



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 1, art. 4, p. 75-95, jan. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.1.4>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Federalismo e Autonomia Municipal: Comprometidos Pela não Repartição da Receita do ICMS

Federalism and Municipal Autonomy: Committed to the Non-Breakdown of ICMS Revenue

Amanda Maciel Carneiro

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina
Auditora Fiscal de Tributos Municipais da Prefeitura de Paranaguá/PR
E-mail: amandamcarneiro@hotmail.com

Arlindo Carvalho Rocha

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina
E-mail: arlindo.rocha@udesc.br

Luis Antonio Pittol Trevisan

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina
Oficial da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina - Capitão PMSC
E-mail: luis.apt@gmail.com

Endereço: Amanda Maciel Carneiro

Prefeitura Municipal de Paranaguá/Secretaria Municipal de Fazenda. Rua Júlia da Costa, 322 - Centro Histórico, Paranaguá - PR, 83203-060, Brasil.

Endereço: Arlindo Carvalho Rocha

Departamento de Ciências Econômicas. Av. Madre Benvenuta, 2037 - Itacorubi, Florianópolis - SC, 88035-001, Brasil.

Endereço: Luis Antonio Pittol Trevisan

Quartel do Comando Geral da Polícia Militar de Santa Catarina. Rua Visconde de Ouro Preto, 549 - Centro, Florianópolis - SC, 88020-040, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 16/09/2019. Última versão recebida em 10/10/2019. Aprovado em 11/10/2019.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

O artigo analisa a relação entre a repartição constitucional de receita do ICMS, a autonomia municipal, consagrada na Constituição Federal vigente, e a forma de estado federalista, com o objetivo de compreender os impactos da não repartição dessa receita na autonomia dos municípios e no próprio pacto federativo. Trata-se de um estudo descritivo e analítico, com abordagem qualitativa, que focaliza um caso protagonizado entre o estado de Santa Catarina e sua empresa de energia elétrica, envolvendo doação do ICMS ao Fundo Social do estado sem a respectiva repartição, a partir do qual são consideradas as relações dos três institutos citados, suas consequências legais e reflexos nos municípios. A conclusão é a de que a não repartição constitucional da receita de ICMS, além do desrespeito a direito previsto constitucionalmente, fere gravemente os outros dois princípios norteadores do constitucionalismo brasileiro atual, a autonomia municipal e o federalismo.

Palavras-chave: Federalismo. Autonomia Municipal. Repartição Constitucional de Receitas. ICMS.

ABSTRACT

The article analyzes the relationship between the constitutional distribution of ICMS revenue to municipalities, the municipal autonomy, enshrined in the current Federal Constitution, and the form of federalist state, with the objective of understanding the impacts of not allocating this revenue on the autonomy of these federated entities and in the federative pact itself. This is a descriptive and analytical study with a qualitative approach that focuses on a case involving the state of Santa Catarina and its electric power company, involving donation of ICMS to the Social Fund of the state without the respective distribution, from which are considered the relations of the three institutes mentioned, their legal consequences and reflexes in the municipalities. The conclusion is that the non-constitutional distribution of ICMS revenue, in addition to disrespect for constitutional law, severely violates the other two guiding principles of current Brazilian constitutionalism, municipal autonomy and federalism.

Keywords: Federalism. Municipal Autonomy. Constitutional Breakdown of Revenue. ICMS.

1 INTRODUÇÃO

A federação brasileira consolidou-se na Carta Constitucional de 1891, consagrando o princípio federalista e reconhecendo a autonomia dos estados-membros. Viu-se na União a soberania nacional, porém o País é dotado de estados autônomos política, administrativa e financeiramente. A autonomia municipal, porém, somente sobreveio com a Constituição República Federativa do Brasil, de 1988 (CF/88).

Uma vez que a autonomia somente é possível através da capacidade financeira de arcar com as despesas do ente, as constituições brasileiras foram, ao longo do tempo, ampliando o sistema tributário com partilhas de competências tributárias e partilhas de produto da arrecadação de tributos, importando a este estudo especificamente a dos impostos e, dentre estes, o Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O ICMS configura uma das principais fontes de receitas para estados e municípios pelo grande volume de operações e valores envolvidos, sendo considerado um dos mais importantes instrumentos fiscais de arrecadação. Embora a competência de instituição e de arrecadação deste tributo seja dos estados (e do Distrito Federal), esse imposto obedece a critérios de repartição da receita arrecadada pelos estados com os respectivos municípios (art. 158, IV, da CF/88).

Embora os municípios tenham reconhecido direito constitucional à cota-parte desses recursos, há na história brasileira casos em que esse direito não foi respeitado. O estado de Santa Catarina, por exemplo, protagonizou recentemente um caso de doação de ICMS de uma empresa de companhia elétrica ao Fundo Social do estado, o que fez com que essa receita tributária não fosse dividida entre os entes de direito.

O caso contou com elementos de convênio relacionado ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); atos do Secretário da Fazenda, à época, solicitando à companhia que os recursos fossem assim disponibilizados; divulgação do evento na mídia e análise pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), com recomendações finais de devolução dos valores aos entes de direito; e reconhecimento da natureza tributária das operações envolvendo ICMS contabilizadas como doação. Aos olhos do TCE/SC, a operação causava grave prejuízo aos municípios e aos outros entes que não receberam a referida receita.

Assim, a partir de um estudo descritivo e analítico, com abordagem qualitativa (TRIVIÑOS, 1987; MINAYO, 1994) analisa-se esse caso considerando-se as relações entre autonomia municipal, pacto federativo e repartição constitucional de receitas, com o objetivo

de compreender os impactos, consequências legais e reflexos da não repartição dessa receita aos municípios catarinenses. Trata-se, portanto, de discutir a questão do desrespeito à repartição de receitas e seus impactos na autonomia municipal e no federalismo, mas, também, de instigar a academia a dar maior atenção ao tema, haja vista a própria discussão sobre o “novo” pacto federativo que se anuncia por intermédio da proposta do governo de desvinculação e desindexação de receitas do orçamento (O GLOBO, 2019).

