

João Paulo Fanucchi de Almeida Melo

**DEZ ARGUMENTOS PARA
REVISÃO DO TEMA 342 DO STF E A
SUA TOTAL INAPLICABILIDADE NAS
AQUISIÇÕES FEITAS POR ENTES FEDERADOS**



JOÃO PAULO FANUCCHI DE ALMEIDA MELO

Doutor em Direito pela UFMG. Professor do IEC-PUC Minas e da PUC Minas. Diretor da ABRADT. Advogado tributarista.

AC

DEZ ARGUMENTOS PARA
REVISÃO DO TEMA 342 DO STF E A
SUA TOTAL INAPLICABILIDADE NAS
AQUISIÇÕES FEITAS POR ENTES FEDERADOS

JOÃO PAULO FANUCCHI DE ALMEIDA MELO

Doutor em Direito pela UFMG
Professor do IEC-PUC Minas e da PUC Minas
Diretor da ABRADT
Advogado tributarista

DEZ ARGUMENTOS PARA
REVISÃO DO TEMA 342 DO STF E A
SUA TOTAL INAPLICABILIDADE NAS
AQUISIÇÕES FEITAS POR ENTES FEDERADOS



Belo Horizonte
2022

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia - Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina - Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Antônio Rodrigues de Freitas Junior	Kiwonghi Bizawu
Bernardo G. B. Nogueira	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Luciano Stoller de Faria
Carlos Bruno Ferreira da Silva	Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Carlos Henrique Soares	Luiz Manoel Gomes Júnior
Claudia Rosane Roesler	Luiz Moreira
Clèmerson Merlin Clève	Márcio Luis de Oliveira
David França Ribeiro de Carvalho	Maria de Fátima Freire Sá
Dhenis Cruz Madeira	Mário Lúcio Quintão Soares
Dirceu Torrecillas Ramos	Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Edson Ricardo Saleme	Nelson Rosenvald
Eliane M. Octaviano Martins	Renato Caram
Emerson Garcia	Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Rodolfo Viana Pereira
Florisbal de Souza Del'Olmo	Rodrigo Almeida Magalhães
Frederico Barbosa Gomes	Rogério Filippetto de Oliveira
Gilberto Bercovici	Rubens Beçak
Gregório Assagra de Almeida	Sergio André Rocha
Gustavo Corgosinho	Sidney Guerra
Gustavo Silveira Siqueira	Vladimir Oliveira da Silveira
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Wagner Menezes
Janaína Rigo Santin	William Eduardo Freire
Jean Carlos Fernandes	

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2022.

Coordenação Editorial: Fabiana Carvalho
Produção Editorial e Capa: Danilo Jorge da Silva
Revisão: Fabiana Carvalho

341.39
M528d
2022

Melo, João Paulo Fanucchi de Almeida.
Dez argumentos para revisão do Tema 342 do STF e a sua total inaplicabilidade nas aquisições feitas por entes federados / João Paulo Fanucchi de Almeida Melo.
Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.
224 p.

ISBN: 978-65-5929-206-6
ISBN: 978-65-5929-208-0 (E-book)

1. Direito tributário. 2. Tributos. 3. Federalismo. 4. Imunidade tributária. 5. Tributação. 6. ICMS. 7. Impostos. I. Título.

CDDir – 341.39
CDD – 348.05

Elaborada por: Fátima Falci
CRB/6-700

MATRIZ

Av. Nossa Senhora do Carmo, 1650/loja 29 - Bairro Sion
Belo Horizonte/MG - CEP 30330-000
Tel: (31) 3031-2330

FILIAL

Rua Senador Feijó, 154/cj 64 - Bairro Sé
São Paulo/SP - CEP 01006-000
Tel: (11) 3105-6370

www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

Belo Horizonte
2022

*Dedico o livro, que é resultado da minha tese defendida na
Vetusta Casa de Afonso Pena, ao meu amado pai,
meu primeiro e melhor professor.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai, José Tarcízio de Almeida Melo, o meu primeiro e melhor professor. Reconheço publicamente que tenho o privilégio de tê-lo como exemplo e orientador. Atesto que, antes de grande jurista, o meu pai é um ser humano exemplar.

