Constituição, do qual se extraem, independentemente de norma expressa, garantias como a proteção da liberdade e contra a arbitrariedade, bem como de acesso ao Judiciário. José Joaquim Gomes Canotilho, em sua obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (Almedina, 1988, p. 250), destaca “os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito”. O professor Luis Afonso Heck, na mesma linha, na obra *O Tribunal Constitucional Federal e o Desenvolvimento dos Princípios Constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã* (Fabris, 1995, p. 186), ensina que “tanto o preceito da certeza jurídica como o preceito da proteção à confiança são parte constitutivas essenciais e, portanto, elementos essenciais do princípio do Estado de Direito [...]. Ambos tem índole constitucional e, assim, servem de critério normativo. (BRASIL, 2011).

Assim, o melhor entendimento sobre o princípio da segurança jurídica é que mesmo não positivado expressamente na Constituição Federal, é um elemento constitutivo do Estado Democrático de Direito e da forma federativa de Estado, concretiza direitos e garantias fundamentais, legitima a dignidade da pessoa humana e é um sobreprincípio.

A segurança jurídica consiste na proteção conferida pela sociedade a cada um de seus integrantes para conservação de sua pessoa (jurídica e natural), dos direitos subjetivos e de sua propriedade. Para isso, devem ser dados mecanismos aos legitimados para a proteção desses direitos e limites na atuação estatal quando busca a invasão na esfera de outro ente (plano horizontal) ou do indivíduo (plano vertical).

A manifestação desse princípio ocorre através de diversos institutos, tais como legalidade, irretroatividade, anterioridade, isonomia, coisa julgada etc.

Esse sobreprincípio pode ser entendido a partir de duas perspectivas, a) o cidadão deve saber antecipadamente qual norma é vigente, o que sinaliza a lógica precedência da norma perante o fato por ela regulamentado, possibilitando que o destinatário da norma se valha de um prévio cálculo do conteúdo da lei; e b) o indivíduo deve, em um segundo momento, compreender o conteúdo da norma, no que tange à sua clareza, calculabilidade e controlabilidade.

Essas perspectivas garantem a ligação da segurança jurídica ao sentimento de previsibilidade quanto aos efeitos jurídicos de uma conduta, o que possibilita o planejamento de ações futuras (GUIESELER JÚNIOR, 2014, p.8), tranquiliza o indivíduo e realiza o respeito aos direitos fundamentais.

Cleide Previtalli Cais leciona “o princípio constitucional da certeza do direito ou da segurança jurídica permite aos cidadãos o controle da discricionariedade do legislador vinculado em sua tarefa aos valores máximos para o Estado de Direito”. (CAIS, 2011, p.30).

Por ser um elemento substancial do Estado Democrático de Direito e fundamento da dignidade da pessoa humana, podemos caracterizar o sobreprincípio da segurança jurídica como um direito fundamental.

4 A SEGURANÇA JURÍDICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A supremacia da Constituição consolidou os direitos fundamentais. Essa elevação da Constituição Federal em confronto com outros diplomas legais no ordenamento jurídico decorre do Constitucionalismo, o qual pode ser entendido como o movimento histórico, filosófico e político que propaga a limitação da atuação do Estado através de um documento formalmente aprovado que vai definir os direitos e garantias fundamentais do indivíduo e conter os excessos do ente estatal.

O ministro Luís Roberto Barroso (2012, p.2) nos esclarece que

Também referido como Estado constitucional ou, na terminologia da Constituição brasileira, como Estado democrático de direito, ele é o produto da fusão de duas ideias que tiveram trajetórias históricas diversas, mas que se conjugaram para produzir o modelo ideal contemporâneo. Constitucionalismo significa Estado de direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. Democracia, por sua vez, traduz a ideia de soberania popular, governo do povo, vontade da maioria. O constitucionalismo democrático, assim, é uma fórmula política baseada no respeito aos direitos fundamentais e no autogoverno popular. E é, também, um modo de organização social fundado na cooperação de pessoas livres e iguais.