Neste sentido, sobressai a carência de trabalhos acadêmicos sobre o tema, principalmente dos que relacionem repartição de receitas à autonomia municipal e ao princípio federalista. Em rápida pesquisa realizada nas bases EBSCO, Web of Science e Scopus, apenas três estudos tratam efetivamente do tema, mesmo assim abordando aspectos correlatos aos aqui analisados. O estudo de Kyriacou, Muinelo-Gallo e Roca-Sagalés, (2015) trata da descentralização fiscal e das disparidades regionais. Evidencia que o potencial de redução de desigualdades de receita entre os entes da federação, que poderia ser alcançado pela descentralização fiscal, não o é por conta de problemas de governança. Já Grin (2016) faz uma revisão da literatura sobre os debates envolvendo a descentralização e as relações intergovernamentais em países federalistas. Este estudo associou, em teoria, a descentralização fiscal com arranjos, negociações e barganhas entre os entes. Por fim, Silva, Hall, Kaveski e Hein (2017), analisando a relação entre os repasses de recursos estaduais e federais no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina, correlacionam as receitas desses repasses com o desenvolvimento econômico dos municípios.

Para cumprir o objetivo proposto, o trabalho divide-se em sete seções, além desta introdução. A segunda seção é dedicada à discussão do federalismo, abordando a forma de estado vigente no País e enfatizando que tal estruturação só é plenamente atingida na medida em que se dote cada ente federado de uma mínima autonomia financeira. A terceira trata da autonomia, caracterizando-a como fundamental no federalismo brasileiro. Na quarta seção discute-se a repartição constitucional de receita de ICMS, ressaltando aspectos essenciais da partilha de receitas e a sua importância para a composição da receita municipal. Na quinta seção, expõe-se o caso da doação de ICMS já referido. A sexta seção é dedicada à análise desse caso à luz da determinação constitucional, da autonomia municipal e do pacto federativo, daí vislumbrando-se o quão imprescindível é a proteção do instituto da repartição constitucional de ICMS para a sobrevivência financeira e autonomia dos municípios e, por consequência, no federalismo brasileiro. Finalmente, a sétima seção destina-se às considerações finais, nas quais se assenta que o desrespeito a esse instituto mina a capacidade dos municípios de exercerem plenamente sua função estatal, descaracterizando e

impossibilitando a concretização plena do federalismo no Estado brasileiro. Seguem-se as referências bibliográficas.

2 REFERENCIA TEÓRICO

2.1 Federalismo

A CF/88 foi concebida num modelo constitucional de forma a apresentar superioridade jurídica no Estado de Direito, trazendo regras fundamentais de estrutura das atividades e organização do Estado (PLASTINA, 2005).

Como a própria Constituição anuncia, a forma de estado vigente no Brasil, atualmente, é o federalismo - aliança de estados-membros com a autonomia dos entes federados e a soberania da federação (VEDANA, 2002). Pelas palavras de Meirelles (2003, p.89):

Estado federal é o que divide politicamente seu território em unidades autônomas – Estados-membros ou Províncias – e reserva a Soberania Nacional para a União, que exerce o governo central. Nesse tipo de Estado há uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-administrativa dos assuntos regionais e locais. No Brasil essa descentralização político-administrativa da Federação desce até os Municípios [...].

Consoante Mohn (2010, p. 219) observa, a história da federação brasileira é regada de idas e vindas, expansões e restrições, retrações e ampliações dos poderes e das competências da União. O autor enfatiza a tendência centralizadora no País, haja vista a criação da federação pela descentralização de um Estado unitário. Comenta, ademais, sobre um certo “artificialismo” e falta de efetividade e prática no decorrer da história federativa, que em grande parte foi meramente formal, embora assevere que com a promulgação da CF/88, verifica-se a restauração de um federalismo de maior efetividade.

Uma vez incorporada à Constituição como cláusula pétrea que é, a federação é fundamental para a organização do Estado brasileiro, tal como previsto no art. 60, § 4º, I, da CF/88, sendo inalcançável, inclusive, pelo poder constituinte derivado.

Os municípios, entes federados previstos no art. 1º da CF/88, com histórico de gradual evolução do reconhecimento de sua importância e conquista de espaço no arcabouço jurídico brasileiro, ganharam, no corpo constitucional atual, a condição de entidade estatal, com poder de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Participam da repartição de competências e têm, inclusive, previsão legal de intervenção para a garantia de sua autonomia (MEIRELLES, 2003). Toda essa estrutura apoia a noção de federalismo atual, como observa Coelho (2004, p.26):

A característica fundamental do federalismo é a autonomia do Estado-membro, que pode ser mais ou menos ampla, dependendo do país de que se esteja a cuidar. No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-Membro e do Município – que no Brasil, como vimos, tem dignidade constitucional – impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual aquelas outras não existirão.

Uma vez incorporado à federação, respondem os municípios pela alta gama de atividades de competência comum, previstas no art. 23 da CF/88, além das que lhe são peculiares, sempre visando ao atendimento das necessidades sociais e da satisfação dos anseios da população. Tais atividades, ao serem desenvolvidas de maneira apropriada, contribuem para a autonomia municipal e para o fortalecimento do federalismo, caminho que se percebe ser a intenção do legislador e a vontade do povo, pois como afirma Bonavides (2010, p. 347):

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga no tocante à defesa e sustentação daquela garantia.

Nunca esteve o município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder – o chamado *pouvoir municipal* – almejado por numerosa parcela de publicistas liberais dos séculos XVIII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988.

Assim, não parece haver dúvidas de que, na perspectiva do desenvolvimento efetivo do federalismo e por entender que a característica fundamental do federalismo é a autonomia dos seus membros, a CF/88 promoveu uma série de garantias para dotar os municípios das condições mínimas de autonomia que lhes permitissem participar da organização federativa como seus constituintes.