Fico feliz de concretizar um de seus sonhos: ter um filho com título da Casa de Afonso Pena, faculdade em que formou e se tornou doutor.

Ao meu maior amor, minha querida mãe. A minha base. Incentivadora máxima e a pessoa que sempre confiou no meu desenvolvimento pessoal e profissional.

À minha esposa, Marina Aguiar, que, embora recém-casados, entende as minhas ausências, inclusive para elaboração da tese. Prometo-te que, ultrapassada esta importante fase, serei mais presente.

Minha amada irmã, Janine Fernanda, que sempre acreditou nos meus propósitos e me deu o suporte necessário para seguir na redação da tese, especialmente nos últimos anos. Espero que consiga achar os seus objetivos que, a rigor, devem desencadear na felicidade plena.

Agradeço à Professora Misabel Derzi, a minha maior referência no Direito Tributário. Entendeu os percalços que a vida me impôs e, pacientemente, me estimulou a seguir. Ficará, na minha memória, cada encontro que tivemos ao longo desses anos. Ela foi fundamental, digo, indispensável, neste trabalho, por trazer provocações e apontamentos indispensáveis e relevantes que foram usados no texto final. Quanto aprendizado!

Aos Professores da UFMG, os meus mais sinceros agradecimentos. Destaco aqueles que compuseram as minhas bancas de qualificação e de defesa da tese: Dr. André Mendes Moreira, Dr. Valter Lobato, Dr. Thomas Bustamante, Dr. Rafael Frattari, Dra. Alessandra Brandão e Dr. Fernando Moura.

Registro, ainda, agradecimento ao Professor Onofre Alves Batista Júnior que, ao longo desses anos, tive a oportunidade de me encontrar e trocar mensagens e ligações para tese que originou este livro. As críticas, positivas e negativas, foram importantíssimas. Ele foi o grande incentivador desse projeto!

À minha ex-estagiária acadêmica, hoje advogada, Isabela Santos Batista, que me auxiliou nas pesquisas e revisões, notadamente no tormentoso primeiro semestre de 2020.

Ao estagiário acadêmico, Matheus Barbosa, que auxiliou no final do segundo semestre de 2020 e primeiro semestre de 2021.

Obrigado, Agda Mendonça e Ana Paula da Silva, pelo profissionalismo e dedicação na revisão do trabalho.

À equipe da Almeida Melo Sociedade de Advogados, uma verdadeira família, que me deu a retaguarda necessária para executar este sonho e projeto.

À PUC/MG, instituição em que leciono, na pessoa da Profa. Wilba Bernardes, que me concedeu a licença – indispensável – para poder focar e dedicar-me a esta tese.

Ao Município de Belo Horizonte, nas figuras dos amigos Danilo Amaral e Alfredo Vasconcellos e da Sra. Marília Celestino Xavier, que não pouparam esforços para disponibilizar informações importantes que, embora públicas, não eram de fácil acesso e localização.

...Santos Batista,
...mentoso primei-

...no final do se-

...profissionalismo e

...uma verdadeira
...sonho e projeto.

...Wilba Ber-
...focar e dedi-

...Danilo Amaral
...não pouparam
...públicas,

*"Try not to become a man of success,
but rather try to become a man of value."
(Albert Einstein)*

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

%	Por cento
§	Parágrafo
a.C	Antes de Cristo
AC	Ação Cautelar
ACO	Ação Cível Originária
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgRg no AI	Agravo Regimental no Agravo de Instrumento
AgRg no ARE	Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial.
AgRg no RE	Agravo Regimental no Recurso Extraordinário
AgRg no RESP	Agravo Regimental no Recurso Especial
AgRg	Agravo Regimental
AgRg em RE	Agravo Regimental em Recurso Extraordinário
AI	Agravo de Instrumento
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
Art.	Artigo