Contudo, nos últimos anos, o direito constitucional tem passado por transformações e evoluções, visando a concretização dos direitos fundamentais. O ministro Luís Roberto Barroso (2012) denomina essa evolução de doutrina brasileira da efetividade com mudanças de paradigmas no direito constitucional, sendo a primeira no plano jurídico ao atribuir normatividade plena à Constituição; no plano científico o reconhecimento do direito constitucional como ramo autônomo; e no plano institucional um papel relevante para o Poder Judiciário na realização da Constituição e concretização dos direitos fundamentais.

A essa nova visão calcada no pós-positivismo, Barroso escreve sobre o surgimento de um conjunto de ideias identificadas como nova interpretação constitucional para lidar com situações mais complexas, “dentre elas, a normatividade dos princípios (como dignidade da pessoa humana, solidariedade e segurança jurídica)” (2012, p.13) Os direitos fundamentais representam um dos principais motivos do novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo.

Durante a vigência de todas as Constituições que guiaram o Brasil após a República, as regras relativas ao federalismo fizeram parte integrante do corpo constitucional, o que demonstra a importância de estudar “o federalismo brasileiro associando-o ao constitucionalismo” (SOUZA, 2005, p.105-121) e conseqüentemente aos direitos fundamentais.

Nessa linha de pensamento, precisamos verificar se a segurança jurídica possui os requisitos de direito fundamental e se há uma ligação com a dignidade da pessoa humana (ALEXY, 2011, p.355).

Na identificação das características para catalogar um direito fundamental, Francisco Pinto Rabello Filho (2002, p.106) nos diz que

Os direitos fundamentais guardam certas características, cuja enumeração experimenta ligeira variação entre os doutrinadores, como naturalmente decorre do critério empregado para efetuar essa tarefa. Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, por exemplo, apontam como características dos direitos fundamentais: (a) historicidade (tem caráter histórico, apresentando uma cadeia evolutiva), (b) universalidade (por destinados a todas as pessoas, indistintamente), (c) limitabilidade (por não serem absolutos, podendo até haver conflito entre eles), (d) concorrência (porque mais de um direito fundamental pode “acumular-se” num mesmo titular) e (e) irrenunciabilidade (embora os não exerçam, deles seus titulares não podem dispor: são irrenunciáveis).

Pelas características acima descritas, pode-se afirmar que a segurança jurídica cumpre todos os requisitos para conformar-se como um direito fundamental.

O ponto de ligação entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da dignidade da pessoa humana, ambos direitos fundamentais, é delineado por Humberto Ávila (2011, p.225) em seu brilhante estudo sobre a segurança jurídica

Pode parecer exagerado incluir o princípio da dignidade da pessoa humana entre os fundamentos do princípio da segurança jurídica. Uma análise mais detida, porém, revela que aquele mantém vinculação estreita com as exigências de cognoscibilidade, confiabilidade e de calculabilidade do Direito. Com efeito, esses ideais parciais que compõem o ideal maior de segurança jurídica constituem os pressupostos para a realização do ser humano: sem um ordenamento jurídico minimamente inteligível, estável e previsível o homem não tem como se autodeterminar, plasmando o seu presente e planejando o seu futuro com liberdade e autonomia. Sem essas condições, portanto, o homem não tem como definir-se como um sujeito autônomo e digno. A segurança jurídica constitui, assim, o pressuposto jurídico para a realização da dignidade humana. Em razão disso, pode-se afirmar que a dignidade humana é um fundamento indireto da segurança jurídica. Sem esta

última, a dignidade, como participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, fica severamente restringida.