2.2 Autonomia Municipal

Ente novo na Federação brasileira, com reconhecimento tardio, os municípios vêm trilhando árduo caminho visando a sua autonomia. Somente a partir da CF/88 que o município passa a desfrutar de autonomia política, financeira e administrativa, atuando em paralelo com União e com os estados e legislando sobre assuntos de interesse local. Todavia, tal autonomia representa responsabilidade direta da administração municipal sobre questões tais como a saúde e a assistência pública, o acesso à cultura e à educação etc. para as quais são necessários recursos financeiros, uma vez que “tais encargos são executados mediante recursos próprios,

quando muito, mediante a formalização de convênios com o Estado e, timidamente, com a União [...]” (VEDANA, 2002, p. 183).

Por estarem mais próximos fisicamente dos cidadãos, é de se perceber que um município bem estruturado é importante aliado do fortalecimento da cidadania, na medida em que permite o desenvolvimento de uma sociedade mais equilibrada e justa. Daí que a autonomia municipal perpassa a noção de autonomia financeira, trazendo especial atenção ao conteúdo tributário constitucional, com suas diretrizes, princípios e peculiaridades, a fim de possibilitar o financiamento desses entes, com a Constituição dispondo sobre aspectos tributários que envolvem, dentre outros, competências tributárias distintas para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Da mesma forma, as constituições estaduais convergem com a Carta Magna em relação ao direito tributário. Assim, a CF/88 define e delimita os contornos da tributação no País, constituindo-se nas “pilastras de sustentação de todo o sistema tributário” (AMARO, 2013, p. 190).

Sobre o tema, Coelho (2004) ensina que o Brasil é o país de constituição mais extensa e minuciosa quando o assunto é tributação, o que se reflete na fundamentação do direito tributário em sustentação supralegal, devendo sempre o legislador a ela [CF/88] retornar por ser texto fundante da ordem jurídico-tributária.

Na estrutura jurídica, o direito tributário apresenta-se como “todo o conjunto de princípios e normas reguladoras da criação, fiscalização e arrecadação das prestações de natureza tributária” (AMARO, 2013, p. 24). É aquele que rege o poder fiscal do Estado e suas relações (MARTINS, 2009). Encontra-se na CF/88 todo um conjunto de normas organizadas, e na legislação infraconstitucional, principalmente no Código Tributário Nacional (CTN), definições e limites de atuação.

O Direito Tributário, de natureza pública, tem por objetivo reger “as relações jurídicas entre o Estado e os particulares, decorrentes da atividade financeira do Estado no que se refere à obtenção de receitas que correspondam ao conceito de tributos” (SOUZA, 1975, p. 40).

No papel primordial de obtenção de receitas para custear a atividade estatal e as demandas sociais, a disciplina jurídica do tributo, aqui entendido conforme art. 3º do CTN, como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, passa pelo estudo das espécies tributárias, elencados como impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 145 da CF/88 e art. 5º do CNT), somando-se a esses o empréstimo compulsório e as contribuições (arts. 148 e 149 da

CF/88).

Importa, ainda, análise mais minuciosa da figura dos impostos, destarte definidos como “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (art. 16 do CTN). Dados esses contornos, têm como hipótese de incidência uma conduta particular dotada de conteúdo econômico e reveladora de capacidade contributiva, e servem para prover o orçamento público sem se atrelarem a qualquer atividade estatal que diretamente lhes seja correspondente (JARDIM, 2005).

A divisão de competências tributárias é a forma de propiciar aos entes o ingresso de recursos financeiros aos cofres públicos, dotando os entes federados de capacidade de satisfação das necessidades da população. No exame dos impostos previstos atualmente pela CF/88, encontram-se na competência dos municípios, nos termos do art. 156, os impostos sobre: a) propriedade predial e territorial urbana; b) 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 à sua aquisição; e c) serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

É na tributação, portanto, que se encontra grande parte da origem das receitas públicas, as quais se converterão, nas finanças, no pagamento das despesas públicas (que, por sua vez, devem corresponder à satisfação dos anseios da população e no cuidado da própria máquina pública). Representa a tributação “o principal meio de o Estado se financiar, isto é, de obter os recursos necessários ao atingimento dos fins que justificam a sua própria existência (propiciar segurança, lazer, cultura, bem-estar social, etc.)” (CARRAZZA, 2015, p. 797).

Enquanto o direito tributário cuida da relação jurídica tributária, o direito financeiro cuida da destinação das receitas tributárias, além de outras receitas, despesas e orçamento público (JARDIM, 2005). É na destinação dessas receitas que o Estado consegue atingir, senão todos, alguns de seus fins (BASTOS, 2001).

Embora de grande importância para a sobrevivência desses entes e da forma de organização político-econômica atual, há o reconhecimento de que essa partilha de competência tributária não é suficiente para a manutenção dos entes menores. Tanto é assim que a própria CF/88 tenta equilibrar essas discrepâncias, pela previsão constitucional de repartição de receitas. E aqui não se fala de competência tributária; sequer de direito tributário, mas sim da destinação do recurso, já que notadamente a constituição destina os impostos de maior arrecadação aos entes maiores.

Neste sentido, aliás, é de se observar que a par do “esforço” constitucional, o modelo vigente de repartição privilegia a centralização de recursos no governo federal, o que condiciona o desenvolvimento de programas e políticas públicas de estados e municípios e aumenta a dependência financeira de estados e municípios em relação ao governo central. Ou seja, [...] “a ausência de recursos financeiros próprios cria uma situação de dependência dos entes em relação àqueles que controlam esses recursos, geralmente o centro” (Soares e Machado, 2018, p. 26). Outra não é a percepção de Harada (2009, p. 44) ao afirmar que embora o princípio federativo seja “insuscetível de supressão por emenda constitucional (art. 60, §4º, I, da CF), não há como deixar de reconhecer o gigantismo do poder central. A União, além de concentrar em suas mãos os principais impostos, detém, tradicionalmente, a competência residual nessas matérias”.