CD	Compact disc	IGF
CPC	Código de Processo Civil	II
CDC	Código de Defesa do Consumidor	Infraero
Cebas	Certificado de Entidades Benéficas de Assistência Social	INSS
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales	IOF
Cide	Contribuição de intervenção no domínio econômico	IPI
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho	IPMF
Cofins	Contribuição para financiamento da Seguridade Social	IPTU
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária	IPVA
CPMF	Contribuição provisória sobre movimentação financeira	IR
Crea	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia	IRPF
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	IRPJ
CSSL	Contribuição social sobre o lucro líquido	ISS
CTN	Código Tributário Nacional	ISSQN
CVM	Comissão de Valores Mobiliários	ITBI
DPVAT	Danos pessoais de veículos automotores	
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	
ED em Agravo em RE	Embargo de Declaração em Agravo em Recurso Extraordinário	ITBI
Edv RE	Embargos de Divergência no Recurso Extraordinário	ITCD
Finsocial	Fundo de investimento social	
HC	Habeas corpus	ITR
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	MAS
IC	Imposto sobre o consumo	Min.
ICM	Imposto de circulação de mercadorias	MP
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	MS
IE	Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	n.
		OAB
		PC do B
		PEN

IGF	Imposto sobre grandes fortunas
II	Imposto sobre importação de produtos estrangeiros
Infraero	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPMF	Imposto provisório sobre a movimentação financeira
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
IRPF	Imposto sobre a renda das pessoas físicas
IRPJ	Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas
ISS	Imposto sobre serviços
ISSQN	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre 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;
ITBI	Imposto sobre transmissão de bens inter vivos
ITCD	Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos
ITR	Imposto sobre a propriedade territorial rural
MAS	Apelação em Mandado de Segurança
Min.	Ministro
MP	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
n.	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PEN	Partido Ecológico Nacional

Petrobrás	Petróleo Brasileiro S/A
PI	Piauí
PIB	Produto interno bruto
PIS	Contribuição para Programa de Integração Social
PPP	Parceria público-privada
Procon	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
Prouni	Programa Universidade para Todos
RE	Recurso Extraordinário
Resp.	Recurso Especial
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
RO	Recurso Ordinário
SAT	Seguro de acidente do trabalho
Sesi	Serviço Social da Indústria
STF	Supremo Tribunal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
THC	Tetra-hidrocarbinol
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJPI	Tribunal de Justiça do Piauí
TRF-1 ^a	Tribunal Regional Federal da 1 ^a Região
TRF-3 ^a	Tribunal Regional Federal da 3 ^a Região

PREFÁCIO ...

CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO
Figura 1 -

CAPÍTULO 2
PRINCÍPIOS
2.1. PRINCÍPIOS
2.1.1. DISPOSIÇÕES
2.1.1.1. PRINCÍPIO DA
2.1.1.2. PRINCÍPIO DA
2.1.1.3. PRINCÍPIO DA
2.1.1.3.1. PRINCÍPIO DA
2.1.1.3.2. PRINCÍPIO DA
2.1.1.3.3. PRINCÍPIO DA
2.1.2. POSIÇÃO
EXCEPCIONAL
EM FORTE
2.1.3. MOTIVACÃO
COMO INSTRUMENTO

CAPÍTULO 3
PRINCÍPIO
RECÍPROCO
3.1. PRINCÍPIO
3.2. IMUNIDADE

SUMÁRIO

PREFÁCIO	19
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO	25
Figura 1 - Organograma da tese.....	36
CAPÍTULO 2	
PRINCÍPIOS E REGRAS JURÍDICOS	39
2.1. PRINCÍPIOS.....	39
2.1.1. DISTINÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS	39
2.1.1.1. Paradigma clássico.....	39
2.1.1.2. Paradigma moderno.....	41
2.1.1.3. Paradigma contemporâneo	44
2.1.1.3.1. Teoria de Robert Alexy.....	45
2.1.1.3.2. Teoria de Humberto Ávila.....	46
2.1.1.3.3. Teoria de Ronald Dworkin.....	49
2.1.2. POSICIONAMENTO: REGRAS PODEM SER EXCEPCIONALMENTE SUPERADAS COM BASE EM FORTE ÔNUS DE FUNDAMENTAÇÃO	64
2.1.3. MOTIVOS DA ESCOLHA DA TEORIA DO DIREITO COMO INTEGRIDADE PARA MARCO TEÓRICO	70
CAPÍTULO 3	
PRINCÍPIO DO FEDERALISMO E IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA NO STF.....	73
3.1. PRINCÍPIO DO FEDERALISMO.....	73
3.2. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA.....	80