Não há sobreposição de um princípio sobre o outro, não há uma hierarquização entre ambos (MARINONI, 2017, p.69), a segurança jurídica faz parte da formação da dignidade da pessoa humana, é um pressuposto da dignidade e ao mesmo tempo a dignidade é fundamento da segurança jurídica, pois sem um ordenamento jurídico estável, claro e previsível a própria vida harmônica em sociedade fica prejudicada e inviabiliza a realização plena da dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Ângela Costaldello (1998, p.33):

[...] segurança jurídica, no mais das vezes, traduz o sentimento de justiça que deve ser preservado através da manutenção de circunstâncias consolidadas, quer tenham atingido a esfera individual ou se relacionem a interesses da sociedade.

O ordenamento jurídico persegue a segurança jurídica como um valor fundamental. O direito convive com o risco, com a insegurança e se assim não fosse e o direito já apresentasse a segurança, o sobreprincípio seria desnecessário.

Na busca pela minimização dos riscos sociais, a Constituição Federal fortaleceu o espaço dos entes locais, mas não foi clara quanto às obrigações relativas à oferta dos serviços públicos. Essa falta de clareza gerou uma insegurança jurídica e “prejudicou especialmente a estruturação dos serviços de saúde, educação e assistência social que deveriam ser descentralizados e em boa parte municipalizados” (GRANADO; PERES, 2010, p.46-47) desguarnecendo os indivíduos em suas necessidades básicas.

Portanto, é fundamental a definição e organização de competências entre os entes federados, “principalmente com vistas à racionalização de esforços” (SIQUEIRA, 2011, p.73) para a proteção e inclusão do indivíduo em sua localidade.

5 PACTO FEDERATIVO EM CRISE PELA FALTA DE SEGURANÇA JURÍDICA AOS MUNICÍPIOS – AUMENTO DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS

O novo pacto federativo instituído pela Constituição Federal em 1988 foi “resultado de um processo constituinte repleto de expectativas de grupos e movimentos sociais por maior participação e por espaço no financiamento público” (GRANADO; PERES, 2010, p.45) e tentou descentralizar o sistema tributário e atribuir mais autonomia financeira aos Estados e Municípios com a determinação de “competências e a partilha tributária entre os entes federativos” (GRANADO; PERES, 2010, p.45), pois desde as Constituições de 1967 e 1969 e CTN de 1966 havia a centralização federal do poder político e financeiro, o que afetava frontalmente o federalismo e suas instituições. Isto não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores e prefeitos, mas trazia uma insegurança jurídica aos administradores que ficavam à mercê de deliberações do poder central, por mais que isso pudesse impactar negativamente a adoção de políticas públicas pelos gestores. Nesse sentido, “a própria federação saiu mais fortalecida, pois uma efetiva autonomia política das unidades subnacionais frente à União depende, fortemente, da autonomia financeira das mesmas” (ISMAEL, 2010).

A professora Celina Souza (2005, p.105-121) esclarece essa transição entre a nova Constituição e o modelo adotado antes de 1988

A Constituição de 1988 conservou certas características das constituições anteriores, tais como (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização social.

Entretanto, esse federalismo cooperativo que deveria vigorar no Brasil tem sido sistematicamente sabotado pela União – que já detém o maior leque de competências na Constituição – ao estabelecer as políticas públicas federais em

conjunto com o Congresso Nacional e chanceladas pelo Poder Judiciário, impondo aos Estados e Municípios a sua concretização.