Em suma, a autonomia do ente federado, qualquer que seja ele, representa aspecto fundamental do federalismo brasileiro. E mais importante, como já ressaltado por Coelho (2004), por representarem faceta marcante da inerente autonomia de estados e municípios, impõe-se a preservação das suas autonomias financeiras, sem o que, por certo, o federalismo não se sustenta. Ademais, revisitando o trabalho de Silva, Hall, Kaveski e Hein (2017), verifica-se que “existe uma forte evidência de que as variáveis independentes [ICMS e FPM] influenciam, significativamente, com o resultado do indicador de desenvolvimento dos municípios” (op. cit. p 11). E é no âmbito tributário que se sustentará tal autonomia (financeira, política e administrativa).

Assim, imprescindível a preservação da autonomia municipal, na medida em que ela é fiadora do próprio federalismo. Portanto, qualquer desvio na preservação das finanças dos entes nacionais representa não só desrespeito à Constituição e à sociedade, mas um golpe na própria concepção federalista do Estado brasileiro.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 A Repartição Constitucional do ICMS aos Municípios

Considerando a forma federativa brasileira e a conseqüente autonomia dos entes, a repartição constitucional de receitas foi uma das maneiras de reduzir as desigualdades de financiamento provocadas pela partilha de competências tributárias. Como afirma Harada (2009, p. 44), o sistema de partilha de receitas, assim, não interfere na competência tributária, tão somente evidenciando regras de participação do produto dessa arrecadação:

Já se tornou tradição entre nós a Constituição, após outorgar competência tributária privativa para cada uma das entidades políticas, prever o mecanismo de participação de uma entidade no produto da arrecadação de impostos de outra entidade. Esse critério visa, antes de mais nada, assegurar recursos financeiros suficientes e adequados às entidades regionais (Estados-membros) e locais (Municípios) para o desempenho de suas atribuições constitucionais.

É um sistema complexo que impõe, entre outras obrigações: a) a vedação de restrição de entrega de recursos dentro de determinadas condições (CF/88, art. 160); e a divulgação até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (CF/88, art. 162).

Para o estudo ora proposto, a repartição de receita que importa é a parcela prevista de participação dos municípios no ICMS estadual, forma nomeada direta no estudo da partilha de receitas (COELHO, 2004), com previsão no art. 158 da CF/88:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

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

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

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O imposto sobre consumo, sistematizado na Lei nº 25, de 31 de dezembro de 1891, que inicialmente recaía em itens como bebidas, perfumarias e outros, com o tempo adquiriu roupagens diversas, adotado como Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), na Constituição de 1934, e Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), pela EC nº 18/65, até atingir a estrutura atual de ICMS (SCHMITT, 2005).

Nesta seara, o ICMS está previsto no art. 155, II, da CF/88, com peculiaridades definidas nos §§2º a 5º, e envolve, além das relações de consumo de mercadorias, os serviços de transporte intermunicipal e interestadual, bem como o de telecomunicações, apresentando, inclusive, caráter de solidariedade nacional por sua índole nacional e importância no carreamento de recursos ao erário do País (CARVALHO, 2013).

Pela complexidade que apresenta, alguns autores, como Plastina (2005), defendem a existência de pelo menos três impostos contidos no ICMS: imposto sobre a circulação de mercadorias; sobre o transporte intermunicipal e interestadual e; sobre a comunicação, como três grandes gêneros de atividades, e não como somente três possíveis hipóteses de incidência.

Outros, como Chiesa (1997) e Carrazza (2015), entendem pela existência de pelo menos cinco, a saber: o imposto sobre operações mercantis (operações relativas à circulação de mercadorias); o imposto sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal; o imposto sobre serviços de comunicação; o imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e de energia elétrica; e, o imposto sobre a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais.

O ICMS, como grande fonte arrecadadora estatal, recebeu, por isso mesmo, notória importância na CF/88. Ademais, dada a alta gama de compromissos assumidos pelos municípios (e a eles transferidos pela própria Constituição) fez do reconhecimento da receita devida pela previsão constitucional de repartição desse imposto, ponto de tangência com a autonomia municipal. Nas palavras de Meirelles (2003, p. 11-112):

Com efeito, inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais. Seria uma quimera atribuir-se auto-governo ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso.

Muitas são as críticas a esse sistema, dentre elas a de que o critério de distribuição igualitária não seria justo, “pois favorece os Municípios industrializados e prejudica os de preponderante atividade agrícola ou pecuária” promovendo, ademais, “a verdadeira corrida que se observa nos Municípios do Interior para sua transformação em centro industrial [...] (MEIRELLES, 2003, p. 222-223), e ainda, que os entraves do sistema dificultem o recebimento dessas participações oportunamente, com suas limitantes e condicionantes (HARADA, 2009). Apesar das críticas, todavia, fato é que a incorporação dessa receita aos municípios representa ferramenta importante na tão falada autonomia municipal.

Assim, direito constitucional que o é, investem-se os municípios do “direito subjetivo de exigir dos estados, rigorosa e exatamente, as importâncias que lhes cabem à guisa de participação no produto da arrecadação do ICMS” (CARRAZZA, 2011, p. 676/677). Suprema a Constituição, enunciando normas e princípios que não podem ser ignorados tanto na legislação de outras normas quanto sua na interpretação e aplicação, não deixa esta margem para que não se façam valer seus preceitos.

Há quem fale, inclusive, que cabe aos estados “**devolver** o *quantum* respectivo às entidades participantes, porque a elas pertence por expressa determinação constitucional”, já que a titularidade da receita não pertence de forma exclusiva ao ente que a tributa (HARADA, 2009, p. 47-49 - grifo nosso).

Neste caso, insurge-se a favor do município todo o arcabouço legal que possibilita a concretização de direitos constitucionais. Desde acesso ao Judiciário ao auxílio de todo o aparato jurídico administrativo que protege e dá eficácia aos mandamentos constitucionais, e, no caso específico, à saúde financeira dos municípios e à melhoria de vida dos seus cidadãos.