CAPÍTULO 4

O DIREITO CONSTITUCIONAL À IMUNIDADE DO ICMS E DO IPI NAS AQUISIÇÕES FEITAS POR ENTES FEDERADOS	89
4.1. METODOLOGIA PROPOSTA NESTA SEÇÃO	89
4.2. RELEITURA DOS FUNDAMENTOS/RATIO DECIDENDI E CONCLUSÃO DO STF SOBRE A MATÉRIA NO PARADIGMA RE N. 608.872/MG	90
4.3. ENTENDIMENTO DA DOUTRINA NACIONAL SOBRE O TEMA	95
4.3.1. ENTENDIMENTO FAVORÁVEL À CONCLUSÃO ALCANÇADA PELO STF	95
4.3.2. ENTENDIMENTO DESFAVORÁVEL À CONCLUSÃO ALCANÇADA PELO STF	96
4.4. PRIMEIRO GRUPO: FUNDAMENTOS NÃO ENFRENTADOS PELO STF AO JULGAR O PARADIGMA	98
4.4.1. PELOS RECENTES PRECEDENTES DO STF O ICMS É RECEITA DOS ESTADOS E NÃO DO (RE)VENDEDOR QUE É MERO DEPOSITÁRIO	99
4.4.1.1. Tema 69 julgado pelo STF no paradigma RE n. 574.706: "O ICMS não compõe a base de cálculo para incidência do PIS e da COFINS"	99
4.4.1.2. Como o ICMS é receita dos estados e do Distrito Federal, a ausência de recolhimento pode configurar apropriação indébita	102
4.4.1.3. O (re)vendedor ser mero depositário conduz à conclusão de que não deve cobrar ICMS e IPI dos entes federados	103
4.4.2. ARGUMENTAÇÃO ESPECÍFICA DO IPI: PELA NORMATIZAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL O IMPOSTO É RECEITA DA UNIÃO	104
Quadro 1 - Disposições normativas do antigo Imposto sobre o Consumo (IC) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	108
4.4.3. A MANUTENÇÃO DO ICMS E DO IPI NAS AQUISIÇÕES FEITAS POR ENTES FEDERADOS ATINGE OS SEUS PATRIMÔNIOS VIOLANDO O ART. 150, VI DA CRFB	111
4.4.4. A TRANSPARÊNCIA NÃO SE LIMITANDO A ELUCIDAR A TRIBUTAÇÃO DAS OPERAÇÕES, MAS COMO MECANISMO CONSTITUCIONAL IMPLEMENTADOR DA IMUNIDADE EM ESTUDO	117
4.4.5. A NECESSIDADE DE SALVAGUARDAR AS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA POR MEIO DO CRITÉRIO ECONÔMICO	120

4.4.5.1. A
nos orçar
Tabela
Belo H
Tabela
Belo H
Tabela
Belo H
4.4.5.2 E
propósito
4.4.5.3 A
4.4.6 A C
TRIBUT
CONST
4.4.7 PE
TRIBUT
JURÍDI
MERCA
A IGUA
A PRES
4.5 SEGUN
DOS FUNI
4.5.1 A
INFRA
"CONT
DIREIT
4.5.1.1 '
trazido
infraco
indole
4.5.1.2
século
4.5.1.3
fundan
4.5.1.4
4.5.2 A
FIZES
4.6 TE
4.6.1 R
DIREI
4.6.1.1
utiliza

DO ICMS E DO	
ADOS	89
.....	89
ECIDENDI	
PARADIGMA	
.....	90
.....	95
USÃO	
.....	95
INCLUSÃO	
.....	96
PRESENTADOS	
.....	98
DO ICMS	
DEADOR	
.....	99
574.706:	
do	
.....	99
Federal,	
indébita	102
conclusão	
.....	103
ELA	
.....	104
.....	108
AQUISIÇÕES	
.....	111
ELUCIDAR	
.....	117
FORMAS	
.....	120