O avanço da União sobre as competências dos demais entes estatais e consequente crise do pacto federativo é identificado a partir das reformas constitucionais e legislativas iniciadas nos anos 1990, o que modificou a descentralização de poder para uma nova centralização na União, com o enfraquecimento dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Em brilhante pesquisa, os autores Marco Aurélio Marrafon e Leonam Baesso da Silva Liziero (2014, p.26-47) identificaram que a) a emenda constitucional n. 3/1993, que incluiu o §4º ao art. 167 da CF/88 que permitiu à União reter créditos de impostos estaduais e municipais para pagamento de dívidas, o que sufoca financeiramente o Estado ou Município e incrementou a receita da União quando for credora dos demais entes federativos; b) a criação do PROES – programa de incentivo à redução do setor público estadual na atividade bancária – basicamente visou a extinção dos bancos estaduais, ao argumento que os governadores ao emitirem moeda através desses bancos pressionavam a inflação, mas a verdadeira razão é que o banco estadual não estava nas mãos do Presidente da República; c) a emenda constitucional n. 10/1996 que implementou o Fundo de Estabilização Fiscal para sanear a Fazenda Nacional e estabilizar a economia, vinculando 20% da receita federal para saúde, educação e benefícios previdenciários, o que reduzir sensivelmente o repasse de recursos para Estados e Municípios; d) a lei Kandir, que desonerou de ICMS diversos produtos e serviços destinados à exportação, prejudicando o imposto de maior arrecadação do Estado e consequente repasse aos Municípios; e) criação do programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal aos Estados, obrigando estes a aderirem a renegociações de suas dívidas com cláusulas extremamente desvantajosas (REGIS, 2009, p.56); e f) a aprovação pelo Congresso Nacional da lei complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – limitando o uso das receitas dos Estados e Municípios e diminuindo o seu poder decisório, por exemplo, a proibição do ente federado em ultrapassar determinado limite de sua receita corrente líquida com o pagamento de pessoal.

Percebe-se que todas as medidas adotadas pela União descaracterizaram o pacto federativo, só geraram restrições aos Estados e Municípios e reforçaram a alta concentração de poder regulatório na União.

Essa sede regulatória da União encontra respaldo no enorme rol de competências elencadas nos arts. 21, 22, 23 e 24, todos da Constituição Federal e contou com o respaldo do Supremo Tribunal Federal¹ que, em análise constitucional, confirmou a supremacia da União em detrimento dos demais entes e legitimou as reformas centralizadoras iniciadas nos anos 1990.

Com a percepção de que todo direito relevante é o direito federal, o STF vem “decidindo sistematicamente que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não explicitar tal princípio” (SOUZA, 2005, p.105-121).

Essa intervenção excessiva do Supremo Tribunal Federal (SIQUEIRA, 2011, p.86) confirma a concentração de poder ao ente federal, já que “ao intervir como ator de veto nos processos legislativos com grande participação diretamente no âmbito estadual, o Supremo Tribunal se torna fiador da concentração de poderes nas mãos do Governo Central” (MARRAFON; LIZIERO, 2014, p.26-47).

Esse favorecimento da União como ator central na definição de políticas públicas, ao seu extenso rol de competências e a falta de recursos financeiros dos Estados e Municípios tem afetado a descentralização proposta pela Constituição em 1988 e aniquilado o cooperativismo da federação, além de gerar uma insegurança jurídica aos gestores subnacionais.

Novamente, Celina Souza (2005, p.105-121) nos esclarece:

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. 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

¹ “Conforme pesquisas realizadas por TOMIO e ROBL FILHO e por COSTA e BENVINDO (coordenadores), em grupos diferentes e sem prévio contato (um oriundo da Universidade Federal do Paraná – UFPR e outro da Universidade de Brasília – UnB) trazem conclusões muito semelhantes, indicando a fraca força do federalismo no Brasil pelos resultados das decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no STF”. MARRAFON; LIZIERO, , 2014, p. 26-47.

na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

A constatação da autora nos leva à reflexão de que tanto a União quanto os Estados e Municípios têm o poder para executar as políticas públicas, mas nenhum deles está disposto a fazê-las voluntariamente.

Assim, ao invés de termos uma cooperação o que percebemos é uma relação de dependência com as reformas centralizadoras realizadas, obrigando os Estados e principalmente os Municípios a dependerem de repasses financeiros para a promoção das políticas públicas que garantirão a concretização do princípio da dignidade humana estampada na Constituição.

CONCLUSÃO

Dentro do enfoque descrito, o panorama atual demonstra que a União desvirtuou o pacto federativo ao centralizar os recursos financeiros, as competências administrativas, políticas e executórias e criou uma relação de dependência para os Estados e Municípios, “seja pela ausência de volume suficiente de recursos próprios, seja pela competência negativa em gerir e legislar em boa parte as matérias possíveis” (MARRAFON;LIZIERO, 2014, p.26-47).

Como um Estado ou Município vai desenhar a sua própria estratégia para a implementação de sua própria política pública e fazer a prestação através do serviço público mais adequado se não tem recursos disponível ou se a qualquer momento a União poderá imputar uma nova atividade sem entregar os recursos financeiros? A resposta passa pela reforma fiscal séria, comprometida com o equilíbrio de forças entre os entes federados e que equacione corretamente as receitas tributárias e as competências administrativas (WERNECK, 2014, p.68-95) entre os níveis federal, estadual e municipal.

Qual a segurança jurídica que os gestores estaduais e municipais têm em nossa atualidade constitucional para gerir o seu próprio orçamento com autonomia? No atual cenário de instabilidade institucional, o que presenciamos é a insegurança

jurídica. Enquanto o sobreprincípio da segurança jurídica não for elevado a condição de objetivo central no federalismo, estaremos fadados a eternas crises institucionais.

Nessa nossa realidade de crise no pacto federativo e de constante insegurança institucional é possível garantir a dignidade da pessoa humana com a prestação de serviços públicos deficitários ou inadequados à realidade local? Para que haja um federalismo cooperativo e integrado em todas as regiões, deve ocorrer a repartição de competências administrativas, legislativas e financeiras mais sensíveis ao Município, pois é esta pessoa jurídica de direito público que executa a maioria das políticas públicas através dos serviços públicos municipais e na localidade municipal que podem ser identificadas as maiores desigualdades e a busca pela dignificação de sua população.

Os principais constrangimentos enfrentados pelo federalismo decorrem, em parte, mais da dificuldade dos atores políticos em redirecionar os rumos de certas políticas públicas e “de lidar com questões macro-econômicas não antecipadas pelos constituintes de 1988 do que de problemas decorrentes do desenho constitucional” (SOUZA, 2005, p.105-121).

Enquanto adotarmos o modelo atual em que a União está pujante de recursos financeiros e cada vez mais impõe ao Município a obrigação de realização de uma política pública sem o repasse financeiro, mais veremos as desigualdades sociais se acentuarem.

O ente federal não pode determinar verticalmente que o Município atenda a educação infantil de crianças até uma certa idade sem destinar os recursos necessários para a construção de escolas, equipamentos (como mesas, cadeiras, livros, computadores), contratação de servidores para atender as crianças, alimentação e transporte.

No momento que o Município deve cumprir uma vontade imposta pela União sem discussão, sem a contrapartida financeira e com a ameaça de responsabilização cível, administrativa e criminal do gestor municipal, não podemos mais falar em pacto federativo e sim em Estado Unitário.

O presente estudo tentou abordar a segurança jurídica e a dignidade da pessoa humana concretizadas em uma realidade municipal no momento de crise aguda do pacto federativo, onde verificamos o esfacelamento das instituições locais

que a cada dia que passa possuem menos recursos financeiros para executar as políticas públicas e dar uma condição mínima de vida para os seus habitantes, respeitando e concretizando o interesse público primário.

Conclui-se que não é mais viável o Município suportar imposições fixadas pela União e/ou Congresso Nacional sem que seja atribuída a competência arrecadatória, criando um sistema adequado de redistribuição tributária.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. In: **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto**. 2012. Disponível em <http://www.luísrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2012/12/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário 566621**, Repercussão Geral, Relatora Min. Ellen Gracie, J. 11/10/2011.

CAIS, Cleide Previtalli. **O processo tributário**. São Paulo: RT, 2011.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2013.

CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**: organização do Estado. v. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Direito Constitucional**: organização do Estado. v. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

COSTALDELLO, Ângela Cássia. **A invalidade dos atos administrativos** – uma construção teórica frente ao princípio da estrita legalidade e da boa-fé. Curitiba: UFPR, 1998, Tese (Doutorado).

FISCHER, Octávio Campos. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no direito tributário. In: FISCHER, Octávio Campos (Org.). **Tributos e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Dialética, 2004.

FISCHER, Octávio Campos. Federalismo e democracia no Brasil: apontamentos iniciais. In: FISCHER, Octávio Campos (Coordenador). **Federalismo fiscal e democracia**. Curitiba: Instituto Memória – Centro de Estudos da contemporaneidade, 2014.

GARCIA, Maria. Federalismo brasileiro: a repartição de rendas tributaries e o município. Uma proposta. In: BASTOS, Celso (Coordenador). **Por uma nova federação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

GRANADO, Antonio; PERES, Ursula Dias. Reforma tributária: aspectos importantes acerca da federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública. In: **Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung 2010.

GUIESELER JÚNIOR, Luiz Carlos. **Do direito fundamental à segurança jurídica e a prescrição intercorrente em matéria tributária**. Dissertação (Mestrado). Curitiba: UNIBRASIL, 2014.

ISMAEL, Ricardo. Os contornos do federalism cooperativo brasileiro na Constituição de 1988. **XIV Encontro regional da ANPUH/Rio**, Rio de Janeiro:UNIRIO, v. 19, 2010.

LESSKIU, Carlos Antonio; MEDEIROS, Clayton Gomes de; NASCIMENTO, José Carlos do; PEDROSO, Rosa Maria Alves. O pacto federativo na Constituição da República do Brasil de 1988. In: FISCHER, Octávio Campos (Coordenador). **Federalismo fiscal e democracia**. Curitiba: Instituto Memória – Centro de Estudos da contemporaneidade, 2014

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentário ao código tributário nacional**. v. III. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. Transação e arbitragem no âmbito tributário. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 5, n. 28, jul./2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29434>. Acesso em: 10 janeiro 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. v. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MARRAFON, Marco Aurélio; LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Competências constitucionais da União e o Supremo Tribunal Federal: fiadores da centralização no federalismo brasileiro. In: FISCHER, Octávio Campos (Coordenador). **Federalismo fiscal e democracia**. Curitiba: Instituto Memória – Centro de Estudos da contemporaneidade, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015

MENDES, Marcos José. Federalismo fiscal brasileiro no âmbito econômico: criação de obrigações aos Estados e Municípios sem o respectivo suporte financeiro. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CAMPOS, César Cunha (Organizadores). **Federalismo Fiscal Brasil - Alemanha**. v. 4. São Paulo: FGV Projetos, 2016.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 2 janeiro 2018.

PUCCINELLI JÚNIOR, André; ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **O federalism cooperativo e a reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

RABELLO FILHO, Francisco Pinto. **O princípio da anterioridade da lei tributária**. São Paulo: RT, 2002.

RAMINA, Luiz Carlos Trouche. **Iniciação ao direito financeiro e tributário**. 2 ed. São Paulo: Resenha Tributária, 1996.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2000.

REGIS, André. **O novo federalism brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. **O federalism brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; BRITO, Jaime Domingues. Federalismo brasileiro: repartição de competências versus inclusão social – uma convivência possível ou necessária? In: DOS SANTOS, Murilo Angeli Dias; SIQUEIRA, Dirceu Pereira (Organizadores). **Estudos contemporâneos de direito** – desafios e perspectivas. 1 ed. Bauru, SP: Canal6 editora, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. Interesse público em sentido mínimo e em sentido forte: o problema da vigilância epidemiológica frente aos direitos constitucionais. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v 6, n. 28, nov. 2004. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2018>>. Acesso em: 3 janeiro 2018.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e segurança jurídica**. São Paulo: RT, 2012.

WERNECK, Ana Paula; SILVA, Bruna Isabelle Simioni; DINIZ, Thiago Antonio Nascimento. O pacto federativo tributário. In: FISCHER, Octávio Campos (Coordenador). **Federalismo fiscal e democracia**. Curitiba: Instituto Memória – Centro de Estudos da contemporaneidade, 2014.