Portanto, a possibilidade de o Estado buscar, nos instrumentos normativos existentes, tais como leis, decretos e convênios, dentre outros, formas de regulamentação contrárias à constitucional, suavizando-a e contornando-a, torna-se uma ameaça à própria autonomia dos municípios e, mais importante, à própria federação. Infelizmente, tal caso não está distante e tampouco é improvável.

3.2 Análise do Caso de Doação de ICMS em Santa Catarina

Recentemente, o estado de Santa Catarina protagonizou evento que ganhou destaque na mídia. Conforme veiculado na imprensa local, análise técnica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) apontou irregularidades de depósitos, a título de doação, das Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) ao Fundo de Desenvolvimento Social (Fundosocial). Em troca, a CELESC deixaria de recolher, na mesma quantia, o valor devido de ICMS ao estado. Os valores irregulares ultrapassaram R\$600 milhões desde abril de 2015 até 2016, e, ao serem incorporados integralmente ao governo do estado, deixaram de ser repartidos com órgãos, Poderes e municípios (G1, 2016).

A referida análise técnica, consubstanciada no Processo n. RLA 16/00022577, Auditoria de Regularidade do TCE/SC, Divisão 8, teve como objetivo “Verificar [no exercício de 2015] se os recolhimentos ao Fundosocial e a repartição constitucional dos recursos do fundo aos municípios, poderes e órgãos estaduais estão regulares”. Essa verificação gerou o relatório técnico DCE n. 14/20016 (TCE/SC, 2016), que analisou os atos praticados pelos então Governador do Estado, Secretário de Estado da Fazenda e Secretário Executivo de Supervisão de Recursos Desvinculados. Cumpre ressaltar que o Fundosocial possui vinculação com a Secretaria de Estado da Casa Civil, sendo por ela gerido.

O relatório apresenta dados nos quais se constatam inúmeros ofícios da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF) à CELESC, recomendando que os recolhimentos de ICMS fossem feitos na modalidade 3654 – Fundosocial – Doações Saúde, e 3662 – Fundosocial – Doações vinculadas à TTD (Tratamento Tributário Diferenciado), em vez do habitual código 3700, de Doação Fundosocial – Compensável com o ICMS. Ressalta-se que o código de receita 3700, conforme explicitado na Portaria n. 164/04 (SEF, 2004), é

notadamente de natureza tributária, entrando na partilha constitucional e com limites estabelecidos de R\$1.750.000,00 mensais vinculados a percentuais previamente definidos conforme Convênio ICMS 85/2004 (CONFAZ, 2004), compensando integralmente o ICMS a pagar. Além da CELESC, há casos de pessoas físicas que não puderam ser constatados por conta de sigilo fiscal.

Ao desconsiderar a natureza tributária dos recursos da CELESC, a receita integral, originariamente de ICMS, ingressou totalmente nos cofres do Fundosocial sem compor a partilha, o que, além de impactar a receita dos municípios e alcançou, também, a Assembleia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Universidade do Estado de Santa Catarina, já que a esses órgãos é garantido um percentual da Receita Corrente Líquida do estado. Ademais, também causou alteração do total na aplicação dos percentuais mínimos de receita destinados à saúde e educação.

Há que se considerar, ademais, que a natureza jurídica de tributo desse tipo de operação já havia sido ressaltada pelo próprio TCE/SC (2016, p. 13), em processo anterior (Decisão TCE 521/2012), referindo-se à operação como solução legislativa de desvio de recursos e irregular modalidade de apropriação indevida. Vale a leitura:

Esta engenharia financeira criada pelo Poder Executivo e Secretaria de Estado da Fazenda gera consequências danosas: (a) os municípios catarinenses deixam de receber um recurso proveniente do ICMS caracterizando solução inventada, incoerente com a legislação e Decisões em vigor, que retira definitivamente do patrimônio jurídico do Município parcela de ICMS que lhe é constitucionalmente assegurada, caracterizando também apropriação indevida de recursos municipais; (b) **afronta ao princípio federativo, em especial, contra os municípios catarinenses, retirando autonomia dos municípios**, não se admitindo presumir ou elevar o princípio da isonomia das pessoas políticas constitucionais - que seria favorável ao Estado para editar normas de sua competência - acima dos demais; e, (c) os poderes e órgãos do Estado, exceto o executivo que retém indevidamente o ICMS para si, deixam de receber recursos na proporção que lhes é aquinhoadada e, portanto, deixam de executar seus serviços públicos tão importantes quanto os serviços do próprio Executivo estadual (grifo nosso).

Pelo exposto acima, percebe-se a relação direta do caso com a tese aqui apresentada, na qual se aventa que os serviços públicos dos poderes e órgãos deixam de ser executados, que o princípio federativo é descumprido e que a autonomia municipal é diminuída, em manobra de apropriação indevida de recursos municipais pelo estado de Santa Catarina ao não entregar os recursos devidos de repartição constitucional prevista de ICMS.

O relatório inicial do caso, que avaliou o período de 2015, considerou perda de R\$153.750.000,00 causada aos municípios catarinenses. Além disso, o relator falou sobre crimes de responsabilidade, improbidade, possibilidade de intervenção federal. Também

pediu a responsabilização das três pessoas supracitadas (Governador, Secretário da Fazenda e Secretário Executivo de Supervisão de Recursos Desvinculados) pelos atos de não repasse de valores constitucionais aos municípios, poderes e órgãos. Em novembro de 2016, novo relatório retirou a responsabilidade do Secretário Executivo de Supervisão de Recursos Desvinculados (LAMBRANHO, 2017).