4.4.5.1. A carga tributária efetiva do IPI e do ICMS e o impacto nos orçamentos dos municípios	120
Tabela 4 - Despesas/investimentos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e ICMS neles embutidos - Belo Horizonte - 2006.....	122
Tabela 5 - Valores apurados com base na despesa empenhada - Belo Horizonte - exercício 2019	124
Tabela 6 - Despesas/investimentos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e ICMS neles embutidos - Belo Horizonte - 2019.....	125
4.4.5.2 Empiricamente a técnica infraconstitucional fere os propósitos constitucionais atinentes à arrecadação tributária	126
4.4.5.3 A interpretação teleológica se valendo do critério econômico ...	128
4.4.6 A CONSEQUÊNCIA ESPECÍFICA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DO ICMS E DO IPI: A REGRA CONSTITUCIONAL DA NÃO CUMULATIVIDADE	130
4.4.7 PELAS DECISÕES DO STF, NO QUE TOCA À TRIBUTAÇÃO, SERIA MAIS INTERESSANTE A PESSOA JURÍDICA IMUNE IMPORTAR A COMPRAR NO MERCADO INTERNO: ENTENDIMENTO QUE VIOLA A IGUALDADE, A SOBERANIA NACIONAL E CONTRARIA A PRESERVAÇÃO DO MERCADO INTERNO	136
4.5 SEGUNDO GRUPO DE ARGUMENTOS: SUPERABILIDADE DOS FUNDAMENTOS ADOTADOS PELO STF	141
4.5.1 A INDEVIDA UTILIZAÇÃO DOS FUNDAMENTOS INFRACONSTITUCIONAIS PARA DEFINIR “CONTRIBUINTE DE FATO” X “CONTRIBUINTE DE DIREITO” E CLASSIFICAR IMPOSTOS	141
4.5.1.1 “Contribuinte de fato” e “contribuinte de direito” são trazidos ao ordenamento jurídico positivo no âmbito infraconstitucional e não podem reduzir direito de índole constitucional	141
4.5.1.2 Revisitando precedentes do STF nas décadas de 60 e 70 do século passado	144
4.5.1.3 Não se pode afastar a imunidade tributária sob fundamento infraconstitucional	158
4.5.1.4 Apontamentos conclusivos da seção	169
4.5.2 A PESSOA JURÍDICA IMUNE NAS AQUISIÇÕES QUE FIZESSE DESEMBOLSARIA PREÇO, E NÃO TRIBUTO	170
4.6 TERCEIRO GRUPO DE ARGUMENTOS	175
4.6.1 RELEITURA DA TEORIA DE RONALD DWORKIN: DIREITO COMO INTEGRIDADE	175
4.6.1.1 A teoria de Dworkin: necessário temperamento para utilização no Brasil	175

4.6.2 DIREITO COMO INTEGRIDADE E A TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES	187
4.6.3 DIREITO COMO INTEGRIDADE E A TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES: O DIREITO À IMUNIDADE EM ESTUDO NÃO PODE SER AFASTADO SE LEVADOS A SÉRIO OS PRECEDENTES - RATIO DECIDENDI - DO STF	196
CONCLUSÕES	201
REFERÊNCIAS	217

do S.
pelo
leito
men
dos
imp
- fo
XAN
acol
pora
rela
gara
deci
tem
prej
Con
"for
cont
o cui
a di
púb
segu
tes
de s

TEORIA DA	
MINANTES.....	187
TEORIA DA	
MINANTES:	
PODE	
PRECEDENTES -	
.....	196
.....	201
.....	217

PREFÁCIO

Nesta obra notável que se intitula *“Dez Argumentos para Revisão do Tema 342 do STF e a sua total Inaplicabilidade nas Aquisições feitas por Entes Federados”*, escrita pelo Doutor, Professor **JOÃO PAULO FANUCCHI DE ALMEIDA MELO**, o leitor encontrará o federalismo na construção dos direitos e garantias fundamentais como pano de fundo, a projetar seus efeitos sobre os gastos públicos dos Entes da Federação, com vistas a libertá-los dos acréscimos decorrentes de impostos como o IPI ou o próprio ICMS incidentes em suas compras.