Na mídia, falou-se em crime de responsabilidade fiscal e improbidade administrativa; em “artimanha” e “engenharia fiscal” (DRESCH, 2016). Em outra ponta, os argumentos do governo, inicialmente, foram os que seguem:

- As contribuições realizadas pela Celesc ao FUNDOSOCIAL estão respaldadas na Constituição Federal (art. 150, §6º e art. 155, §2º, XII, “g”), na Lei Complementar Federal nº 24/1975, no Convênio ICMS 85/2004 e na Lei do FUNDOSOCIAL, que prevê, em seu art. 2º, IV, outras fontes de recursos para o fundo (no caso, foi o Convênio ICMS nº 85/2004).
- O Convênio nº 85/2004, aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e com redação atualizada no ano passado, autoriza o Estado a conceder crédito de ICMS à Celesc, desde que o valor não ultrapasse 40% do imposto a recolher ao longo do ano.
- O principal motivo das alocações de receita entre os fundos é o fortalecimento das ações de governo especialmente na área de saúde.
- É importante destacar ainda que a prática também foi adotada em outros Estados que, a exemplo de Santa Catarina, têm usado os recursos para incrementar as ações na Saúde, Educação e Segurança Pública.
- A auditoria realizada pelo TCE ainda está em fase inicial e não há decisão de mérito.
- Não houve perda financeira para os municípios nem para saúde ou educação; pelo contrário, houve aumento nas transferências para estas áreas.
- Mesmo convicto de que não há nenhuma ilegalidade no procedimento, o Governo do Estado pode rever o caso a qualquer momento. Se for apurado qualquer prejuízo aos municípios ou Poderes, o Estado poderá realizar a imediata recomposição, inclusive abatendo dos valores devidos pelos Poderes em precatórios.
- O secretário de Estado da Fazenda, Antonio Gavazzoni destaca que o impasse é uma oportunidade para levantar a discussão sobre as vinculações legais de percentuais sobre a receita, já que em momento de profunda crise econômica os serviços de saúde e segurança ganham prioridade sobre qualquer outra área. “A população não aceitará hospital fechado e dinheiro sobrando em outros órgãos. Tempo de crise é tempo de escolher prioridades”, completa. (MARTINI, 2016).

Embora apresentadas as considerações acima, os impactos gerados aos municípios catarinenses foram levantados por diversas entidades, como a Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS, 2016) e diversas associações em moção à Federação Catarinense de Municípios (FECAM), nas quais informam “perverso prejuízo às áreas da educação, saúde e manutenção de serviços essenciais dos municípios” e “inaceitável impacto financeiro negativo nas contas de todos os 295 municípios catarinenses” (AMURC/SC, 2016).

Munidos da compreensão dos elementos que envolveram a análise do TCE/SC e a defesa do governo do estado, o acompanhamento oportuno dos fatos permitiu, ao final, que cessasse o repasse irregular. Foi aprovada a Lei 17.053/2016, de iniciativa do Executivo e, apesar das recomendações do relator original do processo que classificou a manobra ilegal, foram consideradas sanadas as irregularidades, permitido o parcelamento dos pagamentos para restituição dos valores. Aplicou-se multa de R\$3.000,00 ao Secretário da Fazenda da época. Desde então, junho de 2017, os pagamentos vêm sendo feitos normalmente.

Nítido perceber o quanto a manobra foi prejudicial aos municípios. Testada na prática a teoria de amesquinamento da autonomia e do esvaziamento do pacto federativo com eventual não repartição de receitas de ICMS aos entes locais, percebem-se as externalidades negativas que impactam na capacidade dos municípios em prover os serviços de sua competência, evidenciando os efeitos perversos da não partilha constitucionalmente prevista a quem de direito.

Cabe ressaltar, no entanto, que a decisão do TCE/SC não foi pacífica. Sobre as divergências de opinião no TCE/SC na solução do caso, é oportuna a leitura:

Os deputados estaduais aprovaram a lei em dezembro [de 2016]. ‘A iniciativa do poder executivo de propor a referida lei revela a intenção e o esforço visando o ajuste e correção da situação dos recursos advindos da Celesc’, afirmou o conselheiro Wilson Wandall.

O voto gerou discussão no plenário. O conselheiro Erneus de Nadal disse que a lei aprovada é inconstitucional porque mexe nas regras de divisão de impostos que são estabelecidos pela própria constituição. ‘Não fosse assim, a ex-presidente da República também poderia ter aprovado uma leizinha lá no congresso e ela estaria livre das pedaladas’, afirmou.

O relator Gerson Sicca voltou a dizer que a manobra era ilegal e não podia ser aceita. ‘Qual é o papel do Tribunal de Contas se hoje nós simplesmente entendemos que uma lei inconstitucional, como bem foi dito aqui, pode convalidar uma operação dessa natureza?’ questionou.

Porém, por quatro votos a dois, o plenário foi contra o relator e, com isso, amenizou a punição do governo. O estado vai poder devolver o dinheiro em parcelas, não de uma vez só, e a multa para o ex-secretário Antonio Gavazzoni caiu de R\$ 14 mil para R\$ 3 mil. (NSC TV, 2018).

Além disso, reforçou-se o já sabido: que a nomenclatura do tributo não muda a sua característica intrínseca: receita de ICMS é, e sempre será, receita de ICMS, independentemente da roupagem ou apelido que lhe derem (TCE/SC, 2016). E que, se a Constituição, “perfeita ou imperfeita, efetiva ou inefetiva” afirma que deve haver repartição dessa receita, assim deve ser (CASTRO, 2000, p. 48). Afinal, “[...] em direito, as coisas são ou não são. Não há meio-termo jurídico. Em direito não há mais ou menos. Ou é ou não é. Um comportamento é lícito ou ilícito. Ou consentido ou proibido. Ou exigido ou não exigido” (ATALIBA, 1984, p. 163).

Neste sentido, muito bem salienta Bonavides (2010, p. 356):

A garantia institucional, representada pela autonomia do município, não pode ser alvo, por conseguinte, de surpresas ou investidas ocasionais, como aquelas que fizessem descer do Estado-membro o raio fulminador de certas franquias reduzidas a cinzas e frangalhos, caso prevalecessem por exemplo regras invasoras, mediante as quais uma Constituição estadual viesse privar o município de poderes normativos inerentes ao exercício de sua autonomia. [...].