Essa questão tão relevante - o federalismo, suas origens e fundamentos - foi recentemente lembrada em brilhantíssima decisão do Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**, proferida na Medida Cautelar ACO 3.586, em que se acolhe, liminarmente, o pedido do Estado do Maranhão para suspender temporariamente o pagamento das prestações vincendas de sua dívida pública, em relação a uma série de contratos, ficando vedado à União executar as contragarantias, caso, voluntariamente, venha a pagar as referidas obrigações. Uma decisão dessa natureza, que intervém em contratos firmados por Entes estatais, tem dois pilares: **o primeiro**, a demonstração da prática de atos da União em prejuízo do Estado ou Estados atingidos, como, nesse caso concreto, as Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 que, segundo a fala do Sr. Relator, de *“forma unilateral, sem consulta aos Estados, acarreta um profundo desequilíbrio na conta dos entes da federação, tornando excessivamente oneroso, ao menos nesse estágio, o cumprimento das obrigações contraídas nos contratos de financiamento que compõem a dívida pública dos entes subnacionais”*...; **o segundo**, a pressão dos serviços públicos essenciais, sob a incumbência dos Estados, como saúde, educação e segurança pública, comprometidos de forma irreversível e grave, alguns Entes políticos decretando o estado de calamidade financeira, com a redução de sua receita/renda. São vários os precedentes da Corte Suprema, invocados

pelo Ministro Relator: a ACO 2972-MC, com a liminar concedida pela Min. CARMÉN LÚCIA; a ACO 2898-MC, Rel. Min. RICARDO LEVANDOWSKI; ACO 3270-MC, Rel. LUIZ FUX. Todos os precedentes fundados no federalismo e caminhando na mesma linha argumentativa, da interdependência, da cooperação e das noções de solidariedade, lealdade e cordialidade que lhe são inerentes.

Nesse mês de julho do ano em curso, liminares de igual teor, em favor dos Estados em situação similar, tendem a se repetir, como já ocorreu em benefício do Piauí, São Paulo e Alagoas. O ICMS, como principal imposto de sustentação dos serviços públicos estaduais essenciais, não pode ser reduzido unilateralmente, "sem consulta aos Estados", desequilibrando as finanças dos entes da Federação, como realçou o Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

Uma longa evolução jurisprudencial acaba de se consolidar. A primeira tentativa de se proteger a autonomia e as finanças contra os bloqueios federais aos cofres estaduais veio com o ajuizamento, pelo Estado de Minas Gerais, de medida cautelar inominada em procedimento preparatório da propositura de ação principal, em 1999, que teve como objeto a revisão de cláusulas do contrato firmado com a União Federal, nos moldes previstos pela Lei 9.496/97 e pela Resolução 99/96 do Senado Federal. Argumentou-se: o contrato foi firmado, projetando-se um impossível aumento da receita, assentado em expectativas de crescimento econômico que se frustraram. O quadro recessivo se agravou, sendo exclusivamente da União a responsabilidade pela condução da política econômica nacional; foram dispensados 1.776 servidores da administração direta e indireta; houve elevação de alíquotas de impostos e taxas, além da instituição de uma contribuição de 3,5% para ativos e inativos; a política de desoneração federal da exportação, implementada pela Lei Kandir (Lei Complementar 87/96), sem a compensação integral prometida, somada ao corte realizado no Fundo de Participação dos Estados, agravaram a crítica situação financeira de Minas Gerais. Tudo isso, instruído por Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado, demonstrou que Minas Gerais não tinha capacidade de arrecadação suficiente nem condições de cumprir com as despesas minimamente necessárias à operacionalidade da Administração. Embora não se tivesse logrado êxito em obter a liminar pleiteada para suspensão por três meses daquelas obrigações contratuais, vários pareceres em favor do Estado de Minas Gerais, em nome do federalismo, da solidariedade e da lealdade entre os entes Federados, da lavra de juristas como *Celso Antônio Bandeira de Mello*; *Fábio Konder Comparato*; *Lucia Valle Figueredo*; *Sebastião Alves dos Reis*; *Américo Masset Lacombe*; *Dalmo de Abreu Dallari*; *Eros Roberto Grau*; *Menelick de Carvalho Netto*, e outros, todos *pro bono*, foram acostados aos autos, plantando as raízes daqueles frutos que se colheriam mais tarde, ao longo de vinte anos.