Acrescenta-se a isso o possível prejuízo, inclusive a direitos e garantias individuais, eis que a comunidade pode se ver privada de serviços públicos pela incapacidade do município de arcar com as despesas públicas, como bem pontua Carrazza (2015, p. 196):

Hoje estamos convencidos de que qualquer amesquinamento na autonomia municipal é vedado pelo Texto Magno. De fato, não faria sentido que a Lei Maior do País, tendo atribuído aos Municípios poder constituinte decorrente (eles votam suas leis orgânicas, obedecidos apenas os princípios jurídicos sensíveis da Constituição da República), abrisse espaço a que o poder constituinte derivado abolisse, ainda que em parte, a aptidão que a Constituição Federal lhes deu para se autogovernarem. Isto poderia, até, em alguns casos, ferir direitos e garantias individuais (outra cláusula pétrea), já que os munícipes estariam sujeitos, a qualquer tempo, a serem anuladas, pelo Congresso Nacional, prerrogativas e faculdades que lhes tivessem sido outorgadas pela legislação municipal.

Ao fim e ao cabo, em mais uma batalha entre os ditames constitucionais e as leis e atos infralegais, cessaram os atos irregulares e reinou a ponta da pirâmide - a Constituição (OLIVEIRA e LAGO, 2017).

O caso apresentado reforça a convicção de que quando não respeitada a partilha prevista do ICMS aos municípios, têm-se incisivamente comprometida a autonomia dos entes locais, o que, conseqüentemente, impacta no comprometimento da forma de estado prevista para a organização político-administrativa brasileira: o federalismo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como foco discutir a questão do desrespeito à repartição de receitas e seus impactos na autonomia municipal e no federalismo. A República brasileira estrutura-se como um Estado federado, forma que prevê autonomia aos entes da federação e soberania à União. O município, entidade mais próxima da população, consolidou sua integração à federação na Constituição de 1988, consagrando-se como entidade autônoma, dotada de responsabilidades e competências.

Para fazer frente às despesas da sua atuação, o município foi também dotado de formas de arrecadação tributária. Além das comuns, obteve a arrecadação privativa de três impostos (ISS, IPTU e ITBI), assim como de Contribuição de Iluminação Pública. Ainda

assim, ciente de que estas receitas não seriam suficientes para viabilizar a atuação estatal, previu a CF/88, no seu sistema de partilha de receitas, que a União e os estados entregassem aos municípios parte da receita arrecadada.

É por este motivo que, para custeio dos serviços à população, contam os municípios com receitas próprias de tributos de competência privativa (art. 156 da CF/88), e têm incrementada sua receita com participação expressiva de recursos arrecadados pelos estados, provenientes da repartição constitucional do ICMS (dentre outros, que fogem ao escopo desta análise), permitindo fazer face às demandas da coletividade.

Importou, então, a esse estudo, a disposição constitucional de repartição direta de 25% da receita arrecadada pelo estado com o ICMS com os municípios. O imposto em tela é, neste sentido, uma das formas que mais possibilita o atendimento das necessidades tanto do estado quanto dos municípios nas suas diversas áreas de atuação.

Neste contexto, a impossibilidade de recebimento da fatia prevista para os municípios representa grande prejuízo ao erário e à própria autonomia municipal, além de desrespeitar o ordenamento pátrio vigente a respeito da matéria.

A despeito de quão límpida é a previsão constitucional, bem como a percepção de que como uma das principais fontes de receita municipal, a repartição constitucional do ICMS aos municípios é essencial à execução das atividades inerentes ao ente e condição *sine qua non* para se estabelecer sua autonomia e um pacto federativo de fato, há, contudo, histórico no estado de Santa Catarina de entendimentos divergentes.

Do caso protagonizado entre Santa Catarina e a sua empresa de energia elétrica, foi possível perceber que o uso incorreto desses instrumentos normativos, contrariando disposição da CF/88, gera prejuízos substanciais, na medida em que priva o município de parte da receita do ICMS que lhe é constitucionalmente de direito, impedindo a execução plena das suas atividades, além de caracterizar ato de apropriação indevida de recursos municipais por parte do estado.

Assim, da análise realizada e levando-se em conta as inter-relações entre a repartição constitucional de receitas, a autonomia municipal e o federalismo brasileiro, conclui-se que qualquer amesquinamento ou entrave a esta repartição configura afronta ao texto constitucional e mina a capacidade dos municípios de exercerem plenamente sua função estatal, descaracterizando e impossibilitando a concretização de princípios constitucionais basilares de organização do Estado brasileiro, o que significa, derradeiramente, supressão de parcela da autonomia municipal e afronta ao princípio federativo.

Por fim, considerando não só a relativa carência de trabalhos acadêmicos sobre o

tema, mas a própria discussão sobre o “novo” pacto federativo que se anuncia para breve, importa não só instigar a academia a dar maior atenção a este tema, mas fazê-lo da forma mais abrangente possível, haja vista a grande diversidade de conceitos, situações e necessidades, por vezes conflitantes, mas sempre relevantes, que se apresentam.

REFERÊNCIAS

AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CONTESTADO (AMURC/SC). **Moção à Assembleia Geral Extraordinária da FECAM de 04.07.2016**. Disponível em: http://www.amurcsc.org.br/uploads/1505/arquivos/1116429_Mocao_a_Fecam_ICMS_Fundo_Social_Recuperacao_de_Perdas_dos_Municipios.pdf . Acesso em: 24 abr. 2018.

ATALIBA, G. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

BASTOS, C. R. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. **Emenda Constitucional n. 18**, de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Lei n. 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. **Lei n. 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou

função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

CARRAZZA, R. A. **ICMS**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. (atual. até a Emenda Constitucional n. 84/2014). São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO, P. B. **Curso de direito tributário**. 25. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DRESCH, D. Governo Colombo dá um “chapéu” nos Municípios ao desviar tributos da CELESC. **Agência ALESC**. Florianópolis, 22 de junho de 2016. Disponível em: <http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/gabinetes_single/governo-colombo-da-um-chapeu-nos-municipios-ao-desviar-tributos-da-celesc>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). **Convênio ICMS 85/2004**. Autoriza a concessão de crédito presumido de ICMS para a execução de programas sociais e projetos relacionados à política energética das unidades federadas. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2004/CV085_04. Acesso em: 24 abr. 2018.

G1-SC. TCE aponta irregularidades em arrecadação do governo de SC. **G1 Santa Catarina**. Florianópolis, 22 de junho de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/06/tce-aponta-irregularidades-em-arrecadacao-do-governo-de-sc.html>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

G1-SC. TCE aceita acordo para regularizar dívidas do governo de SC. **G1 Santa Catarina**. Florianópolis, 30 de agosto de 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/tce-aceita-acordo-para-regularizar-dividas-do-governo-de-sc.ghtml>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

GRANFPOLIS. Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis. **Associações de Municípios e FECAM cobram perdas do ICMS com Fundo Social**. Disponível em: <http://granfpolis.org.br/noticias/index/ver/codMapaItem/42699/codNoticia/390137>. Acesso em: 24 abr. 2018.

GRIN, E. J. Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. **Biblio3W - Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 21, n.1167. Barcelona: Univ. de Barcelona, ago. 2016.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JARDIM, E. M. F. **Manual de direito financeiro e tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

KYRIACOU, A. P; MUINELO-GALLO, L; ROCA-SAGALÉS, O. Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. **Papers in Regional Science**, v. 94, n. 1, mar. 2015, p. 89-107.

LAMBRANHO, L. Exclusivo: parecer do TCE/SC confirma crime de responsabilidade nas pedaladas de Colombo. **Farol Reportagem**. Florianópolis, 27 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.farolreportagem.com.br/dados-publicos/exclusivo-parecer-do-tce-sc-confirma-crime-de-responsabilidade-nas-pedaladas-de-colombo.html>>.

Acesso em: 29 mar. 2018.

MARTINI, R. Governo dá um “chapéu” nos Municípios ao desviar tributos da CELESC, diz Deputado Dirceu Dresch. **Clic RBS**. Florianópolis, 23 de junho de 2016. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/colunistas/rafael-martini/noticia/2016/06/governo-da-um-chapeu-nos-municipios-ao-desviar-tributos-da-celesc-diz-deputado-dirceu-dresch-6146346.html>>.

Acesso em: 11 jan. 2018.

MARTINS, S. P. **Manual de direito tributário**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 13. Ed. atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec Editora, 1994.

MOHN, P. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198704>. Acesso em: 18 mar. 2019.

O GLOBO. Junto com Previdência, Guedes enviará projeto que dá ao Congresso controle do Orçamento. **O Globo Economia**. Rio de Janeiro, 10 de março de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/junto-com-previdencia-guedes-enviara-projeto-que-da-ao-congresso-controle-do-orcamento-23511775>. Acesso em: 16 mar. 2019.

OLIVEIRA, A. F.; LAGO, J. N. Pirâmide de Hans Kelsen. **JICEX - Jornada de Iniciação Científica e Extensão Universitária**, v. 10, n. 10. 2017. Disponível em: <<http://www.santacruz.br/ojs/index.php/JICEX/article/view/688>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

PLASTINA, E. G. O direito de crédito de ICMS nas operações tributadas com base de cálculo reduzida. In: PEREIRA FILHO, Luiz Alberto (Coord). **ICMS: Questões polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2005. 246 p.

SANTA CATARINA. **Lei n. 17.053**, de 20 de dezembro de 2016. Dispõe sobre os efeitos das operações de doação efetuadas por contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), com base em convênios autorizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em contrapartida à fruição de benefícios fiscais. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2016/17053_2016_lei.html.

Acesso em: 24 abr. 2018.

SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA (SEF). **Portaria SEF n. 164**, de 14 de julho de 2004. Aprova a Tabela de Códigos de Receita, para fins de preenchimento do Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais - DARE-SC. Publicação: DOE de 16/07/04. Disponível em: http://legislacao.sef.sc.gov.br/html/portarias/2004/port_04_164.htm.

Acesso em: 24 abr. 2018.

SILVA, J. C; HALL, R. J; KAVESKI, I. D. S; HEIN, N. Análise do Impacto dos Repasses Estaduais e Federais no Desenvolvimento dos Municípios de Santa Catarina. **Brazilian Journal of Management/Rea UFSM**, v. 5, n. 4, p. 688-704. 2017.

SOARES, M. M; MACHADO, J. A. Federalismo e políticas públicas. **Coleção Governo e Políticas Públicas**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2018, 112 p.

SOUZA, R. G. **Compêndio de legislação tributária**. 2. Ed. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

SCHMITT, A. R. V. Ativo permanente e ICMS. In: PEREIRA FILHO, Luiz Alberto (Coord). **ICMS: Questões polêmicas**. 1. Ed. 2. Tiragem. Curitiba: Juruá, 2005. 246 p. p. 18-19.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Relatório técnico DCE n. 14/2016**. Florianópolis: TCE-SC, 12 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://farolreportagem.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Auditoria-Celesc-e-Fundosocial.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **TCE/SC aplica multa a ex-secretário da Fazenda por ausência de repasses de recursos para Saúde, Educação, municípios, Poderes e Órgãos**. Florianópolis: Assessoria de Comunicação Social (ACOM), 31 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria/noticia/34632/tcesc-aplica-multa-ex-secret%C3%A1rio-da-fazenda-por-aus%C3%Aancia-de>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEDANA, C. Federalismo: **Autonomia tributária formal dos Municípios**. Florianópolis: Habitus, 2002. 208 p.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

CARNEIRO, A. M; ROCHA, A. C; TREVISAN, L. A. O. Federalismo e Autonomia Municipal: Comprometidos Pela não Repartição da Receita do ICMS. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 1, art. 4, p. 75-95, jan. 2020.

| Contribuição dos Autores | A. M. Carneiro | A. C. Rocha | L. A. O. Trevisan |
|--|-------------------|----------------|----------------------|
| 1) concepção e planejamento. | X | X | X |
| 2) análise e interpretação dos dados. | X | X | X |
| 3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo. | X | X | X |
| 4) participação na aprovação da versão final do manuscrito. | X | X | X |