Hoje, o pr
nanciamento qu
bloqueando e i
sequer ouvi-lo,
não se sobrepõ
podrá deixar s
e de segurança
Não. Sem dúvi
em 1999, respo
da autonomia
de fato e de di

Ainda no
XANDRE DE
de 1.787/1.788
tinador da Un
liberdade cont
neiros realçam
-americanos, q
social. A cong
soberanas, em
mo a competê
limites territo
tes estaduais,
político, já qu
Norte: sem un
própria União

Devemo
mo norte-am
mato de aglu
poder e recur
e de integrid
União por se
Já o nosso Fe
que a União
persaria pod
sobre a conv

Pois be
xões e trabal
A Súmula 3
tíssimas, co

eliminar concedida pela Min.
RICARDO LEVANDOWSKI
precedentes fundados no fede-
rativa, da interdependência,
lealdade e cordialidade que lhe

res de igual teor, em favor
petir, como já ocorreu em
como principal imposto de
ais, não pode ser reduzido
ilibrando as finanças dos
ALEXANDRE DE MORAES.

se consolidar. A primeira
contra os bloqueios federais
Estado de Minas Gerais, de
ratório da propositura de
visão de cláusulas do con-
vistas pela Lei 9.496/97
mentou-se: o contrato foi
receita, assentado em ex-
O quadro recessivo se
lealdade pela condução da
servidores da adminis-
de impostos e taxas, além
e inativos; a política de
Lei Kandir (Lei Com-
metida, somada ao corte
gravaram a crítica situação
Relatório Técnico do
Gerais não tinha capa-
cumprir com as despesas
ministração. Embora não
para suspensão por três
em favor do Estado de
lealdade e da lealdade entre
Bandeira de Mello;
Alves dos Reis; Américo
Menelick de Carvalho
plantando as raízes
de vinte anos.

Hoje, o princípio privatístico do *pacta sunt servanda* dos contratos de financiamento que autorizam a União a praticar execução extrajudicial sumária, bloqueando e intervindo nas contas estaduais, sem notificar o devedor, sem sequer ouvi-lo, calculando e liquidando, a seu bel prazer, o próprio crédito, não se sobrepõe às obrigações constitucionais obrigatórias dos Estados, nem poderá deixar sem amparo o povo, privado de assistência médica, hospitalar e de segurança pública. Serão tais contratos norma superior à Constituição? Não. Sem dúvida, o Supremo Tribunal Federal, ao contrário do que ocorreu em 1999, responde solenemente com liminares acolhedoras do federalismo, da autonomia e da lealdade que lhe são próprios. Houve inegáveis mutações, de fato e de direito.

Ainda no mesmo voto, brilhante, que lembramos acima, do Min. ALEXANDRE DE MORAES, invocaram-se os escritos de *Jay, Madison e Hamilton*, de 1.787/1.788 - *The Federalist Papers*, nº IX - para se deixar claro o papel aglutinador da União, sua necessária intervenção para a consecução da paz e da liberdade contra o faccionismo e a insurreição. A rigor, o que esses textos pioneiros realçam é o projeto de se montar uma grande nação, como a dos norte-americanos, que dependeria, sem dúvida, da integridade territorial, política e social. A congregação das regiões originárias, independentes e supostamente soberanas, em uma só nação se alimentaria dessa centralidade mínima. Mesmo a competência tributária, que até então somente era exercida dentro dos limites territoriais de cada Estado, vivendo a União de "contribuições" dos entes estaduais, foi concedida à União, como evidente forma de fortalecimento político, já que pensaram corretamente os fundadores da grande república do Norte: sem uma base de receita própria não haveria verdadeira autonomia (da própria União), que dependia, até então, dos aportes voluntários dos Estados.

Devemos permanecer atentos a tais diferenças notáveis entre o Federalismo norte-americano e o brasileiro. O deles, no qual nos inspiramos, teve o formato de aglutinação para o centro, em movimento centrípeto, pois fortes em poder e recursos eram os Estados, a União resultando dos ideais nacionalistas e de integridade territorial. Daí a ideia, naquela república, de se fortalecer a União por seu papel aglutinador, e de dotá-la de recursos tributários próprios. Já o nosso Federalismo resultou do ideal da liberdade e da desconcentração em que a União, fortíssima em poder e recursos, em movimento centrífugo, dispersaria poder e recursos pelo território nacional. Ninguém levantaria dúvidas sobre a conveniência de se manter o poder tributário da União.

Pois bem, caro leitor. Esta obra, que tem em suas mãos, traz novas reflexões e trabalha exatamente com o federalismo como seu grande fundamento. A Súmula 342 do STF firmou-se há décadas, sem examinar questões relevantes, como o próprio federalismo. Esse o grande questionamento feito

pelo Prof. *JOÃO PAULO*, que desenvolve dez razões, argumentos que, uma vez analisados, conduzem à revisão daquela jurisprudência. A rigor, quando um Município faz suas compras – bens de uso e consumo e de seu ativo permanente – no preço que lhe é cobrado por seus fornecedores, estão inseridos impostos como o IPI, o ICMS e os demais tributos. Assim sendo, ele paga tributos aos demais Entes estatais e, como deixaram evidenciado as pesquisas consideradas pelo autor, grande parte daquilo que um Município recebe obrigatoriamente dos Estados ou da União, quer dentro da cota de 25% do ICMS segundo o valor adicionado em seu território ou das transferências dos fundos de participação, ele devolve simplesmente ao adquirir insumos básicos; bens de usos e consumo; bens do ativo. Esse paradoxo explica as razões pelas quais as participações municipais no produto arrecadado pela União ou pelo Estado dificilmente representam redução da pobreza ou melhoria dos serviços públicos como saúde e educação básica.

Em pesquisa séria e exaustiva, outros argumentos são elencados com vistas a rejeitar os frágeis fundamentos da Súmula 342, como a ideia equivocada no sentido de que precedentes históricos impunham esse entendimento, ou seja, a manutenção da aludida Súmula, desde sempre. Mas, ao contrário, a rigor, inexistia pacificação ou uniformização jurisprudencial, desde 1975... e acompanhar a posição de *ALIOMAR BALEIRO* ilumina as reflexões sobre o tema.

Acresce ainda que o autor, inspirado por grandes filósofos do direito, como *RONALD DWORKIN*, sabe revelar os princípios supostos e pressupostos do sistema, à luz da integridade. Perseguindo a coerência e a consistência, com a precisão de um pensador experiente, o Prof. *JOÃO PAULO* insiste na insuficiência da consistência isoladamente, proclamando a necessidade da integridade, da interpretação extensiva, teleológica ou sistêmico-teleológica.

Ora, na hora presente, mutações fáticas e teóricas podem efetivamente levar a uma nova decisão, mais federativa, consistente com a premência de fortalecimento de Estados e Municípios. As novas decisões da Corte Suprema, na última década, demonstram a consolidação de entendimento cada vez mais federativo. Muito distantes estamos daquela primeira posição, de 1999, em que tentamos, em Minas Gerais, impedir os bloqueios dos cofres públicos por intervenção federal. A União, àquela época, praticava, e ainda o faz, execução extrajudicial sumária, bloqueando e intervindo nas contas estaduais, sem notificar o devedor, sem sequer ouvi-lo, calculando e liquidando, a seu bel prazer, o próprio crédito. A pergunta que se fazia, e ainda hoje se faz, é: a dívida com a União se sobrepõe às obrigações constitucionais obrigatórias dos Estados, que deverão deixar sem amparo o povo, privado

de assistência
norma superi

O Supre
dos Estados
defensivas e
são inerentes

Sendo a
prosperar, co
metodologia
sistente deser
e de pesquisa
que preconiz
bretudo, a co

de assistência médica, hospitalar e de segurança pública? Serão tais contratos norma superior à Constituição?

O Supremo Tribunal Federal responde que não e concede, em favor dos Estados e Municípios, ao contrário do que ocorreu em 1999, liminares defensivas e acolhedoras do federalismo, da autonomia e da lealdade que lhe são inerentes.

Sendo assim, a tese do Prof. *João Paulo* que o leitor tem em mãos vai prosperar, consideradas as novas circunstâncias. Ela se presta, pela rigorosa metodologia seguida, pelas referências tão ricas e pelo raciocínio lógico e consistente desenvolvido, não apenas à advocacia, mas ainda a estudos acadêmicos e de pesquisa. Sobretudo, ela marcará, graças ao fortalecimento do federalismo que preconiza, forma de estado que propicia a liberdade e a democracia e, sobretudo, a concreta realização dos direitos e garantias fundamentais e sociais.

MISABEL ABREU MACHADO DERZI

Professora Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFMG