

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**  
**DOUTORADO**  
**TESE**

Daniel Dottes de Freitas

**COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA:  
PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UMA NORMA TEXTUAL ABSTRATA  
CONSTITUCIONAL**

Santa Cruz do Sul, março de 2016

Daniel Dottes de Freitas

**Cooperação Intergovernamental Tributária e Financeira: proposta de criação de uma norma textual abstrata constitucional**

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Área de Concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, para a obtenção do título de doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Thamir Rodrigues

Co-orientador: Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck

Santa Cruz do Sul, março de 2016

*Esta Tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, na Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito*

---

*Prof. Dr. Hugo Thamir Rodrigues  
Professor Orientador*

---

*Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck  
Professor Co-orientador*

---

*Prof. Dr. Rogério Gesta Leal  
Membro da Banca*

---

*Prof. Dr. Raimar Rodrigues Machado  
Membro da Banca*

---

*Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho  
Membro da Banca*

---

*Prof. Dr. Marciano Buffon  
Membro da Banca*

Dedico este trabalho à memória de meus pais, Nei Rodrigues de Freitas e Marisa Dottes de Freitas.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – PPGD, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, pelo profissionalismo e humanismo quando oportuniza a construção do conhecimento.

À Professora Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa, pela forma com que conduz as relações havidas no ambiente do PPGD, democrática e participativamente, sempre atenta às necessidades discentes.

Aos professores do PPGD, por sua completa dedicação ao ensino.

Aos meus amigos e familiares, pelo apoio e compartilhamento de suas vivências, em especial às pessoas de Adriana Porto, Gisele Meneghel Dartora e Sinara Pinheiro Soares, pelas específicas contribuições que trouxeram

Especial à colega e amiga Rosana Izara Luchese Willig, por sua inestimável contribuição em cada momento de elaboração deste trabalho.

Especial ao Professor Doutor Janriê Rodrigues Reck, pela paciência, dedicação, preocupação e apoio dispensados durante as aulas e co-orientação do trabalho.

Finalmente, registro o especial agradecimento ao professor Doutor Hugo Thamir Rodrigues, professor e amigo de longa data, cuja visão sobre o mundo, conhecimento e ensinamentos influenciaram diretamente na construção e execução desta tese.

*Não foi possível descobrir ilhas rochosas em meio a esse tema oceânico; foi, porém, possível localizar facho de luz nitidamente visíveis, emitidos por faróis, que possibilitam uma orientação do trabalho jurídico – e com isso também uma comunicação democrática sobre ele. (MÜLLER, Friedrich, 2005, p. 152)*

## RESUMO

Esta tese tem por objeto de estudo a sugestão da institucionalização jurídica e a proposição de criação de uma norma textual abstrata constitucional, que materialize a possibilidade de cooperação intergovernamental entre entes federados de mesmo nível em matéria de políticas públicas tributárias e financeiras, como condição de possibilidade para o aperfeiçoamento das relações federativas, em especial dos Municípios brasileiros, objetivando combater a concorrência fiscal (guerra fiscal) estabelecida mediante – principalmente - a concessão de benefícios fiscais para o setor empresarial privado. A proposta está fundamentada na Teoria e Metodologia Normativo-Estruturante do Direito, de Friedrich Müller, mediante a proposição de criação de um dispositivo legal constitucional (programa de norma), que em suas dimensões jurídica, instrumental e política, contemple a cooperação intergovernamental tributária e financeira, de forma sistemática, permitindo a concretização da norma e sua normatividade, em cada caso concreto. O trabalho está dividido em cinco capítulos, em que se dilui a construção teórica mediante a técnica metodológica indutiva. Assim, no primeiro capítulo é realizado um estudo de caso, denominado “caso CCGL”, em que é descrita e examinada a ocorrência prática da cooperação tributária e financeira entre Municípios da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil. No segundo, examina-se a dimensão estrutural da ideologia cooperativa, de seus precedentes históricos a sua aplicação atual, com vistas ao reconhecimento da cooperação como uma atitude desenvolvimentista. No terceiro, propõe-se o estudo do federalismo cooperativo democrático inserto na Constituição brasileira, como fundamento para institucionalização da cooperação em sede tributária e financeira. No quarto, insere-se o tema da guerra fiscal a partir de estudos sobre o sistema tribunal nacional, como um problema nacional que pode ser melhor administrado com o uso do programa de norma sugerido no trabalho. Finalmente, no quinto capítulo, atinge-se o resultado pretendido com a proposição da tese fundamentada na teoria de base mencionada, concluindo-se pela possibilidade de criação do programa de norma tendente a aperfeiçoar as relações federativas em âmbito tributário e financeiro e em sede de autonomia dos entes federados, quando da interpretação de casos concretos por todos os atores sociais envolvidos, razão em que poderão ser melhor instrumentalizados juridicamente os interesses locais e regionais relacionados com

os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, traduzíveis na expressão “bem comum”.

*Palavras-chave:* Cooperação. Federalismo. Guerra fiscal. Norma constitucional. Tributação.

## ABSTRACT

This thesis has as its main study subjects the suggestion of a juridical institutionalization and the proposing of creating a constitutional device, which brings the possibility of intergovernmental cooperation among federated entities which are the same regarding tributary and financial public politics, as a condition of possibility for the improvement of federative relations, especially of the Brazilian towns, seeking for beating fiscal competition (fiscal war), established through – mainly – a concession of fiscal benefits for the private business sector. The proposal is founded on the Methodical and Normative Theory of Law, by Friedrich Muller, through the proposition of a creation of a constitutional legal means (norm program), which, in its juridical, instrumental and political dimensions, is expected to reach tributary and financial intergovernmental cooperation, in a systematic and open way, allowing the development of the norm and its normativity, in each concrete case. This paper is divided into five chapters, in which the theoretical construction through inductive methodological technique. Thus, in the first chapter, it is realized a case study named “Case CCGL”, in which it is depicted the practical occurrence of tributary and financial cooperation among Brazilian towns in the northwest of Rio Grande do Sul. In the second chapter, it is explained the structural dimension of the cooperative ideology, its historical background and current application, considering the cooperation a way to the development. In the third one, it is proposed the study of the democratic cooperative federalism inserted on the Brazilian Constitution as the base to the institutionalization of the tributary and financial cooperation. In the fourth, it is presented the theme of fiscal war based on studies on the national tributary system as a national issue that may be better managed by the use of the norm program proposed in this paper. Finally, in the last chapter, it is reached the intended result expected from the proposal of the thesis founded on the said theory, reasoned by the possibility of the creation of norm program that intends to improve federative relations in a financial and tributary sphere and in the autonomy of the federated entities, based on interpretations of concrete cases by all the social actors involved, reason in which the local and regional interests related to the basic objectives of República Federativa do Brasil may be better instrumentalized such objectives can be expressed as “common good”.

*Key words:* Cooperation. Federalism. Fiscal war. Constitutional norm. Contribution.

## RESUMEN

Esta tesis tiene por objeto de estudio la sugestión de la intitucionalización jurídica y la preposición de un dispositivo constitucional , que materializa la posibilidad de colaboración intergubernamental entre los federados de lo mismo nivel en materia de políticas públicas tributarias y financieras, como condición de posibilidad para el perfeccionamiento de las relaciones federativas en especial de los Municipios brasileños, con el objetivo de combatir la concurrencia fiscal (guerra fiscal) establecida ante- principalmente- la concesión de beneficios fiscales para el sector empresarial privado. La propuesta está establecida en la Teoría e Metódica Normativa-Estructurante del Derecho, de Friedrich Muller, ante la proposición de la creación de un dispositivo legal constitucional (programa de norma), que en sus dimensiones jurídicas, instrumentales y políticas, que contemple la cooperación intergubernamental tributaria y financiera, de manera sistemática y abierta, permitiendo la concretización de norma y su normatividad, en cada caso concreto. El trabajo está dividido en cinco capítulos, en que se diluye la construcción teórica ante la técnica metodológica inductiva. Así, en el primero capítulo es realizado un estudio de caso, denominado: “caso CCGL”, en el que es descrito y examinado la ocurrencia práctica de la cooperación tributaria y financiera entre Municipios de la región noroeste del estado del Río Grande del Sur- Brasil. En el segundo, se examina la dimensión estructural de la ideología cooperativa, de sus precedentes históricos hasta su aplicación actual, con vistas al reconocimiento de la cooperación como una actitud de desarrollo. En el tercer, se propone el estudio del federalismo cooperativo democrático inserto en la Constitución Brasileña, como fundamento para institucionalización de la cooperación en sede tributaria y financiera. En el cuarto, se inserta el tema de la guerra fiscal desde estudios sobre el sistema tributario nacional como un problema nacional que puede ser mejor administrado con el uso del programa de norma sugerido en el trabajo. Finalmente, en el quinto capítulo se logra el resultado pretendido con la proposición de la tesis fundamentada en la teoría de base mencionada, se concluye pela posibilidad de la creación del programa de norma con la tendencia de perfeccionar las relaciones federativas en ámbito tributario y financiero y en sede de autonomía de los entes federados, cuando de la interpretación de casos concretos por todos los actores sociales involucrados, razón en que se podrá se mejor instrumentalizado jurídicamente los intereses locales y

regionales relacionados con los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil, traducible en la expresión “ bien común”.

*Palabras clave:* Cooperación. Federalismo. Guerra fiscal. Norma constitucional. Tributación.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2. O CASO DA COOPERAÇÃO TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA ENTRE MUNICÍPIOS DA REGIÃO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: “Caso CCGL”</b> .....	18
2.1 Escorço histórico do caso de cooperação: a Lei Municipal nº 1.523/06, de Cruz Alta/RS, Brasil.....	19
2.2 Elementos metodológicos do processo de investigação do caso .....	21
2.2.1 A pesquisa e sua orientação filosófica básica .....	21
2.2.2 O delineamento da pesquisa mediante um estudo de caso.....	23
2.2.3 A definição do caso e dos sujeitos da pesquisa e sua relação com a tese.....	26
2.3 A coleta dos dados do “caso CCGL”: técnicas, instrumentos e registros da pesquisa empírica.....	33
2.4 Exame qualitativo do “caso CCGL” .....	36
<b>3. DIMENSÃO ESTRUTURAL DA IDEOLOGIA COOPERATIVA</b> .....	46
3.1 Aspectos terminológicos e conceituais do termo cooperação .....	46
3.2 O princípio da cooperação como eixo estruturador das relações humanas .....	49
3.3 O princípio da solidariedade e a cooperação .....	57
3.4 Evolução histórica de cooperativismo e da cooperação .....	65
3.5 Origens e evolução do cooperativismo no Brasil .....	70
<b>4. O FEDERALISMO COOPERATIVO DEMOCRÁTICO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA</b> .....	79
4.1 A matriz federalista: origem e principais características.....	80
4.1.1 Origem do Estado federado.....	81
4.1.2 Principais características do Estado federado.....	87
4.1.3 Modelos de federalismo.....	92

4.2 O Estado federal brasileiro e o federalismo cooperativo democrático.....	100
4.2.1 O federalismo brasileiro: contexto constitucional atual.....	101
4.2.2 O ente federado municipal: limites e possibilidades.....	106
4.2.3 O federalismo cooperativo democrático na Constituição brasileira: base para a cooperação intergovernamental tributária e financeira.....	111
<b>5 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E O PROBLEMA DA GUERRA FISCAL.....</b>	<b>122</b>
5.1 O sistema tributário nacional: base constitucional.....	122
5.1.1 A coimplicação de princípios no sistema tributário nacional.....	127
5.1.2 Finanças Públicas: a destinação das receitas.....	134
5.2 Tributos: função fiscal e extrafiscal .....	139
5.2.1 A extrafiscalidade tributária e o problema da guerra fiscal.....	145
5.2.2 Reforma tributária e guerra fiscal.....	148
<b>6 COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UMA NORMA TEXTUAL ABSTRATA CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>154</b>
6.1 A concepção da proposta segundo a teoria metódica normativo-estruturante do Direito.....	156
6.2 A proposta de criação de uma norma textual abstrata constitucional de cooperação intergovernamental tributária e financeira.....	171
6.2.1 Dimensão jurídica do programa de norma da cooperação.....	176
6.2.2 Dimensão instrumental do programa de norma da cooperação.....	180
6.2.3 Dimensão política do programa de norma da cooperação.....	185
6.3 A cooperação intergovernamental e sua contribuição para o desenvolvimento do poder local.....	189
6.4 A cooperação intergovernamental tributária e financeira no ambiente da governança local.....	195
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>204</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>207</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Considerando-se que na Ciência do Direito a pesquisa reiteradamente propõe discussões a partir do sistema jurídico vigente no país, é comum e natural que se estabeleçam as bases científicas a partir da Constituição, dado seu reconhecimento como o principal e mais importante instrumento jurídico do Estado de Direito. Esta tese não escapa a esta realidade, colocando sob exame um tema de políticas públicas tributárias e financeiras, contextualizado a partir da Constituição brasileira.

Levando em consideração o problema nacional da guerra fiscal enquanto disputa estabelecida por entes federativos de mesmo nível, mediante a concessão de benefícios fiscais à iniciativa privada para que empresas estabeleçam suas bases industriais neste ou naquele território, erigiu-se a preocupação em discutir o tema e debater eventuais propostas para sua solução.

A partir disso, tomando-se conhecimento de um caso prático que equalizou de forma satisfatória o problema da guerra fiscal, promoveu-se um estudo de caso que evidenciou a instalação de um modelo de cooperação intermunicipal tributária e financeira que administrou satisfatoriamente um evento de guerra fiscal.

O estudo de caso examinado neste trabalho cumpre uma função não apenas exemplificativa e sugestiva. É exemplificativo porque contém os principais elementos que interessam à tese, quais sejam, a ambientação em sede tributária e financeira, o envolvimento do tema da guerra fiscal e o enfrentamento deste problema mediante um modelo de cooperação intergovernamental instituído em âmbito local (municipal). É sugestivo porque permite a extração de um elemento específico – a cooperação intergovernamental – que pode ser aplicada, também, em sede tributária e financeira.

Mas além de exemplificativo e sugestivo o estudo do “caso CCGL” é utilizado como uma estratégia de pesquisa, por ser um fenômeno complexo que envolve várias informações e experiências retiradas de um acontecimento contemporâneo, cumprindo, assim, um caráter exploratório quando do exame de suas variáveis e circunstâncias ao longo do capítulo em que se insere. O estudo de caso tem sua metodologia explicitada abaixo, todavia, possui os componentes tidos cientificamente como importantes, como: as questões; suas proposições; a unidade de análise; a lógica que une os dados e as proposições; e os critérios para

interpretação das constatações. Todos estes componentes técnicos estão presentes no capítulo primeiro, tendo sido fixados a partir da doutrina dominante sobre o tema.

Com base nisso, a tese busca resposta ao seguinte problema: é possível a sugestão da institucionalização jurídica e a proposição de criação de uma norma constitucional (denominada de programa de norma) prevendo e delimitando a cooperação intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras?

Em resposta a tal indagação, este trabalho propõe um estudo de caso específico denominado “caso CCGL”, estabelecendo os contornos de sua ocorrência junto à região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, onde foi implementado um modelo de cooperação de ordem tributária e financeira, para (re) distribuição do Valor Adicionado Fiscal do ICMS devolvido pelo Estado-membro em razão da produção de leite por produtores dos municípios pertencentes àquela bacia leiteira.

Deste estudo retirou-se o elemento *cooperação* como condição de possibilidade capaz de embasar a construção e a defesa científica da sugestão de institucionalização jurídica e a proposta criação de uma norma jurídica geral, de ordem constitucional para enfrentamento da guerra fiscal, mediante a cooperação intergovernamental tributária e financeira. Assim, promoveu-se o estudo sobre o tema da cooperação, seguido de sua inserção no federalismo brasileiro, enquanto integrante do denominado federalismo cooperativo democrático previsto na Constituição brasileira.

Justifica-se a tese em razão do reconhecimento da existência de guerra fiscal, bem como em razão de inexistir texto jurídico (programa de norma) prevendo a cooperação intergovernamental tributária e financeira, o que demanda a busca de uma resposta constitucional que contribua para a governança local e regional, como um instrumento jurídico e político capaz de contribuir para a concretização do bem comum.

Nessa perspectiva o objetivo geral da tese reside na sugestão de institucionalização junto ao sistema jurídico brasileiro da cooperação intergovernamental tributária e financeira e proposição de criação de um dispositivo constitucional (programa de norma constitucional) prevendo esta possibilidade de cooperação intergovernamental tributária e financeira, o que ocorre mediante o estudo complementar do tema da guerra fiscal a partir do sistema tributário nacional.

A tese apresenta, também, um texto normativo como exemplo de programa de norma que pode ser inserido na Constituição brasileira, mediante Emenda Constitucional. Para tanto, constrói sua referência teórica a partir da proposta de concretização da norma, conforme inserta na Teoria e Metodica Normativo-Estruturante do Direito de Friedrich Müller, devidamente coadunada com o pensamento de especialistas da área tributária, como José Casalta Nabais, Klaus Tipke, Joachim Lang, Luís Eduardo Schoueri e outros.

Do ponto de vista metodológico o trabalho utiliza o método de abordagem indutivo, partindo de premissas particulares, para a generalização. O método indutivo é utilizado tanto no primeiro capítulo do trabalho, em que há um estudo de caso, quanto nos demais em que são examinadas questões científicas particulares próprias da tese, como a dimensão da ideologia cooperativa, o federalismo cooperativo democrático, o sistema tributário e o problema da guerra fiscal e a hipótese de cooperação intergovernamental tributária e financeira.

O método de procedimento utilizado é o monográfico, em razão do estudo específico de situações marcadas pela escolha de um referencial teórico específico a partir de Friedrich Müller. Por vezes recorre-se a outros métodos de procedimento, como o histórico, dada sua função localizada, específica ou complementar, desde que não contraditórios com o primeiro.

A técnica de pesquisa do primeiro capítulo, em que há o estudo de caso denominado “caso CCGL”, é a de documentação direta, por utilizar múltiplas fontes de evidências, quais sejam, documental, entrevista semi-estruturada e observação direta, mediante o cruzamento de dados a fim de que se possa chegar às conclusões prévias e gerais do capítulo. A principal referência teórica deste capítulo é Robert K. Yin, além de autores brasileiros como, Antônio Carlos Gil.

Do ponto de vista organizacional o presente trabalho está dividido em cinco capítulos.

No primeiro capítulo efetua-se um estudo de caso, denominado “caso CCGL”, em que se constrói o esboço histórico do caso de cooperação instalado em Cruz Alta, Município do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, mediante apresentação da Lei Municipal nº 1.523/06. Além disso, tal capítulo apresenta os elementos metodológicos do processo de investigação do caso, a orientação filosófica da pesquisa (específica para o estudo de caso), seu delineamento, definição do caso e

dos sujeitos da pesquisa e sua relação com a tese e, finalmente coleta de dados e exame qualitativo do “caso CCGL”.

No capítulo seguinte, examina-se a dimensão estrutural da ideologia cooperativa, como principal elemento do estudo de caso, promovendo-se estudos sobre aspectos terminológicos e conceituais do termo cooperação, o reconhecimento do princípio cooperativo como estruturador das relações humanas, sua relação com o princípio da solidariedade para, finalmente, examinar-se as bases históricas de cooperativismo e da cooperação e suas origens e evolução no Brasil.

No terceiro capítulo lança-se mão dos estudos sobre a ideologia cooperativa, para inseri-la na perspectiva do federalismo cooperativo democrático presente na Constituição. Desse modo, estrutura-se o capítulo mediante estudos sobre a matriz federalista (origem e principais características), origem do Estado federado, suas principais características e seus modelos, conduzindo-se para seu exame no direito brasileiro, mediante o reconhecimento do modelo de federalismo cooperativo democrático e seu suporte constitucional nacional. Finalmente, examinam-se alguns limites e possibilidades do Município, enquanto ente federado e o federalismo cooperativo democrático como base para a cooperação intergovernamental tributária e financeira.

O quarto capítulo cuida da inserção do problema da guerra fiscal ocorrente no Brasil, a partir de estudos sobre o sistema tributário nacional, relacionados com sua base constitucional de onde decorre a coimplicação de princípios. Também são promovidos estudos pontuais sobre finanças públicas, dada sua imbricação com a proposta de cooperação tributária e financeira, bem como aspectos relacionados às funções fiscal e extrafiscal dos tributos, além a contextualização da guerra fiscal como um dos objetos da reforma tributária.

Finalmente, no quinto capítulo é apresentada a tese que propõe (e apresenta) a criação de uma norma textual abstrata constitucional (programa de norma) de cooperação intergovernamental tributária e financeira. A proposta é concebida com base na Teoria e Metodica Normativo-Estruturante do Direito, valorizando a técnica de concretização da norma, sustentada pelas dimensões jurídica, estrutural e política como fundamentos do programa de norma da cooperação. Finaliza-se este capítulo com o exame da proposta de cooperação intergovernamental tributária e financeira no que se refere a sua possível contribuição para o desenvolvimento do poder local e sua alocação no ambiente da governança local.

## 2. O CASO DA COOPERAÇÃO TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA ENTRE MUNICÍPIOS DA REGIÃO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: “caso CCGL”

Este capítulo tem por objetivo apresentar o estudo de caso da pesquisa, os elementos metodológicos que constituem o processo de investigação do mesmo, as informações coletadas, sua respectiva documentação e, finalmente, sua análise qualitativa, síntese e possível serviência para a tese. O estudo de caso não é a tese. Possui a característica metodológica indutiva.

Embora a apresentação do método de trabalho e a orientação filosófica da pesquisa delineiem a posição do pesquisador sobre o estudo de caso, assegurando, assim, a confiança de uma pesquisa qualitativa como indica Gilmar Luiz Collombelli<sup>1</sup>, para melhor apreensão do tema deste capítulo optou-se primeiro pelo esboço histórico-descritivo do caso, como uma técnica facilitadora da compreensão, para depois apresentar-se a metodologia de investigação.

Assim, depois de registrado o caso a ser estudado, serão apresentados os elementos metodológicos do processo de investigação, seguindo-se para as informações, documentos e, por último, análise qualitativa do caso e sua possível serviência para a tese.

Considerando-se estes aspectos metodológicos será apresentado, então, o estudo de caso a partir do subtítulo subsequente.

O caso da cooperação<sup>2</sup> tributária e financeira havida entre municípios da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, mostrou-se pertinente aos propósitos deste trabalho por conter facetas, informações e projeções práticas produzidas em sede de direito tributário e financeiro que subsidiam a tese, a proposição de um modelo de cooperação interinstitucional pública, ambientado nas políticas públicas<sup>3</sup> tributárias e financeiras municipais.

---

<sup>1</sup> COLOMBELLI, Gilmar Luiz. *Análise do Processo de Gestão do Conhecimento em uma Indústria Metal-Mecânica: diferenças entre os níveis tático e operacional*. 2007. 219 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado) Universidade Federal de Santa Maria, 2007.

<sup>2</sup> Serão sinônimos ao longo deste trabalho as seguintes expressões; *cooperação intergovernamental, cooperação interinstitucional pública, cooperativismo público, cooperação pública*, entre outras. Todavia, estas expressões não se confundem com *federalismo cooperativo* ou *Estado constitucional cooperativo*.

<sup>3</sup> MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas públicas. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 63: “Sintetizando, ainda que toscamente, os diferentes entendimentos, as políticas públicas podem ser colocadas, sempre sob o ângulo da atividade, como conjuntos de programas de ação

## 2.1 Escorço histórico do caso de cooperação: a Lei Municipal nº 1.523/06, de Cruz Alta/RS, Brasil

A delimitação da pesquisa é o primeiro procedimento a ser elaborado na pesquisa, como afirma Antônio Carlos Gil, caracterizando-se por grande flexibilidade e impossibilidade de fixação de um roteiro rígido que determine com precisão como será a pesquisa<sup>4</sup>, motivo pelo qual o escorço histórico do caso de cooperação é aqui antecipado.

A apresentação da perspectiva histórica do fato que constitui o caso a ser estudado possui caráter descritivo de uma situação tornada pública mediante a apresentação de uma determinada Lei Municipal pelo Município de Cruz Alta, no Rio Grande do Sul - Brasil. Portanto, contém os elementos essenciais à reprodução do caso para sustentação de seu entendimento preliminar, permitindo que dele se apreenda as informações úteis e necessárias sem a produção prévia de qualquer análise ou crítica (caráter objetivo). Além disso, o escorço do caso parte da perspectiva do próprio pesquisador, do conhecimento que teve sobre a Lei Municipal que o tornou público, passando por seu exame preliminar para, finalmente, apresentar as demais idiosincrasias que o cercam (caráter subjetivo). Várias outras informações específicas sobre o caso serão apresentadas em itens específicos do trabalho. A seguir, será relatado o caso a partir de seu contexto jurídico, ou seja, da legislação municipal que o cerca.

Em 21 de julho de 2006, o Prefeito Municipal de Cruz Alta, cidade geograficamente situada na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, promulgou a Lei Municipal nº 1.523. Decretada pela Câmara Municipal de Vereadores daquele Município e sancionada pelo Prefeito Municipal da época, a Lei veio à público e foi acessada pelo pesquisador.

Em vigor desde sua publicação, ocorrida em 23 de julho de 2003, a Lei Municipal nº 1.523/06, assim estava ementada: *Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com Municípios e a CCGL para redistribuição do valor adicionado do ICMS.*

---

governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, notadamente plasmados na distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos”.

<sup>4</sup> GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991, p. 121.

A Lei autorizava o Poder Executivo de Cruz Alta a celebrar convênio com os Municípios da região, para distribuição do valor adicionado do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) gerado pelas atividades industriais da Cooperativa Central Gaúcha Ltda - CCGL<sup>5</sup>, empresa instalada em Cruz Alta.

Examinando-se o conteúdo dos nove dispositivos legais da Lei, constatou-se que ela regulamentava uma política pública tributária e financeira junto ao Município de Cruz Alta, autorizando o respectivo Poder Executivo a celebrar convênio com os demais municípios pertencentes à bacia leiteira existente naquela região, para distribuição do valor adicionado do ICMS gerado pelas atividades industriais da CCGL.

Previa como finalidade propiciar o rateio da receita do ICMS com os municípios convenientes, de forma proporcional à origem territorial do produto primário industrializado, ou seja, proporcional ao quantitativo de leite enviado por cada município à indústria sediada em Cruz Alta.

Fixadas a possibilidade legal e a finalidade, respectivamente, no artigo 1º e no 2º, os demais dispositivos legais cuidavam de especificidades e formalidades próprias à execução da proposta, quais sejam: assinatura de Termo de Convênio com o Município de Cruz Alta; participação da empresa CCGL, mediante controle individualizado dos quantitativos da matéria-prima enviada pelos municípios convenientes, para aferição do percentual adicionado do ICMS; aplicação da Lei Municipal nº 1.523/06, por ocasião da construção, instalação e funcionamento da unidade industrial da CCGL no Município de Cruz Alta; vigência do convênio, fixada em dez anos; possibilidade de alteração da Lei somente com a aprovação da totalidade dos convenientes; definição de que a execução do convênio seria acompanhada por Conselho constituído pelos entes conveniados, com atribuições definidas em ata constitutiva; e, por último, a vigência da Lei desde a sua publicação.

O caso acima descrito apresentou características iniciais que demandavam um estudo aprofundado, que poderia ser promovido no âmbito das políticas tributárias (da instalação da empresa à arrecadação tributária) e das finanças

---

<sup>5</sup> “CCGL” é a sigla que designa a empresa agroindustrial denominada Cooperativa Central Gaúcha Ltda, pessoa jurídica de direito privado, estabelecida no Município de Cruz Alta – RS, RS 342, Km 149, endereço eletrônico: [ccgl@ccgl.com.br](mailto:ccgl@ccgl.com.br), que explora o ramo de laticínios e que participou do convênio descrito no estudo de caso. Disponível em: <http://www.ccgl.com.br/contato.php>. Acesso em: 26 jun. 2013.

públicas municipais (destinação financeira dos tributos), tendo em vista suscitar raciocínios e questionamentos, como, por exemplo, o de que apesar de ter sido formalmente regulamentada uma espécie de cooperação que beneficiou tributária e financeiramente vários municípios, ela teria ocorrido de forma voluntária e sacrificando interesses tributários e financeiros de um município, em favor do crescimento regional, inclusive evitando a denominada guerra fiscal<sup>6</sup>.

## **2.2 Elementos metodológicos do processo de investigação do caso**

A fixação dos elementos metodológicos do processo de investigação do caso (método de procedimento), tem por objetivo delimitar as posições metodológicas do pesquisador. Uma geral, referente à imparcialidade que norteia o tema dos quatro primeiros itens deste capítulo, em referência à descrição dos fatos mediante os instrumentos de coleta e comprovação dos dados (caráter objetivo). Outra específica, que diz respeito à análise qualitativa do caso e sua possível serviência à tese (caráter subjetivo). Ressalve-se que a justificação teórica que embasa o tema da análise qualitativa do caso em estudo, acontecerá a seguir, como forma de esclarecimento teórico da posição do pesquisador em relação ao objeto de trabalho, como normalmente deve ocorrer.

Como especifica Gilmar Luiz Colombelli, a apresentação dos elementos metodológicos constituintes do processo de investigação é forma de garantir a confiabilidade e o rigor científico do trabalho, aqui, particularmente, do estudo de caso, com vistas a construir ou refinar conhecimentos sobre a hipótese de cooperação intergovernamental relatada.

### **2.2.1 A pesquisa e sua orientação filosófica básica**

O autor acima refere que o esclarecimento da posição do pesquisador é um dos fatores que pode assegurar a confiança da pesquisa qualitativa<sup>7</sup>, permitindo a apresentação do estudo de caso de forma imparcial e desprovida de avaliações prévias.

---

<sup>6</sup> *Guerra fiscal* é a expressão que será utilizada para designar a concorrência fiscal entre entes federados de mesmo nível, por exemplo, municípios entre si, utilizada para atrair empresas privadas para suas respectivas bases territoriais.

<sup>7</sup> COLOMBELLI, 2007, p 84.

Esta é a postura pretendida no estudo de caso, no sentido de inicialmente apenas reconstruir os principais fatos históricos relevantes para a tese. Posteriormente, somente na avaliação qualitativa do caso (último item do capítulo), quando se afirmar que suas circunstâncias permitem ou não o desenvolvimento de um segundo raciocínio servível à proposta, é que haverá análise crítica sobre o caso. Neste momento as impressões do pesquisador serão parciais, inclusive porque é da essência deste estudo de caso, tentar tomá-lo como exemplo para a proposta final da pesquisa, mantido o método indutivo.

As abordagens de pesquisas de ordem social são variadas e demandam qualificações, especialmente no que se refere ao método. Colombelli refere que a orientação filosófica representa as crenças sobre a natureza da realidade, sobre a gestão e a transmissão do conhecimento e sobre a postura do pesquisador, entre outros fatores<sup>8</sup>. Disso decorre a importância da fixação da postura do pesquisador, pois cada pessoa lida diferentemente com cada situação, fato ou ato.

A partir desta premissa reconhecida pela doutrina especializada, para fixação da posição do pesquisador em relação ao objeto no estudo de caso, adota-se a abordagem de caráter qualitativo, mediante uma pesquisa essencialmente documental e de entrevista semiestruturada para descrição do caso.

A pesquisa qualitativa preocupa-se menos com a quantificação dos fatos sociais e mais com o significado inerente e atribuído às ações sociais, seja pelos próprios atores diretamente envolvidos ou pelos seus contemporâneos, como explica Colombelli.

A pesquisa qualitativa, nas ciências sociais, preocupa-se menos com a quantificação dos fatos sociais e mais com o significado inerente e atribuído às ações sociais, seja pelos próprios atores diretamente envolvidos ou pelos seus contemporâneos.<sup>9</sup>

Com base neste perspectiva, é possível que o estudo do caso ocorrido em Cruz Alta guarde maior relevância para a tese no que se refere a sua importância e significação enquanto ação social que pode desencadear uma proposta mais ampla e significativa no âmbito das políticas públicas tributárias e financeiras, especialmente em âmbito municipal.

---

<sup>8</sup> COLOMBELLI, *loc. cit.*

<sup>9</sup> *Ibidem*, p 86.

A orientação filosófica básica da pesquisa reside no reconhecimento destas circunstâncias, mediante a adoção de um enfoque exploratório em que o pesquisador se coloca aberto às informações e descobertas advindas do caso. Por isso, o estudo de caso não se apresenta teoricamente acabado, senão quando imbricado com as referências teóricas da tese. Disso decorre ser uma pesquisa qualitativa do tipo hermenêutica, em que em que haverá análise e interpretação dos documentos e textos gerados com as transcrições das entrevistas realizadas<sup>10</sup>, completando-se o estudo de caso.

### 2.2.2 O delineamento da pesquisa mediante um estudo de caso

Delimitado o aspecto científico da orientação filosófica, apresenta-se o delineamento da pesquisa. Será mediante a aplicação da metodologia do estudo de caso, quando será examinado o “caso CCGL”<sup>11</sup>.

Dadas as peculiaridades do “caso CCGL”, evidencia-se que seu estudo representa uma estratégia de pesquisa a ser aplicada na tese, pois várias informações permitem uma melhor compreensão do fenômeno objeto da tese, de propor a construção de um modelo de cooperação interinstitucional pública<sup>12</sup> a ser aplicado no âmbito das políticas tributárias e das finanças públicas municipais.

Para elaboração do estudo de caso segue-se o pensamento de Robert K. Yin que, ao definir as estratégias de pesquisa a serem utilizadas nas ciências sociais, descreve as diferenças estratégicas segundo seus propósitos descritivos (não obstante a existência de grandes áreas de sobreposição entre os propósitos exploratório, explanatório e descritivo em sentido estrito).<sup>13</sup>

Dado o contexto geral sobre o caso, conforme acima descrito, a estratégia de pesquisa mais relevante é o *estudo de caso*, em contrapartida aos modelos *experimento*, *levantamento*, *análise de arquivos* e *pesquisa histórica*.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> COLOMBELLI, p. 87.

<sup>11</sup> Ao longo do trabalho o caso em estudo receberá as denominações “caso CCGL” ou “caso Cruz Alta”.

<sup>12</sup> A expressão *cooperação interinstitucional pública* é sinônimo de cooperativismo interinstitucional público, de cooperação federativa, de federalismo cooperativo e de cooperação intergovernamental, expressões que poderão ser utilizadas ao longo do trabalho para informar o mesmo instituto, mas que não excluem outras denominações por ventura existentes.

<sup>13</sup> YIN, Robert K. *Estudo de Caso, Planejamento e Métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, p. 22-23.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 24.

Particularmente, opta-se pelo reconhecimento de que se trata de um caso que mostra funções explicativas. Ressalve-se que a função descritivo-explicativa absorve as espécies explanatória, descritiva ou exploratória, no sentido do que explica o autor acima.

O estudo de caso mostra funções explanatórias, e não apenas descritivas ou exploratórias de estudos de caso único. Ademais as lições que se podem tirar do estudo de caso têm a intenção de serem generalizáveis não apenas às relações exteriores entre países, como também a uma ampla variedade de ações governamentais complexas.<sup>15</sup>

Não se ignora esse contexto em que, para o autor, exame de caso único significa exame de um caso e não de casos múltiplos, o que especifica o exame, mas não retira a possibilidade de haver unidades unitárias ou múltiplas de análise:

#### **PROJETOS DE ESTUDO DE CASO**

Essas características gerais dos projetos de pesquisa servem como pano de fundo ao se considerar projetos específicos para os estudos de caso. Serão discutidos quatro tipos de projetos, baseados em uma matriz 2 X 2 [...]. [...]. A matriz mostra, então, que estudos de caso único e de casos múltiplos refletem situações de projeto diferentes e que, dentro desses dois tipos pode haver unidades unitárias ou múltiplas de análise.<sup>16</sup>

Yin refere: “[...] um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos [...]”<sup>17</sup>, tal como parece ocorrer no “caso CCGL”.

No caso da cooperação havida em sede de direito tributário e financeiro, enquanto fenômeno específico a ser examinado, não há clareza suficiente sobre a vontade, sobre o que motivou e mobilizou os agentes públicos àquela ação, nem tampouco quanto ao aspecto jurídico cujos vetores atualmente vigentes levam, normalmente, à guerra fiscal entre entes federados, quando da fixação de uma empresa em determinada base territorial municipal ou estadual, e não foi o que aconteceu naquela região (em que os municípios se reuniram conjugando esforço comum e em detrimento de uma disputa fiscal costumeira).

Situando-se o “caso CCGL” na perspectiva científica de Robert. K. Yin, ele guarda conexão com mais de um fundamento lógico próprio ao estudo de caso. Há um fundamento lógico inicialmente vinculado à situação vivida na região noroeste do

<sup>15</sup> YIN, 2005, p. 22.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 61.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 32.

Rio Grande do Sul. Ele indica um caso representativo ou típico, no sentido da qualificação sugerida pelo autor.

Por outro lado, um terceiro fundamento lógico para um caso único é o *representativo ou típico*. Aqui o objetivo é capturar as circunstâncias e condições de uma situação lugar-comum ou do dia-a-dia. [...] Parte-se do princípio de que as lições que se aprendem desses casos fornecem muitas informações sobre as experiências da pessoa ou instituição usual.<sup>18</sup>

Colombelli examina o enfoque exploratório, referindo a mesma finalidade aqui adotada, de esclarecer, desenvolver e modificar conceitos para a formulação de abordagens futuras, preenchendo uma lacuna no campo do estudo de organizações, por não se ter conhecimento de estudos direcionados a compreender a problemática ora proposta sob a mesma perspectiva.

O estudo exploratório tem por finalidade esclarecer, desenvolver e modificar conceitos para a formulação de abordagens futuras. Neste caso, tenta contribuir no preenchimento de uma lacuna no campo do estudo das organizações, pelo fato de não se ter conhecimento de estudos direcionados a compreender a problemática ora proposta sob a mesma perspectiva.<sup>19</sup>

A partir de tais definições técnicas será possível a formulação das questões da pesquisa: planejamento de visita ao município-sede e à empresa participante; coleta de documentos; elaboração de questionário (complementar) de levantamento de dados; execução do procedimento de campo (visitação e coleta de dados e evidências); e, por último, registro, análise, avaliação e relato das informações e evidências.

Pedro Demo conforta a afirmação de que a descrição do caso deve contar com neutralidade científica<sup>20</sup>, especialmente no que se refere ao seu relacionamento com o objeto final da tese. Por isso, este primeiro capítulo da tese, será responsável “[...] pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento [...]”<sup>21</sup>, como refere Gil. Ocasão em que não fará referência direta ao referencial teórico objeto da tese.

Embora o método de abordagem tenha sido apresentado na introdução. É pertinente sua justificação no delineamento da pesquisa. O método de abordagem

---

<sup>18</sup> YIN, 2005, p. 62.

<sup>19</sup> COLOMBELLI, 2007, p. 89.

<sup>20</sup> DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995, p. 70.

<sup>21</sup> GIL, 1991, p. 58.

escolhido para o estudo de caso é o indutivo, mesmo método que será usado para a construção da tese.

Mônia Clarissa Hennig Leal fundamenta a compatibilidade do estudo de caso mediante a utilização do método indutivo. Veja-se.

Apesar destas características especiais, o estudo de caso, enquanto técnica de pesquisa, resulta em um trabalho de conclusão ou “monografia” como qualquer outro, exigindo os mesmos requisitos de cientificidade referidos acima. Exatamente por isso, também ele pode ser desenvolvido tanto a partir de uma lógica dedutiva (onde a análise do caso concreto se dá ao final, após o desenvolvimento dos referenciais teóricos e dos conceitos e categorias fundamentais para o trabalho) quanto a partir de uma lógica indutiva (quando a análise do caso concreto serve como ponto de partida para o posterior desenvolvimento dos conceitos e dos referenciais teóricos relacionados ao tema investigado), conforme se pode visualizar no quadro abaixo.<sup>22</sup>

Verifica-se que os requisitos de cientificidade do trabalho guardam correlação com o estudo de caso, mediante a aplicação também do método indutivo, pois o construto geral cuida de uma averiguação para fins propositivos.

Fixados tais postulados metodológicos, verifica-se sua convergência e não contradição em função do método da tese, também indutivo, razão em que resta delineada a pesquisa mediante a aplicação do estudo de caso.

### **2.2.3 A definição do caso e dos sujeitos da pesquisa e sua relação com a tese**

O “caso CCGL” apresenta características fundamentais a serem examinadas, devido principalmente a sua vinculação à área do direito tributário e financeiro municipal.

A Lei Municipal nº 1.523/06, materializa uma atividade administrativa de caráter consorcial cujo objeto é a arrecadação tributária e a redistribuição do ICMS adicionado oriundo desta atividade. Apresenta um pacto entre diversos entes federados municipais de uma determinada região de um Estado brasileiro e com a participação de uma pessoa jurídica de direito privado, a empresa responsável pela gestão das informações devolvidas ao Estado.

Com base nas informações enviadas pela empresa, o Estado do Rio Grande do Sul calcula a cota de ICMS de Cruz Alta que, por sua vez, rateia proporcionalmente

---

<sup>22</sup> LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito*. Santa Cruz do Sul: Edunic, 2007, p. 24.

o tributo devolvendo o *valor adicionado*, que, ao final voltará proporcionalmente aos municípios participantes do processo.

Quando de tal atitude, o Município de Cruz Alta já está atuando em sede financeira, ao dar uma destinação a uma parte do dinheiro arrecadado. Sem prejuízo disto, os próprios Municípios participantes atuam registrando a entrada financeira de tais verbas, o que também representa uma atividade em sede de finanças públicas, enquanto receitas originárias, alocação orçamentária, entre outras atividades administrativas.

Tal situação pode ser definida como um caso que envolve diversos postulados e questionamentos teóricos que se direcionam à criação da tese. Possui aspectos sociais, políticos e jurídicos a serem examinados, tais como: interesse e bem comum, decisão e gestão política, participação e regulamentação jurídica, arrecadação tributária e destinação financeira de recursos, entre outros aspectos.

A definição do caso, ou seja, a escolha do “caso CCGL” está assentada em dois grupos de ocorrências consideradas relevantes pelo pesquisador.

O primeiro grupo diz respeito ao próprio caso. O sistema de cooperação iniciado em Cruz Alta apresentou características merecedoras de atenção científica, a saber:

- a) Indicava um sistema de cooperação entre entes federados municipais;
- b) Apresentava a participação de uma pessoa jurídica de direito privado;
- c) Continha uma regulamentação que demonstrava uma aplicação prática efetividade do sistema.

O segundo grupo diz respeito ao conteúdo social, político e, principalmente, jurídico envolvido no caso, a saber:

- a) Representava uma forma de superação do fenômeno jurídico da chamada guerra fiscal.
- b) Apresentava uma estrutura política, administrativa e jurídica incomum;
- c) Permitia um estudo científico relacionado à possível criação de um modelo de cooperação interinstitucional pública, em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, ainda não existente no Brasil.

Diante da possibilidade de correlação entre estes dois grupos de ocorrências, optou-se pela utilização da técnica de estudo de caso. Particularmente, o estudo de caso está assentado em pesquisa documental seguida de entrevista a um número reservado de entrevistados. A pesquisa documental permite identificar o caso na

maioria de suas facetas. Antônio Joaquim Severino informa que a documentação é forma de registro e sistematização de dados e informações, colocados em condições de análise, possuindo três sentidos fundamentais.

**DOCUMENTAÇÃO** É toda forma de registro e sistematização de dados, informações, colocando-os em condições de análise por parte do pesquisador. Pode ser tomada em três sentidos fundamentais: como técnica de coleta, de organização e conservação de documentos; como ciência que elabora critérios para a coleta, organização, sistematização, conservação, difusão dos documentos; no contexto da realização de uma pesquisa, é a técnica de identificação, levantamento, exploração de documentos fontes do objeto pesquisado e registro das informações retiradas nessas fontes e que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho.<sup>23</sup>

O sentido da documentação aqui utilizado é o terceiro, em que no contexto da tese embasada num estudo de caso utiliza-se a documentação como técnica de identificação, levantamento e exploração de documentos fontes do objeto (o próprio “caso CCGL”), para utilização quando da avaliação qualitativa do caso.

Todavia, como o caso possui um conteúdo subjetivo relacionado com a decisão política de assunção daquela forma de cooperação, envolto na discricionariedade administrativa, permite-se a recorrência ao questionário escrito. Yin fixa a ideia de que as fontes de pesquisa utilizadas em estudo de caso (documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos) são altamente complementares entre si, e que um bom estudo de caso utilizará o maior número possível de fontes.<sup>24</sup> Por tal aspecto científico e dadas as idiosincrasias do caso (que envolve decisão política), a documentação será complementada com uma entrevista semiestruturadas.

Uma entrevista reduzida a escrito permite a estruturação de perguntas relacionadas com o modo, circunstâncias ou motivos que deflagraram a ideia e a decisão político-administrativa que deu autorização a criação do sistema de cooperação mediante a edição da Lei Municipal nº 1.523/06.

Porém, o procedimento da entrevista não tem o condão de esgotar a coleta de informações quando do contato direto com os representantes da municipalidade de Cruz Alta. Várias informações construídas diante o diálogo serão apreendidas

---

<sup>23</sup> SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23 ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007, p. 124.

<sup>24</sup> YIN, 2005, p. 112.

pelo pesquisador e, por sua inestimável importância e significação, serão relatadas quando da conclusão do estudo, integrando e complementando o estudo.

Sobre a utilização desta técnica de pesquisa, Severino elucida suas características.

**QUESTIONÁRIO** Conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados, com vistas a conhecer a opinião dos mesmos sobre os assuntos em estudo. As questões devem ser pertinentes ao objeto e claramente formuladas, de modo a suscitar respostas igualmente objetivas, evitando provocar dúvidas, ambigüidades e respostas lacônicas. Podem ser questões fechadas ou questões abertas. No primeiro caso, as respostas serão escolhidas dentre as opções predefinidas pelo pesquisador; no segundo, o sujeito pode elaborar as respostas, com suas próprias palavras, a partir de sua elaboração pessoal.<sup>25</sup>

Para o presente estudo de caso estão sendo utilizadas questões fechadas e abertas, mediante a apresentação de perguntas predefinidas pelo pesquisador, o intuito de revelar a origem e a forma com que se deu a decisão política para assunção do sistema. Há que se ressaltar que, embora alguns autores utilizem a nomenclatura *questionário*, aqui ela representa apenas as perguntas fechadas e abertas que compõem o instrumento denominado de *entrevista semiestruturada*.

Trata-se da combinação entre documentação e participação pessoal de atores envolvidos no processo de criação do sistema de cooperação do “caso CCGL”.

Assim, a identificação dos sujeitos da pesquisa deve guardar estreita relação com a necessidade de identificação da decisão política que promoveu a cooperação. Por si só a decisão política adotada por volta do ano de 2006, quando da resposta de questões fechadas (perguntas predefinidas), trará à tona a origem intelectual da própria proposta de cooperação, ou seja, a origem da ideia.

A origem da ideia satisfaz mais a curiosidade do que o entendimento sobre a estrutura do caso. Mas representa um dado histórico de caráter científico que deve ser emoldurado no estudo de caso, dado o rigorismo do método.

Já especialmente quanto à identificação da origem da decisão política pública e gerenciou o sistema, uma ressalva deve ser feita. Trata-se do fato de se optar por entrevistar o Prefeito Municipal (ou mesmo o Vice-Prefeito), em função da ocupação transitória do cargo público pela pessoa humana. Significa dizer que, em não sendo

---

<sup>25</sup> SEVERINO, 2007, 125-6.

o Prefeito Municipal de hoje o mesmo daquela época, não haverá contribuição do agente político que decidiu pela adoção daquele modelo.

Todavia, considerando-se que no caso da administração pública a decisão política segue princípios específicos, como é o caso da impessoalidade, não estando vinculada à pessoa do ocupante do cargo e sim diluída no âmbito administrativo-funcional (entre diversos atores envolvidos no processo), é possível a apresentação de entrevista aos funcionários e/ou colaboradores que atuam na administração pública local, desde que tenham conhecimento sobre a origem do modelo em estudo.

Funcionários e/ou colaboradores que atuam junto ao Município de Cruz Alta, são os atores que poderão apresentar os documentos pretendidos, bem como responder a entrevista.

Quanto ao processo ocorrente na empresa privada participante do modelo, não haverá questionamento de qualquer ordem. Tal escolha baseia-se na presunção de que a rotina administrativa da empresa em que são gerenciadas e registradas as cotas de produtos enviados pelos municípios convenientes, constitui elemento dispensável ao trabalho. A tese não se lançará sobre a eventual justiça ou injustiça deste caso em concreto, ou seja, não relevará os benefícios ou prejuízos que eventualmente, por entendimento pessoal de administradores públicos, possam ter ocorridos. Do contrário o trabalho desviar-se-á do necessário aspecto científico.

Nesta proposta a seleção dos sujeitos da pesquisa está alinhada com a perspectiva qualitativa, como afirma Colombelli.<sup>26</sup>

Considera-se que os sujeitos acima escolhidos satisfazem o interesse do pesquisador por deterem os conhecimentos específicos a serem revelados na coleta de dados sobre as políticas, as ações e o processo de gestão do modelo de cooperação interinstitucional público em sede tributária e financeira municipal ocorrida no caso.

O caso guarda relativa facilidade quanto sua seleção, identidade, local e indivíduos, permitindo acessível triagem das indicações de pesquisa, no sentido do que afirma Yin.

Outro passo preparatório é a seleção final dos “locais” ou indivíduos que servirão como seus estudos de caso. Às vezes, a seleção é simples porque você optou por estudar um caso singular cuja identidade era conhecida

---

<sup>26</sup> COLOMBELLI, 2007, p. 91.

desde o princípio de sua investigação. Ou talvez você já conheça o caso que vai estudar devido a algum acordo ou acesso especial que você tem.<sup>27</sup>

Além de se tratar de um caso com elevado grau de publicidade, inclusive em decorrência de sua natureza de ordem pública, já havia inicialmente sido acessado pelo pesquisador quando de sua documentação inicial.

Em razão de tais circunstâncias a entrevista de caráter complementar estará centrada no problema, necessariamente.

A partir de tal ponto de observação será utilizado um guia de entrevista qualitativa sob a forma de perguntas que incorporam questões e estímulos narrativos, caracterizada por três critérios centrais, como explica Uwe Flick, a saber: centralização no problema, orientação ao objeto e orientação ao processo.

[...] Com a utilização em particular, de um guia de entrevista, que incorpora questões e estímulos narrativos, é possível coletar dados biográficos com relação a um determinado problema. Essa entrevista é caracterizada por três critérios centrais: *centralização no problema* (ou seja, a orientação do pesquisador para um problema social relevante); *orientação ao objeto* (isto é, que os métodos sejam desenvolvidos ou modificados com respeito a um objeto de pesquisa); e, por fim, *orientação ao processo* no processo de pesquisa e no entendimento do objeto de pesquisa.<sup>28</sup>

A orientação para o objeto e para o projeto<sup>29</sup>, centrando-se o problema quando da coleta de dados, constitui uma necessidade na escolha do caso, dos sujeitos, do instrumento do questionário, na melhor relação havida com o tema jurídico que inicialmente suscita.

A relação havida com a tese consiste no fato de que o modelo de cooperação pública havido em Cruz Alta ocorreu em sede de políticas públicas tributárias e financeiras municipais. Trata-se de uma relação ainda não vivenciada, que envolve temas jurídicos atuais e importantes, como é o caso, por exemplo, da guerra fiscal e da definição e gestão de políticas públicas tributárias.

A possibilidade dos entes federados estabelecerem uma série de vantagens tributárias ao capital privado determina a chamada guerra fiscal. A guerra fiscal, como um aspecto negativo da extrafiscalidade tributária se vale do caráter indutor da norma tributária a fim de patrocinar benefícios fiscais (estímulos e desestímulos fiscais) em favor de empresas, como atrativo para instalação de seus parques

---

<sup>27</sup> YIN, 2005, p. 103.

<sup>28</sup> FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Tradução de Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 154.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 196.

industriais, por exemplo, nos municípios. Isso gera uma competição que prejudica a tributação e as finanças públicas, comprometendo o interesse coletivo.

Hugo Thamir Rodrigues define guerra fiscal a partir dessa situação prática das administrações públicas, quando da atração de empresas para seus respectivos territórios.

Sua maior utilização, entretanto, parece ocorrer de forma a manter ou atrair novas empresas para uma determinada unidade da federação, que seja, essa, um Estado, o Distrito Federal, ou um Município, o que tem implicado, no campo fático, na migração de empresas e de empregos de uma unidade federada para outra, acarretando aquilo que se tem denominado de guerra fiscal.<sup>30</sup>

Embora esta seja uma situação comum no cenário jurídico e político do Brasil, o “caso Cruz Alta” rompeu o costume quando a administração pública do município de Cruz Alta – RS, promoveu o encontro dos municípios da região para formação de um modelo prático de cooperação em sede tributária e financeira, incomum e desnecessário do ponto de vista jurídico. Rompeu com a perspectiva de (seguindo as linhas tradicionais da extrafiscalidade mediante estímulos e/ou desestímulos fiscais) ser mais um município a promover a guerra fiscal em prejuízo dos cofres públicos e da comunidade regional.

Porém, promoveu encontros políticos, com decisões e arranjos que se materializaram na edição da Lei Municipal nº 1.523/06, que pode (preliminarmente) ser qualificada como uma *lei-medida* que incorpora várias significações que vão da escolha de um novo padrão moral para tratamento da questão pública à execução de uma prática que pode dar azo a um modelo cooperativo público, de gestão associada e compartilhada, a ser seguido no país (inclusive mediante sua incrementação no próprio texto constitucional).

Significaria voltar os olhos para a cooperação, numa modalidade específica e num tema em que não foi aplicada. Cooperativismo é diferente de solidariedade e diferente de cooperação interinstitucional pública, ou seja, de cooperação intergovernamental. E a cooperação intergovernamental em sede tributária e fiscal não está regulada no Direito brasileiro.

---

<sup>30</sup> RODRIGUES, Hugo Thamir. Políticas Tributárias e Federalismo: uma leitura possível do caso brasileiro. In: LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 903.

O caso sob estudo insere-se neste contexto jurídico preliminar, permitindo um exame científico apurado com vistas ao enfrentamento do próprio problema da guerra fiscal.

### **2.3 A coleta dos dados do “caso CCGL”: técnicas, instrumentos e registros da pesquisa empírica**

O trabalho de campo consiste no recorte empírico da construção teórica, etapa em que são combinadas as várias técnicas de coleta de dados (pesquisa documental, questionário, entre outras).<sup>31</sup>

A pesquisa documental consiste na coleta de documentos junto ao Município de Cruz Alta, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Tem por objetivo a aquisição do texto escrito da Lei Municipal 1.523/06, do comprovante de sua publicação e do Termo de Convênio Intermunicipal utilizado entre os Municípios.

A entrevista resume-se à elaboração de um formulário contendo perguntas objetivas (voltadas ao reconhecimento da legitimidade do entrevistado poder responder o mérito do trabalho) e subjetivas (em que o entrevistado registrará de próprio punho os fatos históricos – no aspecto de sua reconstituição – especialmente no que se refere à informação sobre a origem da ideia e a forma da decisão política que optou pelo modelo em questão). Assim redigido estará voltado à necessária coerência e fidedignidade da coleta e transcrição das informações, cujas características são de complementaridade à busca documental.

A coleta de dados do “caso CCGL” também utilizará a técnica da observação direta (evidência observacional), em que o pesquisador observa os entrevistados e capta informações prestadas e não registradas por eles em seu questionário.

A soma das evidências será registrada no corpo de texto deste capítulo da tese, procedendo-se ao exame do caso e conclusão.

Gil conforta a utilização de tais técnicas afirmando que “[...] é comum proceder-se a um estudo de caso partindo da leitura de documentos, passando para a observação e a realização de entrevistas, culminando com a obtenção de histórias de vida.”<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> COLOMBELLI, 2007, p. 92.

<sup>32</sup> GIL, 1991, p. 122.

A pesquisa qualitativa exige um roteiro de perguntas ordenadas e, além disso, estruturadas, como explica Flick, ao definir quais são os elementos da entrevista focalizada em que se envolve o critério da *especificidade*.<sup>33</sup> A especificação do questionamento é da essência desta pesquisa, eis que direcionada à reconstituição de aspectos históricos elementares que serão avaliados oportunamente.

Por tais motivos foi dispensada a elaboração de construtos e a respectiva descrição, ou seja, motivação para escolha de outros entrevistados, senão em razão do que já foi justificado no item anterior.

Tecnicamente o protocolo consiste nas seguintes e ordenadas atividades:

- a) Prévio contato telefônico para agendamento da visita e catalogação de documentos e entrevistas;
- b) Visita ao Setor de Tributos e/ou Setor Jurídico;
- c) Coleta de documentos;
- d) Aplicação do questionário escrito da entrevista;

Este roteiro permite o conhecimento do caso à sociedade, bem como autoriza o pesquisador a complementar a coleta de dados durante a conversa com os representantes de ambas as instituições. As informações secundárias não registradas serão objeto de registro no momento da análise qualitativa do caso, extraídas da observação do pesquisador.

Juntamente com a busca documental, a entrevista constitui procedimento de campo, em que a característica essencial é a estrutura rígida de perguntas escritas, pois o ponto central do protocolo é o conjunto de questões substantivas que refletem a linha real de investigação, como assevera Gil <sup>34</sup>.

Como referido anteriormente, as primeiras perguntas (de letras “a”, “b” e “c”) possuem características objetivas, formais, relacionadas à legitimidade do respondente para informar o mérito do trabalho quando das perguntas discursivas (de letras “d” e “e”).

São perguntas de conteúdo objetivo:

- a) O respondente é funcionário público do Municipal de Cruz Alta? ( ) sim ( ) não. Em qual setor?

---

<sup>33</sup> FLICK, 2009, p. 144.

<sup>34</sup> GIL, 1991, p. 98.

- b) O respondente trabalhava no Município de Cruz Alta/RS quando da criação do modelo cooperativo previsto na Lei Municipal nº 1.523/06? ( ) sim ( ) não. Em qual setor?
- c) Caso seja positiva a resposta anterior, está em condições de historiar os fatos que nortearam a criação da referida Lei, especialmente quanto à origem da ideia e decisão política sobre sua adoção? ( ) sim ( ) não.
- d) Como ou em que circunstâncias ou motivos surgiu a ideia sobre o modelo cooperativo previsto na Lei Municipal nº 1.523/06?
- e) Como ou em que circunstâncias ou motivos foi definida a política pública que autorizou a criação do Projeto de Lei que criou a Lei Municipal nº 1.523/06?

A entrevista utiliza um questionário modelo, sendo aplicado para dois entrevistados, permitindo-se, assim, a confrontação de informações e sua depuração ou complementação, se necessário. Da mesma forma, conterá os dados de identificação do pesquisador e do respondente, sendo subscrito por ambos por assinatura. O objetivo destas especificações é garantir a fixação de fontes de evidências sobre os declarantes e suas informações e sobre o próprio conteúdo das mesmas.

Finalmente, antes de datado e assinado, registrará a autorização ou não para publicação das informações prestadas, conforme termo de consentimento. Os questionários e documentos coletados integrarão a tese sob a forma de conteúdo anexo, podendo, se necessário, serem substituídos os nomes dos declarantes por sujeitos designados de “A”, “B” e assim sucessivamente.

A proposta de estudo de caso mediante documentação (coleta pura de documentos tidos como evidências do caso) e questionário representativo de entrevista direcionada, permite o que Flick denomina de *substancialização da realidade* sob a forma de texto, o que para ele atinge validade sob dois aspectos (um processo que abre acesso a um campo e um resultado de processo, uma reconstrução da realidade que foi transformada em texto.

[...] A documentação destaca os eventos de sua transitoriedade. [...] A consequência do processo seguinte de interpretação é que “A realidade somente se apresenta ao cientista de forma substanciada, como texto – ou, em termos técnicos – como protocolo. Fora dos textos, a ciência não perde seus direitos, pois apenas se pode formular um enunciado científico quando e na medida em que os eventos tiverem encontrado um depósito ou deixado um rastro, e estes tenham sido submetidos a uma interpretação” (Garz e Kraimer, 1994, p. 8). Essa substancialização da realidade na forma de texto é válida sob dois aspectos: como um processo que abre acesso a um

campo, e como resultado desse processo, como uma reconstrução da realidade que foi transformada em textos. A construção de uma nova realidade no texto já teve início no nível da transcrição, sendo esta a única (versão da) realidade disponível ao pesquisador durante suas interpretações seguintes.<sup>35</sup>

A fixação do protocolo do estudo de caso, mediante a documentação, constitui um depósito de informações. Tecnicamente oferece o grau mínimo de segurança e evidenciação da realidade sobre o caso reconstituído. Transformar-se numa realidade a subsidiar a tese é o principal objetivo do presente estudo de caso, sem prejuízo de seu reconhecimento material.

Em face desta perspectiva, ressalva-se que as perguntas de caráter discursivo (subjetivo) guardam certa orientação, todavia, típica da pretensão. Criada a oportunidade de resposta ao questionário no momento da entrevista, haverá possibilidade para execução da observação direta. Com a utilização da técnica da observação direta, o pesquisador terá a oportunidade de apreender várias informações não registradas de forma escrita.

Com isso, será possível o entrelaçamento de três formas de coleta de evidências, na denominada linha de convergência do construto, ocasião em que o estudo atingirá uma conclusão mais segura sobre o que efetivamente ocorreu em Cruz Alta. Por fim, apresentadas as técnicas e instrumentos para a coleta de dados do “caso CCGL”, apresentar-se-á a seguir o tema do registro dos dados e consequente exame qualitativo do “caso CCGL”.

## **2.4 Exame qualitativo do “caso CCGL”**

O estudo de caso é uma técnica de pesquisa que integra o trabalho científico que, segundo Severino, implica outros processos lógicos para a realização de suas várias etapas, como é o caso da utilização de processos analíticos e sintéticos.<sup>36</sup> Nesta pesquisa serão utilizados ambos, cada um num momento específico.

Segundo Severino, a análise é um processo de tratamento do objeto, pelo qual o mesmo é decomposto em suas partes constitutivas, tornando-se simples aquilo que era composto e complexo, ocasião em que o mesmo é dividido, isolado, discriminado.

---

<sup>35</sup> FLICK, 2009, p. 273-274.

<sup>36</sup> SEVERINO, 2012, p. 82.

A análise é um processo de tratamento do objeto – seja ele um objeto material, um conceito, uma ideia, um texto etc. – pelo qual este objeto é decomposto em suas partes constitutivas, tornando-se simples aquilo que era composto e complexo. Trata-se, portanto, de dividir, isolar, discriminar.<sup>37</sup>

Como afirma o autor, “[...] a análise é pré-requisito para uma classificação [...]”<sup>38</sup>, é necessária para que se classifique qualitativamente o “caso CCGL” como um exemplo de cooperação intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras.

Por oportuno, quando da conclusão sobre o “caso CCGL”, haverá passagem da análise para a síntese, esta enquanto técnica que recompõe o objeto reconstituindo sua totalidade, no caso, já imbricada com a conclusão do pesquisador.<sup>39</sup>

O exame analítico exigirá a apresentação resumida dos elementos coletados na pesquisa. Os elementos do estudo de caso estão compostos pelas evidências documentais, respostas às entrevistas e impressões somadas pelo pesquisador ao longo de todo o processo de estudo e que perpassam cada uma destas etapas, consistindo na técnica da observação direta. Este último elemento está contido na avaliação teórica sobre o caso e constitui o que Yin denomina de *evidência observacional* ou *observação direta*.<sup>40</sup>

A evidência observacional pode ser formal ou informal, e permite a investigação de estudo de caso quando da coleta de dados. Yin corrobora a possibilidade utilizada no estudo do “caso CCGL”, de observação informal, quando afirma que “[...] De uma maneira mais informal, podem-se realizar observações diretas ao longo da visita de campo, incluindo aquelas ocasiões durante as quais estão sendo coletadas outras evidências, como as evidências provenientes de entrevistas [...]”.<sup>41</sup>

Yin informa que as evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes diferentes, como documentos, registros e arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, sendo que a coleta de dados deve seguir três princípios (utilização de várias fontes de evidência, criação de um banco

---

<sup>37</sup> SEVERINO, 2012, p. 83.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>40</sup> YIN, 2005, p. 120.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 120.

de dados para registro do estudo de caso e manutenção do encadeamento das evidências).<sup>42</sup>

O trabalho desenvolvido para o estudo do “caso CCGL” observou tais postulados teóricos, completando-se agora com o encadeamento das evidências. Será apresentado o resumo do estudo do “caso CCGL”, e não o resumo do caso (já constante no início do trabalho). Será realizada a decomposição (análise) do caso, observando-se a triangulação de dados, ou seja, de fontes de dados (documentos, entrevistas e evidências observacionais). Finalmente, será concluído o trabalho mediante síntese.

No que se refere ao resumo do estudo de caso, há que se registrar que o objetivo projetado de estudar o caso da instalação da empresa “CCGL” junto à bacia leiteira da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, a fim de identificar a prática de um modelo de cooperação interinstitucional pública em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, foi devidamente cumprido.

Do início ao fim do trabalho de pesquisa foram realizados diversos contatos com representantes do Município de Cruz Alta. Foram adquiridos documentos, realizadas as entrevistas e observações diretas, inclusive com viagem à sede do Poder Executivo para contato direto com tais representantes. Todos os documentos solicitados (Lei, comprovante de sua publicação e modelo de convênio) foram fornecidos. Todas as perguntas constantes do questionário de entrevista foram respondidas pelos entrevistados. A observação direta (evidência observacional) foi plenamente executada, sem qualquer intercorrência negativa. Nenhum vício foi identificado. A única ressalva decorre do atraso na execução da visita, atribuível à fato de terceiro e decorrente da impossibilidade de atendimento ao pesquisador nas datas inicialmente previstas. Mas, em nenhum momento, tal atraso prejudicou a execução e o mérito do trabalho.

As questões fáticas específicas sobre o mérito do “caso CCGL”, serão apreciadas no contexto a seguir, quando da decomposição do caso. Por sua vez, a decomposição ou análise será amparada pelo exame dos documentos, entrevistas e evidências observacionais do pesquisador, momento em que se chegará à conclusão.

---

<sup>42</sup> YIN, 2005, p. 120, *et seq.*

Analisando-se os documentos constantes de cópia da Lei Municipal nº 1.523/06, cópia de jornal local com a publicação da Lei, cópia do Termo de Convênio Intermunicipal, bem como, em associação com as declarações verbais dos entrevistados denominados de A e B (preservado o sigilo quanto à pessoa), verifica-se a existência, validade e eficácia da legislação municipal de Cruz Alta, que regulamenta o modelo de cooperação intergovernamental do “caso CCGL”. Em seus relatos os entrevistados A e B declaram o pleno vigor da referida lei, bem como o rotineiro exercício da gestão tributária que distribui o valor adicionado do ICMS, de forma proporcional, aos municípios convenientes.

Relataram a inexistência de qualquer apontamento por parte do Tribunal de Contas do Estado, bem como qualquer insurgência do Ministério Público do Estado. Declinaram a inexistência de contrariedade aos atos administrativos e ao modelo seja no ambiente do controle interno seja no ambiente do controle externo.

Da mesma forma, informaram a existência de contato permanente com os Municípios convenientes, na pessoa de representantes do Executivo e Legislativo de cada um deles, tanto para gerenciamento da devolução proporcional dos valores pecuniários decorrentes do retorno do ICMS, quanto para prestação de informações aos interessados.

Como conclusão parcial, verificou-se que a documentação atingiu sua finalidade, demonstrando a vigência do processo em epígrafe. Não obstante isso, não é tomada como formadora de uma verdade absoluta, nos termos das ressalvas feitas por Yin sobre a confiança em demasia nas informações documentais.

Ao mesmo tempo, muitas pessoas têm-se mostrado críticas em relação à suposta confiança em demasia que se coloca nos documentos na pesquisa do estudo de caso. Isso ocorre provavelmente porque o pesquisador negligente pode entender de forma equivocada que certos tipos de documento – incluindo as propostas para projetos ou programas – contêm a verdade absoluta. De fato, você precisa se lembrar que todos os documentos foram escritos com algum objetivo específico e para algum público específico, *diferentes* daqueles do estudo de caso que está sendo realizado. Nesse sentido, o pesquisador é um observador vicário, e as evidências documentais refletem uma certa comunicação entre outras partes que estão tentando alcançar outros objetivos. Ao tentar constantemente identificar essas condições, é menos provável que você seja corretamente criterioso ao interpretar o conteúdo dessas evidências.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> YIN, 2005, p. 115.

Particularmente neste estudo de caso o pesquisador consegue absorver com razoável facilidade ambos os aspectos acima constantes, ou seja, tanto como observador científico quanto como público alvo dado que se trata de texto eminentemente jurídico próprio do cotidiano profissional dos operadores do direito.

Mesmo com tal ressalva, por dever científico admite-se que os textos jamais poderiam conter uma verdade absoluta que comprove a existência de um modelo de cooperação intergovernamental. Isso ocorre até porque a cooperação – como visto alhures – determina uma ampliação do campo teórico em favor de uma prática de gestão. Exatamente por tais motivos tem-se que os documentos utilizados servem apenas para evidenciar aqueles referenciais quanto à existência, validade e eficácia jurídica do modelo. Sua comprovação fática depende da triangulação de *linhas convergentes de investigação*, como abaixo menciona Yin.

O uso de várias fontes de evidências nos estudos de caso permite que o pesquisador dedique-se a uma ampla diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitudes. A vantagem mais importante que se apresenta no uso de fontes múltiplas de evidências, no entanto, é o desenvolvimento de *linhas convergentes de investigação*, um processo de triangulação mencionado inúmeras vezes na seção anterior deste capítulo. Assim, qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se baseada em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa (veja o Quadro 22).<sup>44</sup>

No estudo do “caso CCGL” foram utilizadas três fontes de evidências (documental, entrevista e observações diretas) para fins de triangulação (conexão entre as três fontes) de dados e desenvolvimento de uma linha convergente de investigação. Como explica Yin, “[...] Com a triangulação, você também pode se dedicar ao problema em potencial da *validade do constructo*, uma vez que várias fontes de evidências fornecem essencialmente várias avaliações do mesmo fenômeno [...]”.<sup>45</sup>

Por isso, a documentação registra parte do acontecimento investigado, não se arvorando sobre os aspectos práticos da ocorrência. Os aspectos práticos – que declinam o ato de cooperação – estão vinculados às duas fontes subsequentes, quais sejam, entrevista e observações diretas.

---

<sup>44</sup> YIN, 2005, p. 126.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 128.

Em resumo, os documentos coletados comprovam a institucionalização jurídica da cooperação intergovernamental entre os Municípios da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, para rateio proporcional do valor adicionado do ICMS, referente à indústria CCGL instalada em Cruz Alta. Os documentos existem, fática e juridicamente, estando arquivados junto à Procuradoria Jurídica do Município. Possuem validade jurídica eis que a Lei Municipal nº 1.523/06, está em pleno vigor e não sofreu qualquer alteração legislativa ou judicial, bem como está em plena eficácia, pois está sendo aplicada no cotidiano da gestão tributária de Cruz Alta.

A entrevista ocorreu validamente, tendo-se a oportunidade de apresentação e resposta aos questionamentos constantes de formulário próprio, devidamente instruído por termo de consentimento. Foram entrevistados dois indivíduos, na forma e com as características antes mencionadas. Para que fossem preservadas suas identidades e respectivo sigilo da fonte de informação, receberam a denominação de indivíduo A e indivíduo B.

O termo de consentimento e a entrevista com questionário aberto e fechado estão em poder do pesquisador. As respostas serão transcritas na sua literalidade para o corpo de texto deste item, simplificando-se sua apresentação, mediante acesso direto às respostas.

O indivíduo A respondeu o seguinte: a) que é funcionário público do Município de Cruz Alta/RS, e que atua no setor Procuradoria Jurídica; b) que trabalhava no Município quando da criação do modelo cooperativo previsto na Lei Municipal nº 1.523/06, e que atuava no setor da Execução Fiscal/Ajuizamento; c) declarou-se em condições de historiar os fatos que nortearam a criação da referida Lei, especialmente quanto à origem da ideia e decisão política sobre sua adoção; d) perguntado como ou em que circunstâncias ou motivos surgiu a ideia sobre o modelo cooperativo previsto na Lei Municipal nº 1.523/06, respondeu: *Tive conhecimento por terceiros. Na condição de cidadão nascido em Cruz Alta e servidor do Município, acompanhei com muita expectativa a instalação da empresa CCGL em Cruz Alta;* e) perguntado como ou em que circunstâncias ou motivos foi definida a política pública que autorizou a criação do Projeto de Lei que criou a Lei Municipal nº 1.523/06, respondeu: *da mesma maneira tomei conhecimento por terceiros. Sabe-se que houve rateio do ICMS entre Municípios conveniados, devido a autorização por meio da legislação municipal.*

O indivíduo B respondeu o seguinte: a) que não é funcionário público do Município de Cruz Alta/RS, e que atua no setor Procuradoria Jurídica; b) que trabalhava no Município quando da criação do modelo cooperativo previsto na Lei Municipal nº 1.523/06, e que atuava no setor de Prestação de Serviços; c) declarou-se em condições de historiar os fatos que nortearam a criação da referida Lei, especialmente quanto à origem da ideia e decisão política sobre sua adoção; d) perguntado como ou em que circunstâncias ou motivos surgiu a ideia sobre o modelo cooperativo previsto na Lei Municipal nº 1.523/06, respondeu: *Por contato com documentos e informações de terceiros, o modelo surgiu a partir de proposição da empresa CCGL, com base em experiência já implantada em outro município (Sarandi/RS)*; e) perguntado como ou em que circunstâncias ou motivos foi definida a política pública que autorizou a criação do Projeto de Lei que criou a Lei Municipal nº 1.523/06, respondeu: *a proposição foi aceita pela administração pública e implantada a partir de lei municipal e convênios entre os municípios.*

Analisando-se as respostas acima, verifica-se que ambos os entrevistados responderam de forma plenamente satisfatória as perguntas objetivas, atingindo, assim, legitimidade suficiente para ingressarem nas respostas subjetivas (discursivas), bem como para terem seu discurso avaliado pela via da observação direta.

O entrevistado A é funcionário do Município, trabalhou no período de implantação do modelo em estudo e declarou-se apto a responder os demais questionamentos subjetivos. Quanto as suas respostas subjetivas (discursivas) afirmou ter conhecimento da instalação da empresa CCGL no Município e, como cidadão e servidor do município, acompanhou tal fato com muita expectativa. Este discurso apresenta-se qualificado pela demonstração de interesse positivo na vinda da empresa. Como cidadão e servidor, ou seja, sob dois pontos de vista, posicionou-se favoravelmente à instalação da CCGL, conforme o modelo proposto. E ao responder à pergunta seguinte confirma ter tido conhecimento sobre o modelo que seria implementado na cidade, mediante rateio de ICMS entre os Municípios conveniados devido a autorização por meio de lei, ou seja, concorda com o modelo de cooperação havido em Cruz Alta.

Não obstante a retirada de tal conclusão do texto escrito pelo próprio respondente A, pela via da observação direta o pesquisador percebeu, mesmo sopesando os argumentos contrários apresentados pelo entrevistado B na entrevista

coletiva, o entrevistado A considerou benéfica a instalação da forma que ocorreu. Verificou-se em seu discurso uma clara tendência ao reconhecimento do bem comum como fator que deveria superar eventual interesse apenas do Município de Cruz Alta.

O entrevistado B é ex-funcionário do Município, trabalhando atualmente como prestador de serviços junto ao próprio Município de Cruz Alta. Confirmou que no período de implantação do modelo em estudo atuava como servidor público e declarou-se apto a responder os demais questionamentos subjetivos. Quanto as suas respostas subjetivas (discursivas) confirmou que teve contato direto com documentos, além de informações de terceiros, afirmando categoricamente que o modelo surgiu a partir de proposição da empresa CCGL. Disse que o modelo teria por base experiência já implantada em outro Município, qual seja, Sarandi/RS. Não informou se neste Município ocorreu exatamente o mesmo modelo de cooperação em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, quanto ao rateio de ICMS decorrente da produção de leite.

Sobre as circunstâncias ou motivos que definiram a política pública que autorizou a edição da Lei nº 1.523/06, disse que a proposição foi aceita pela administração pública, sendo assim implantada.

Por ocasião da observação direta, verificou a extensão do discurso do entrevistado B, no sentido de indicar grande conhecimento sobre a causa, especialmente em decorrência de suas especialidades profissionais e pelo fato de ter acompanhado a implantação do modelo e por participar, até hoje em dia, do processo de gestão tributária implementado pela Lei Municipal 1.523/06. O entrevistado B, informou vários detalhes interessantes à apreensão do “caso CCGL”, tais como: a liderança da empresa CCGL na apresentação do modelo de cooperação aos líderes políticos da época; a concordância municipal mediante alinhamento entre o Poder Executivo e o Legislativo, para elaboração da Lei; a participação dos municípios integrantes da bacia leiteira daquela região, mediante comunicados diretos e reuniões; a concessão de algumas vantagens à CCGL, como a redução da alíquota do ISS sobre a construção da indústria de beneficiamento de leite e a execução da tarefa de terraplenagem no terreno onde foi instalada a empresa.

Uma última conclusão importante retirada da observação direta sobre o discurso do entrevistado B, foi no sentido de que o mesmo não concorda com a

criação e manutenção do modelo de cooperação presente no “caso CCGL”. O entrevistado não concorda por entender que o Município de Cruz Alta é o mais prejudicado dos convenentes. Afirmou que a produção de leite de Cruz Alta é uma das mais baixas da bacia leiteira, devido às características de seu território em que predominam a produção agrícola e grandes latifúndios não voltados a esta produção de leite. Em razão disso, quando da fixação do valor adicionado do ICMS pelo Estado do Rio Grande do Sul, o Município acaba por devolver os valores proporcionais aos demais Municípios participantes, deixando de captar recursos tributários de grande monta, considerados imprescindíveis para o Município de Cruz Alta.

O entrevistado afirmou que Cruz Alta carrega o “fardo” da gestão de todo o processo e perde em arrecadação. Considera positiva a alocação de vagas de emprego aos cidadãos cruzaltenses junto à CCGL, mas negativa a divisão de recursos tributários advindos desta indústria. Por último, considera que deveria ser extinto o modelo, revertendo-se todo o ICMS adicionado em benefício do Município de Cruz Alta.

Adotando-se a postura metodológica que envolve e mistura as múltiplas fontes<sup>46</sup> de evidências, ou seja, o cruzamento de dados mediante sua triangulação, é possível concluir-se previamente que os entrevistados apresentam sentidos distintos sobre o mesmo tema.

O entrevistado A apresentou uma postura mais cautelosa de avaliação, preservando melhor o entendimento sobre o critério que se pode denominar de *bem público*, aparentemente prestigiando um conceito mais amplo que ultrapassa os limites de seu Município e se estende em favor de uma região, um conjunto municipal. Assumiu um conceito sistêmico e mais amplo de *bem público*, em que todos os municípios participantes logram êxito na cooperação ali havida.

Por sua vez, o entrevistado B se mostrou arredo a este ideário anterior, afirmando-se sobre uma posição bem mais bairrista sobre a extensão de *bem público*. É importante frisar que não se verificou nas evidências trazidas pelo entrevistado B uma variação sobre o conceito de *bem público*. O que ele deixou transparecer foi a defesa de uma limitação territorial e legal para a aplicação do critério denominado *bem público*, ou seja, depôs flagrantemente apegado aos limites

---

<sup>46</sup> YIN, 2005, p. 110.

de competência dos entes federados municipais, como que afirmando que cada Município possui um âmbito de defesa e aplicação do critério *bem público* e, por isso mesmo, deve fazer por si sem qualquer necessidade de cooperação com os demais entes federados.

O entrevistado B apegou-se ao rigorismo jurídico que fixa o federalismo brasileiro, aproveitando-se das limitações constitucionais sobre tributação, bem como sobre as limitações federativas (competência e autonomia), na sua totalidade, responsáveis pela *guerra fiscal*. O entrevistado finalizou seu discurso apegando-se ao princípio da legalidade estrita como elemento justificador do prejuízo (em tese) sofrido por Cruz Alta e, por via de consequência, da “injustiça” que o modelo acarretava a este Município.

Concluindo o estudo do caso da cooperação tributária e financeira entre os Municípios da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, denominado neste trabalho de “caso CCGL”, verifica-se todas as propostas foram satisfeitas. Foi apresentado o esboço histórico do caso de cooperação indiciado pela Lei Municipal nº 1.523/06, de Cruz Alta. Foram indicados e utilizados os elementos metodológicos do processo de investigação do caso, apresentando-se a orientação filosófica básica da pesquisa, bem como seu delineamento mediante um estudo de caso. A coleta de dados ocorreu a contento, atingindo-se o objetivo de construção de evidências sobre a existência de um modelo de cooperação intergovernamental municipal em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, chegando-se ao momento do exame qualitativo do “caso CCGL”, ou seja, à síntese que avalia os elementos decompostos anteriormente.

Qualitativamente o “caso CCGL” caracteriza-se pela implementação de um modelo de cooperação interinstitucional pública, um modelo de cooperação intergovernamental horizontal, pois havido entre entes federados de mesmo nível. Demonstra uma qualidade diferenciada pela aplicação de um modelo que não se confunde com nenhum outro usualmente utilizado ou conhecido. Isso decorre de sua completude e especialidade, que vai da lei à prática de gestão e da cooperação intergovernamental horizontal ao tema das políticas públicas tributárias e financeiras.

Assim, dadas as idiosincrasias ao longo do texto examinadas, sinteticamente o “caso CCGL” é qualificável como um exemplo de cooperação intergovernamental municipal em sede tributária e financeira, razão pela qual dá azo à avaliação científica construída ao longo do trabalho.

### **3 DIMENSÃO ESTRUTURAL DA IDEOLOGIA COOPERATIVA**

No estudo de caso perceberam-se indícios materiais da configuração prática de um modelo estruturado e indutor de cooperação intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras municipais. Sugerida a repartição proporcional do ICMS adicionado pela produção regional de leite, sobreveio sua aceitação, conjugação de esforços do Legislativo e do Executivo de Cruz Alta e participação voluntária de muitos Municípios convenientes, instalando-se a empresa Cooperativa Central Gaúcha Limitada. O modelo insere elementos importantes, quais sejam, a discussão sobre o padrão de justiça tributária, aplicado a todos para fins de sustentação de um conceito mais amplo de bem comum, e a inserção daquilo que se pode denominar preliminarmente de relação de cooperação havida entre entes federados de mesmo nível e em área específica.

O presente capítulo cuidará de inserir o tema geral da cooperação, por ser elemento nuclear e formador de um possível modelo que se pretende sugerir no trabalho, razão pela qual exige explicação científica suficiente e que indique e examine a dimensão estrutural da ideologia cooperativa já largamente aplicada no mundo, mas incipiente no ambiente público.

Para construção da dimensão estrutural da ideologia cooperativa, com vistas a sustentação teórica do próprio instituto da cooperação, serão examinados os aspectos terminológicos e conceituais do termo *cooperação*, o princípio da cooperação como eixo estruturador das relações humanas, a relação entre o princípio da solidariedade e a cooperação e, finalmente, as origens e a evolução do cooperativismo no Brasil.

Este contexto científico que nasce do estudo de caso, explica o núcleo formador da relação jurídica do “caso CCGL” e pretende fundamentar a sugestão de criação de um modelo amplo e geral com as mesmas características básicas, todavia, conforme os postulados do referencial teórico que sustenta a tese.

#### **3.1 Aspectos terminológicos e conceituais do termo cooperação**

Grande parte dos países reunidos no movimento do Terceiro Mundo, que emergiu e floresceu entre as décadas de 60 e 70, passou pela última década do século passado lutando contra crises econômicas e sociais que afloraram nesses

períodos. Após o intenso percurso do século anterior, esses países entraram no século XXI, procurando resolver problemas estruturais de desenvolvimento interno ao mesmo tempo em que buscavam novas alternativas, com base num amplo conjunto de transformações que passaram a configurar a realidade econômica e social.

Em um quadro de abertura e desregulamentação dos mercados, a chamada "globalização", tanto nos seus aspectos efetivos quanto no seu apelo discursivo, envolve a emergência de novos sujeitos, que influenciam essas transformações e são por elas influenciados, determinado-se o surgimento de novos processos e discussão acerca de formas de gestão de território, realizáveis por meio de uma aproximação de desenvolvimento regional e local, com uma visão de economia solidária.

Nesse contexto as frequentes crises econômicas mundiais colocaram as políticas públicas no centro das estratégias de desenvolvimento local, nacional e internacional. Juntamente com as mudanças nos cenários geopolíticos e econômicos, tais fatos, fizeram aumentar a importância nos seus processos de desenvolvimento de temas relacionados a cooperação e a solidariedade. Veja-se que se observa.

[...] um processo de constituição de redes de produção que se articulam nos variados territórios, gerando uma realidade marcada pela existência de dois tipos de espaços. Aqueles que fazem parte dessas redes estão "incluídos" no processo de produção e desenvolvimento, enquanto os que estão fora das redes de produção e valorização encontram-se "excluídos" dos chamados "ciclos virtuosos de desenvolvimento. [...] Dessa maneira, essa e outras perspectivas de interpretação das transformações em curso implicaram a constituição de uma série de novas abordagens e concepções teóricas que ressaltam a importância da dimensão regional e local nos processos de desenvolvimento socioeconômicos.<sup>47</sup>

No Brasil, desde a década de 1980, várias iniciativas têm se consolidado no denominado campo da *economia solidária*, associada ao desenvolvimento regional e local e relacionada à problemática de uma exclusão social crescente, crescendo-se, mais recentemente, ao capital social-econômico a ideia de cooperação no processo produtivo local e o aprofundamento de parcerias público-privadas com o desenvolvimento de uma cultura da cooperação.

---

<sup>47</sup> MARTINS, Humberto Eduardo de Paula Martins. *Cooperação produtiva e incubação de empreendimentos em Uberlândia*. In: CRUZ, José Luiz Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiência de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2005, p. 141-142.

De acordo com tradicional dicionário da língua vernácula a palavra *cooperação*, em seu primeiro sentido (do lat. *cooperare, por cooperari*), é o ato ou efeito de “operar ou obrar simultaneamente; trabalhar em comum; colaborar”<sup>48</sup>. No entanto, o segundo sentido apresentado, qual seja o de “ajuda; auxílio”<sup>49</sup> carrega uma carga distinta no que diz respeito aos liames que se estabelecem entre os pólos da relação.

Com efeito, auxílio significa: “ajuda; assistência; amparo; proteção, socorro, benefício”<sup>50</sup>. Dessa forma, enquanto a *cooperação* parte da ideia de que os sujeitos da relação dialogam e constroem iniciativas em uma linha horizontal vendo-se simultaneamente como contribuintes e beneficiários da relação, o auxílio pressupõe a hipossuficiência de uma das partes e a conseqüente superioridade da outra, vinculando-se às relações de solidariedade.

Assim, o conceito de trocas e contribuições aparece no sentido bilateral no primeiro caso e no sentido unilateral no segundo. Daí o traço da horizontalidade presente nas relações cooperadas, que a distingue do auxílio aportado por meio do agir competitivo nas relações econômicas estabelecidas entre os agentes e a afirmação de que a *cooperação*, como princípio de direito, deve estar relacionada e presente nas relações de sociabilidade.

Ao invés de trocas competitivas na qual um só ganha e inevitavelmente leva ao individualismo, deve-se fortalecer a troca complementar e cooperativa que gera comunidades solidárias e participativas nas trocas e interesses de todos.

Para o efeito que se pretende neste trabalho, *cooperação, ato cooperativo* ou *cooperativismo* quer significar trabalho conjunto. Significa dizer aquela atitude conjunta aplicada no mundo do *ser*, não reduzida ao denominado *dever ser*. Terminológica e conceitualmente o que dá identidade à *cooperação* é o sentido de atitude prática, de ação havida entre pessoas mudando o mundo das coisas.

Este sentido conceitual aqui adotado para a *cooperação* está imbuído da ótica biológico-comportamental em que, ao admitir-se a mutação e a seleção natural como princípios fundamentais da evolução, enquadra a *cooperação* como o que está por trás do processo evolucionário. Não obstante isso, não se arvora contra ou a favor de qualquer fundamento teológico para a vida e sua manutenção. Reserva-se

---

<sup>48</sup> HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986, p. 472.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 472.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 204.

à explicação lógica. Tanto é que se nutre igualmente das óticas social e econômica, como uma possibilidade para o desenvolvimento mediante seu reconhecimento como uma forma de organização de trabalho que se utiliza de práticas interorganizacionais.

### **3.2 O Princípio da Cooperação como eixo estruturador das relações humanas**

A partir da definição prévia acima sugerida, emerge o reconhecimento da cooperação como princípio, eixo estruturador das relações humanas, o que decorre de um processo histórico de desenvolvimento das relações. Este contexto histórico será apresentado a seguir, com vistas a inserção do princípio da cooperação às relações humanas enquanto processo prático de ajuda mútua.

Por oportuno, é preciso afirmar que o exame do princípio permite vê-lo aplicado no próprio “caso Cruz Alta”, como adiante será reconhecido.

Não há como negar a forma depredatória e irracional com a qual as grandes empresas vêm explorando os recursos naturais e agredindo a natureza, colocando em risco os ecossistemas. O ser humano vê ameaçada a sua existência por interesses econômicos relacionados aos ideais de um desenvolvimento capitalista centrado num modelo econômico de competitividade especulativa de mercado.

Paradoxalmente a atual economia de mercado que, nas suas relações de produção e sociabilidade, garante a sobrevivência da humanidade, nos seus efeitos tem levado a humanidade a sentir-se ameaçada justamente por esse processo, afirmando Abdalla.

A indicação da crise da natureza não é uma constatação apocalíptica de uma crise escatológica. A crise não é autógena, mas gerada por um sistema que não consegue resolvê-la. E não o faz pois o eixo de sua racionalidade, que estabelece a centralidade e a absolutização do somente pela existência objetiva da situação problemática, mas pelo fato de o sistema que a gera não consegue resolvê-lo dentro da sua lógica. Tem-se claro aqui o esgotamento da economia subsumida à racionalidade do mercado no que tange à manutenção da vida humana na Terra.<sup>51</sup>

Desse modo depara-se com as limitações que o modelo de economia submetido ao controle privado e fundamentado nas regras do mercado impõe para solucionar os problemas decorrentes desse próprio sistema. Algumas medidas

---

<sup>51</sup> ABDALLA, Maurício. *O princípio da Cooperação: em busca de uma nova realidade*. São Paulo: Paulus, 2002, p. 34 e 41.

discutidas com o objetivo de amenizar os efeitos dessa crise que coloca em risco a própria humanidade, esbarram na indisposição dos controladores da economia mundial e absorvidas pelos discursos de que os custos ou a concorrência não permitem sejam colocadas em prática.

Há uma tendência no pensamento atual que postula ser a realidade totalmente fragmentada e que perseguir algum eixo que possa dar sentido subjetivo reflexivo de maior amplitude é um esforço teórico inútil. Essa corrente de pensamento permite dizer que as crises acima referidas sejam vistas como manifestações de uma "[...] suposta perversidade natural do ser humano, e que as mesmas não têm caráter contingente e historicamente determinado, mas são manifestações da humanidade em sua essência [...]".<sup>52</sup>

Essa racionalidade fundamentadora teve diferentes formas de se concretizar no mundo, mas teve início a partir da *práxis* capitalista. A burguesia, nos seus séculos de existência, como uma casta dentro do feudalismo ou como classe dominante no capitalismo moderno, construiu uma racionalidade fundamentadora de sua presença e ação no mundo, consolidando formas de pensar e teorizar a realidade e de se relacionar com os envolvidos nesse processo. Ao determinar um novo processo civilizatório, essa classe social passou a dirigir o mundo não só sob os aspectos econômico, social e político, mas também ideológico e culturalmente, determinando uma nova axiologia e novos eixos que passaram a mediar as relações e contatos humanos, influenciando a formação e estruturação dos Estados.

Essa racionalidade fundamentadora, nas suas diferente etapas e peculiares formas de concretização foram, de uma forma geral, guiadas e justificadas pelos mesmos princípios racionais da civilização burguesa, sendo que o eixo determinante das relações entre os seres humanos e entre estes e a natureza, nada mais é do que a *troca*. Não se trata, porém, de uma troca solidária e complementar, mas de uma troca interesseira e individualista, cujo fim não é a satisfação dos envolvidos, mas a obtenção de vantagem para um dos lados, afirmando Abdalla tratar-se de uma troca competitiva mediada pelo capital.

A troca competitiva concedeu um outro sentido às relações de troca, que possuíam, anteriormente, a característica da complementação, tornando-se uma fonte de acumulação de riqueza. O mercado passou a ser o conceito que designa as relações fundamentadas na troca competitiva mediadas pelo capital, e é sob seu prisma que devem ser consideradas o desenvolvimento

---

<sup>52</sup> ABDALLA, 2002, p. 50.

da sociedade capitalista e o estabelecimento de novas relações entre os seres humanos. Estes passam a ser vistos como indivíduos isolados, que, lançados no convívio social, medeiam seu contato com o mundo (humano e natural) pela relação da troca competitiva.<sup>53</sup>

As ciências contemporâneas voltadas à compreensão das relações humanas e à elaboração de propostas de enfrentamento dessa crise advinda das relações capitalistas modernas, também foram influenciadas e submetidas a esse princípio racional fundamentador. Em geral, não conseguindo romper os liames que demarcam a racionalidade do mercado, acabando por ficar sem perspectivas para propor alternativas à crise e à humanidade, acabam apenas se manifestando a respeito de circunstâncias locais ou elaborando projetos paliativos que só minimizam os efeitos maléficos do atual desenvolvimento mundial do capitalismo neoliberal.

Dessa dinâmica surge um determinado tipo de relação social em que, de um lado buscam-se a acumulação e a retenção daquilo que está em seu poder com a obtenção máxima de retorno em qualquer empreendimento, pressupondo-se que do outro lado, no retorno em uma troca competitiva, o ganho pela força do trabalho, é o máximo que não importe em "perda", relacionando-se, portanto, a produtividade e lucratividade do empreendedor. "O *humanismo* burguês submete o ser humano aos princípios de sua capacidade de produtividade e de inserção no mercado [...]"<sup>54</sup>, por isso, quando nos falta uma outra racionalidade, vemos o mundo sob o primas dessa racionalidade burguesa.

Assim se desenvolvem as ciências, se aplica a tecnologia, se elaboram políticas públicas e se impõem planos econômicos e, entre os seres humanos, os efeitos desse sistema criam um clima constante de tensão, materializado em conflitos sociais. Abdalla avalia estes conflitos.

Vários fenômenos atuais em nossa sociedade mundial manifestam esses conflitos e podem ser categorizados em dois blocos: a) *as reações espontâneas, difusas e irracionais* e b) *as reações conscientes, planejadas e organizadas*. A reação espontânea e difusa caracteriza-se na criminalidade, na violência urbana, no xenofobismo, nos saques [...]. A insegurança social, a escalada da violência, a difusão do crime e a desvalorização da vida humana são hoje fenômenos que fazem parte da sociedade mundial de forma tão intrínseca que parecem ser uma característica "natural" da sociedade moderna.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> ABDALLA, 2002, p. 52.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 62 e 64.

Na mesma linha de entendimento, afirma o autor de que a reação consciente e organizada, por sua vez, pode aparecer em diferentes dimensões. Considerada sob o prisma da racionalidade da troca competitiva, sem questionar seus princípios fundamentais, será prontamente absorvida por ela e caracterizará as "[...] ações momentâneas de movimentos localizados, a prática cotidiana de organizações populares burocratizadas e vinculadas ao poder público, as ações do sindicalismo de resultados [...]"<sup>56</sup> - ações estas que não se caracterizam como uma ameaça à centralidade dos princípios fundadores da racionalidade do mercado, uma vez que:

[...] nada indica que a ação por melhorias locais e de menor porte leve necessariamente, a longo prazo, a um questionamento do sistema como um todo - a não ser o desejo de muitos teóricos e lideranças sociais de esquerda. [...] Ou seja, a reação à exploração pode se dar, dessa forma, dentro da própria lógica definida pela racionalidade de mercado, sem ameaçá-la. O capitalismo mundial já deu várias mostras que de pode absorver muito bem esse tipo de conflito e até capitalizá-lo em seu benefício e para seu crescimento. A tentativa de interpretar os fenômenos sociais apenas à luz dessa concepção - que supõem ser o aumento dos conflitos um anúncio da destruição do capitalismo e de sua substituição por outra sociedade mais justa - faz com que a teoria perca a coerência com diversas manifestações sociais que hoje caracterizam a realidade contemporânea, gerando ou uma miopia analítica, seguida pela defesa do "quanto pior melhor", ou um equivocado abandono de toda a filosofia de Marx, como se ela, em seu conjunto, tivesse perdido a coerência com o mundo.<sup>57</sup>

Nesse sentido, novos modelos concretos de produção e de sociabilidade fundamentados em uma outra racionalidade que lhes dê sentido e coerência, desvinculados do individualismo corporativista característico da cosmovisão burguesa, deverão ser pensados e fundamentados em outros eixos de relações humanas que não os princípios decorrentes da troca competitiva.

Essa reação não se dá apenas no campo da luta política, social e econômica, mas também, e completamente, no plano racional, intelectual, teórico, científico, ético axiológico, relacional, cultural, etc. Ela não se desfaz na obtenção de modificações locais ou resultados melhores e nem se contenta com a simples negação do capitalismo. Portanto, o aspecto racional-subjetivo da ação social é o que concede completude a uma prática histórica revolucionária. Um bom exemplo, entre outros possíveis, dessa dimensão é a ação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Sua reivindicação mais visível é a Reforma Agrária, plenamente possível mesmo dentro da ordem capitalista [...]. O que concede um caráter verdadeiramente revolucionário às ações do MST não são apenas as ocupação de latifúndios, os conflitos com a polícia e com grupos paramilitares ou as suas grandes marchas pelo Brasil, embora isso é o que possa chamar mais a nossa atenção. A verdadeira ameaça que ele apresenta a ordem dominante é a construção de novos valores através de um trabalho intenso de formação de

<sup>56</sup> ABDALLA, 2002, p. 65.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 66 e 67.

educação, das experiências de posse e produção coletiva (cooperativadas) que realizam em muitos assentamentos, pois isso atinge o eixo racional fundamentador da concepção burguesa de mundo. A terra, dessa forma, deixa de ser vista como mercadoria (objeto de troca) e o trabalho coletivo e cooperado vai suplantando, aos poucos, o individualismo e a competição.<sup>58</sup>

Com base em inúmeros exemplos da história da humanidade<sup>59</sup> pode-se concluir que a destruição de uma racionalidade só se faz com a afirmação de outra. Hoje vive-se a conquista global da racionalidade burguesa e a crise dessa civilização. E é nesse período, em meio a essa crise, que se identificam germes de reconstrução da racionalidade a partir de novas formas de produção da humanidade, com base na ajuda e na colaboração, uma vez que tem crescido no mundo inteiro experiências da produção cooperativada e autogestionária, como afirma Abdalla.

Nesse caso, milhões de trabalhadores no mundo, no campo e nas cidades têm se juntado em cooperativas, nas quais não existe a relação de exploração entre empregador e empregado (uma vez que não existem essas duas figuras), nas quais a produção está a serviço da humana ( e não o contrário) e nas quais a colaboração entre os agentes humanos produtivos é o princípio que deve, necessariamente, predominar. [...] Essa forma de manutenção da existência tende a conformar necessariamente uma nova essência para o ser humano, pois ela tem sido a prática produtora do ser de um grande contingente de pessoas. Os agentes de uma economia cooperativada garantem a sua existência através de uma prática de cooperação. Por isso, o eixo fundamentador de uma possível nova racionalidade - que deve se tornar a manifestação da essência humana - é o *princípio da cooperação*.<sup>60</sup>

A formação de cooperativas não se trata de uma novidade, sendo incontáveis as experiências que se dão por todo o planeta, mas grande parte delas são apenas contingenciais e reproduzem toda a lógica do mercado e da produção capitalista,

<sup>58</sup> ABDALLA, 2002, p. 68 e 69

<sup>59</sup> KOYRÉ, Alexandre. *Estudos de história do pensamento científico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 46-55: Para o autor, "o espaço de tempo entre a ruptura da estabilidade da civilização helênica, com suas *pólis* autônomas, e o estabelecimento da civilização helenística após as conquistas alexandrinas foi marcado pelas filosofias cétricas, moralistas, irracionistas, fatalistas e descrentes dos sistemas filosóficos predominantes nos tempos áureos da Grécia Antiga. A posterior hegemonia da civilização romana se impôs e determinou uma outra práxis de manutenção de existência dos seres humanos, pouco diferente da do período helenístico, mas que edificou uma nova racionalidade com aspectos advindos da cultura romana.[...] A civilização medieval se construiu fundamentada em uma concepção de mundo que foi fruto de uma mistiférica fase de recomposição da racionalidade dominante, em que, sobre as bases de uma forma de produção feudal, se confrontavam o cristianismo, a filosofia grega e as religiões árabes. Essa civilização medieval, que reproduzia uma visão hierárquica do cosmos, teve em seu seio o surgimento de outra casta social que iria tornar-se hegemônica no mundo: a burguesia. Antes de se estabelecer a racionalidade burguesa em definitivo, o Renascimento cumpriu o papel de período intermediário irracional, por não ter uma racionalidade predominante, uma vez que a concepção aristotélico-ptolomaica-cristã do universo vinha sendo derrocada e disputava posição entre outras inspiradas no platonismo, no hermetismo, na magia, etc., que se refletiram na busca cartesiana de uma certeza irrefutável."

<sup>60</sup> ABDALLA, 2002, p. 100.

tendo por objetivo apenas ganhar espaço no mercado competitivo e acumular riquezas para um pequeno grupo de cooperativados. No entanto, o que há de diferente em muitas experiências é a conformação de um processo de uma nova prática econômica que pode se constituir em uma alternativa das relações sociais submetidas à racionalidade do mercado.

O estabelecimento do princípio da cooperação como eixo racional fundamentador, em oposição ao da troca competitiva, possibilita uma maior aproximação do universo subjetivo humano, asseverando Humberto Maturana.

A origem antropológica do *Homo sapiens* não se deu através da competição, mas sim através da cooperação. [...] O que nos faz seres humanos é nossa maneira particular de viver juntos como seres sociais na linguagem [...] e a linguagem certamente surgiu da necessidade de colaboração entre os seres humanos e não da competição ou da hostilidade.<sup>61</sup>

Ao se aceitar essa afirmação no contexto científico, é possível estabelecer-se o princípio da cooperação não apenas como uma proposição teórica alternativa, mas como fundamento concreto do *ser* do humano, sendo que, ações baseadas na cooperação tornam o ser humano mais próximo da essência concreta de sua espécie. As pessoas humanas são relacionais, e o princípio da cooperação se aproveita disso. Já o Estado tem reconhecido tal possibilidade inclusive em sua atuação social, na medida em que, por exemplo, autoriza e cria redes de cooperação (mesmo que verticais), como é o caso das parcerias público-privadas.

A construção de uma sociedade fundada na racionalidade da cooperação não é um plano de ação imediato, que se possa vislumbrar em curto prazo. No entanto, submetida a esse processo produtivo, que só é possível com uma mudança global do eixo fundamentador da racionalidade, as relações de sociabilidade seriam também balizadas pela ética da cooperação. Ao invés de se conceber o outro ser humano como "concorrente", com o qual precisam competir, os indivíduos veriam na presença do outro uma complementaridade.

Para Abdalla o *outro* é aquele que compõe um todo *comigo*, e sem ele me perco na individualidade improdutiva. Veja-se.

A relação entre indivíduo e coletividade não se daria pela imposição de um elemento sobre o outro: nem o coletivo sobre o indivíduo e nem o indivíduo sobre a coletividade. Essa relação deve ser compreendida a partir de uma

---

<sup>61</sup> MATURANA, Humberto. *Ontologia da realidade*. Cristina Magro; Miriam Graciano (orgs). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999, p.185.

relação dialética. Cada ser humano é uma manifestação singular da coletividade. Essa manifestação é particular, possui características que é só dela e que não devem ser relegadas, mas elas só adquirem sentido quando relacionadas com a totalidade da qual ela é constituinte. Essa totalidade se transforma em uma perigosa abstração quando adquire sentido independente das individualidades que a compõem, Também o todo adquire seu sentido apenas em relação com cada uma de suas manifestações singulares. Fora dessa relação o todo não existe e o indivíduo perde a significatividade.<sup>62</sup>

Não se pode, nesse sentido, simplesmente substituir a predominância do individualismo (um dos princípios decorrentes da racionalidade burguesa) pela imposição do coletivismo. É preciso unir, com uma fundamentação dialética, esses dois elementos constituintes das relações sociais, para que eles, conforme preceitua Abdalla, manifestem uma totalidade composta, formada por indivíduos e coletividade, com significatividade intercambiável, separáveis apenas para efeitos formais.

Com essas novas relações se inauguraria uma nova ética, distanciada da *práxis* individualista, e ao se edificar essas relações sobre o eixo da cooperação, a sociedade irá, por si própria, estabelecendo novos princípios de relações entre os indivíduos e a coletividade. Mas para que isso ocorra, as experiências cooperadas devem ser acompanhadas de um intenso processo de formação e educação.

A importância da educação para a mudança social e interferência no sistema econômico de mercado é imprescindível, uma vez que, para que ocorram mudanças, requerem-se novos valores, novas ideias, novos comportamentos, novos hábitos de pensar e agir, etc., que serão cultivados e repassados através da educação. Para Paulo Freire a educação é antes de tudo uma forma de intervenção no mundo que, "[...] além de conhecimento dos conteúdos bem ou mal ensinados e/ou aprendidos, implica tanto o esforço de reprodução da ideologia dominante quanto seu desmascaramento [...]"<sup>63</sup>, além do que é fundamentalmente um processo de comunicação que deve ser dialógica.

Se a educação é um processo em que não se pode ser ideologicamente neutro, a educação cooperativa tem por função a formação de um novo homem para uma nova realidade social e, dessa forma, para que se possa mudar o conjunto da sociedade, implica modificar o conjunto ideológico que constitui a hegemonia dominante. Não se trata da busca de um novo centro contra-hegemônico, nem se

---

<sup>62</sup> ABDALLA, 2002, p. 123.

<sup>63</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 24ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 110.

visa instaurar o cooperativismo formal como hegemonia, o que se visa é conectar o cooperativismo existente às múltiplas e diversas iniciativas locais, tais como a economia solidária e várias iniciativas dos setores público e privado, como já ocorre no Brasil.

Boaventura de Souza Santos trata com propriedade de uma educação contra-hegemônica, voltada à reconstrução emancipatória visando provocar processos de inclusão social.

Junto a essas iniciativas de base e locais, o cooperativismo poderá contribuir para descobrir, formar e potencializar lideranças locais, com efetivas raízes locais, sem se fecharem no pluralismo e aos processos de globalização, em prol de um efetivo protagonismo emancipatório no desenvolvimento local e regional. Tais processos poderão se constituir em contrapontos importantes ao fenômeno da globalização, afirmando e não absorvendo ou desmantelando os potenciais e as peculiaridades locais.<sup>64</sup>

Hoje, apesar de todas as resistências e desafios de uma cultura individualista e arraigadamente competitiva, é possível buscar novas vias e alternativas para acolher e realizar o senso novo e moderno da "função social", com base em empreendimentos cooperados e solidários. De modo incontestável e especial, tal função se forma, transforma e se reforça através da educação, de maneira a contribuir na construção do interesse geral e do bem comum na sua intervenção com o mercado.

É neste contexto que as cooperativas se encaixam, exatamente por proporcionarem o fortalecimento de uma identidade local, ou melhor, reforçar essas identidades, em contraponto com outra que lhe é imposta pelo processo de globalização que nega a participação. Neste aspecto, as relações sob uma identidade cooperativa e solidária, irão também fortalecer os laços de intersustentabilidade do ser humano com o seu meio, já que são permeados pela troca complementar ao invés de uma troca individualista e competitiva.

Em coerência com seus preceitos e princípios democráticos, a cooperativa, como meio formal dessa identidade cooperada e solidária, deve procurar processos de adequação ao mercado competitivo na qual estará inserida, com base numa ética alicerçada no bem comum e geral de toda a coletividade cooperada.

---

<sup>64</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Vol.1. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005. In: JOHANN, Joni. *A educação cooperativa e o novo senso comum emancipatório: Um estudo exploratório a partir do programa "A União Faz a Vida"*. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNISINOS, 2007.

Como se pode verificar aqui, o princípio da cooperação nasce do contexto histórico de vida dos seres humanos, sendo “[...] tão antiga quanto a raça humana [...], “[...] uma forma de organização de trabalho existente e que pode ser encontrada em todas as formas sociais, modo de produção comunal primitivo, escravista feudal, capitalista e socialista [...]”,<sup>65</sup> como explicam Adriano Lago e Tania Nunes da Silva, hauridos em Jurandir Zamberlam e Alceu Francheti<sup>66</sup>.

Reconhecida como princípio, a cooperação humana apresenta diversos padrões comportamentais. Todavia, enquanto atitude prática, ou seja, trabalho em esforço conjugado em que os cooperados cedem algo em favor de um benefício que atinja a todos, tal como ocorreu no “caso CCGL”, a cooperação está vinculada ao próprio princípio da solidariedade e com ele não se confunde. Adiante, esta relação será examinada a fim de se identificar melhor cada um destes princípios e estabelecer sua contribuição para o modelo objeto do trabalho.

### 3.3 O princípio da solidariedade e a cooperação

Para se compreender a concepção de solidariedade adotada como princípio fundamental constitucional, busca-se o sentido filosófico, político e social do termo, dado que tanto a definição quanto a compreensão da palavra são frequentemente utilizadas como exemplos de ações solidárias que se mostram aparentemente de boa índole, mas assentadas na virtude unilateral da compaixão, caridade, misericórdia, ou mesmo na iniciativa piedosa de substituir o Estado, contribuindo para a manutenção de profundas diferenças sociais.

A sociedade passou a fazer uso da solidariedade enquanto forma de valorização da pessoa humana integrada ao grupo, entendida como “[...] laço ou vínculo recíproco de pessoas ou coisas independentes e relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, como qualidade de solidário [...]”<sup>67</sup> desde a Antiguidade, como definido por Ferreira Holanda (sem prejuízo do pensamento de autores estrangeiros que também aprofundam o tema).

Para Francisco dos Santos Amaral Neto, no entanto, a associação do

<sup>65</sup> LAGO, Adriano; SILVA, Tania Nunes da. *Fatores Condicionantes do Desenvolvimento de Relacionamentos Intercooperativos no Cooperativismo Agropecuário*. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2011, p. 33-34.

<sup>66</sup> ZAMBERLAM, J; FRANCHETI, A. *Cooperação Agrícola: melhoria econômica ou novo projeto de vida?* Passo Fundo: Berthier, 1992.

<sup>67</sup> HOLANDA FERREIRA, 1986, p. 1607.

vocábulo solidariedade à benevolência, dever para com o próximo, luta por uma sociedade de cidadãos igualitários, deu-se a partir do XIX, em virtude das mudanças ocorridas com a Revolução Industrial, fortemente influenciadas pelo cristianismo. Entretanto a origem linguística encontra-se no direito romano, com acepção de responsabilidade geral, obrigação solidária.<sup>68</sup>

No direito romano a palavra solidariedade era utilizada para definir a responsabilidade de mais de um sujeito na mesma obrigação, sendo esses sujeitos, em parte ou no todo, responsáveis pelo pagamento de determinada dívida. Era a chamada obrigação solidária subjetiva presente em nosso ordenamento civil atual como "modalidade especial de obrigação que possui dois ou mais sujeitos, ativos ou passivos, e, embora possa ser divisível, pode cada credor demandar e cada devedor é obrigado a satisfazer a totalidade, com a particularidade de que o pagamento feito por um devedor a um credor extingue a obrigação quanto aos outros coobrigados."<sup>69</sup>

Antônio Abbagnano informa uma visão diferenciada e crítica da solidariedade definida como "doutrina da solidariedade que desenvolve uma formulação nova da velha reivindicação de uma melhor distribuição das riquezas"<sup>70</sup>, traduz uma conotação econômica-política e se distancia da ideia de obrigação moral da doutrina cristã, na qual o ser humano se identifica com o próximo, pelo laço de fraternidade ou ser fraterno.

Sob vários enfoques, a história da solidariedade vem recebendo atenção desde a Antiguidade. Santo Tomás de Aquino empregou o termo "amizade política" para designar o interesse em busca do bem. Essa expressão foi utilizada quando, com base nos ensinamentos de Aristóteles, distinguiu quatro tipos de amizade: natural, doméstica, civil (ou política) e divina. Logo, a "amizade política" passou a ser utilizada como sinônimo de *concordia*, aproximando-se do conceito aristotélico de que a amizade (*philia*) é uma forma de amor e o maior dos bens para as cidades (*polis*), pois resulta na unidade. A *philia* está relacionada a uma atitude na *polis* que garante o bem comum, sendo que a equidade entre as pessoas somente se

---

<sup>68</sup> AMARAL NETO, Francisco do Santos. *Solidariedade*. In: Enciclopédia de Direito Saraiva. São Paulo: Editora Saraiva, 1977, p. 267.

<sup>69</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil - Teoria Geral das Obrigações*. Vol. II. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 133.

<sup>70</sup> ABBAGNANO, Antonio. *Solidariedade*. In: Dicionário de Filosofia: São Paulo: Mestre Jou, 2007, p. 185.

consolida quando existe confiança mútua, isto é, quando um depende do outro, o que os torna iguais.<sup>71</sup>

Com o tempo a expressão passou a ser utilizada para descrever fraternidade (do latim *fraternitas*), passando a ser utilizada para descrever, não somente irmandade, mas relações de pessoas que possuem as mesmas convicções, sejam religiosas, políticas, culturais ou mesmo que desempenhem funções semelhantes.

Foi, no entanto, com a Revolução Francesa e a adoção do lema constituído do tripé *liberdade, igualdade e fraternidade*, palavras com raízes na maçonaria e no cristianismo e de forte influência burguesa, que a dimensão fraterna passou a representar a dimensão fraternal de uma vida em comunidade, sem preconceitos, em condições semelhantes, estabelecendo uma espécie de cidadania entre homens que devem viver de forma livre e digna.<sup>72</sup>

Do lema revolucionário foi a fraternidade que ganhou menos destaque, ofuscada pela ideia de *liberdade* que fora impulsionada na dimensão econômica pelas noções associadas ao livre mercado que surgiram quase que concomitantemente.

Somente no ano de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, resgatou em grande parte a ideia de fraternidade, reconhecendo em seu art. 1º que todos devem agir em relação uns aos outros com o espírito de fraternidade e que os homens são membros de uma mesma família: a família humana<sup>73</sup>, entendendo-se o seguinte.

A fraternidade está na origem de um comportamento, de uma relação que deve ser instaurada com os outros seres humanos, agindo uns em relação aos outros, o que implica também a dimensão de reciprocidade. Nesse sentido, a fraternidade, mais do que um princípio ao lado da liberdade e da igualdade, aparece como aquele que é capaz de tornar esses princípios efetivos.<sup>74</sup>

É nesse contexto que a fraternidade configura-se como parte do princípio de que todos os seres humanos possuem certos deveres em relação aos seus semelhantes, mantendo um sentimento de reciprocidade, isto é, de serem solidários

<sup>71</sup> ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. Apud: SANTOS, Antonio Carlos Alves dos. *Economia e vida na perspectiva da encíclica "Caritas in veritate"*. São Paulo: Editora RBB Ltda, 2010, p. 56.

<sup>72</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 32.

<sup>73</sup> ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/seldh/ct/legis\\_internet/](http://portal.mj.gov.br/seldh/ct/legis_internet/). Acesso em: 27 out,2014.

uns e outros. Trata-se da ideia de ajuda mútua, de união de esforços, na implicância da possibilidade de percepção do outro, no senso ético de responsabilização pelo outro, e, assim, a superação da visão individualista do *ser*.

Se acima se afirmou que a que a prática cooperada ajuda a formar o indivíduo em uma vivência democrática, não seria incorreto também afirmar que a vivência cooperada estimula o desenvolvimento do sentimento de solidariedade entre os cooperados, já que a ideia básica da cooperação é atuação em conjunto, ou seja, *cooperar*. Há pois uma via de mão-dupla entre ambos os princípios.

Numa análise do desenvolvimento do termo, a partir da Revolução Industrial, e sob o argumento de que o nascimento da burguesia e sua ascensão econômica resultaram em uma necessidade de ampliar a exploração da força de trabalho operário, aumentando a miséria da população e criando as chamadas injustiças sociais, Sequeiros distingui o desenvolvimento de dois modelos clássicos de solidariedade nos países considerados desenvolvidos.

O primeiro vem desde a Revolução Industrial até o período entre as duas guerras mundiais. É considerado o modelo operário em sua totalidade, por haver uma maioria marginalizada dos benefícios dos sistema capitalista frente a uma minoria privilegiada. A proposta era de oferecer um modelo de solidariedade que fornecesse possibilidade de modificar as situações de desigualdade. O segundo modelo vem desde a Segunda Guerra Mundial até nossos dias. É visto como uma solidariedade de consenso e existe entre aqueles que desejam manter o estado de bem-estar e as condições democráticas. Impulsionado pelas reivindicações operárias, evoluiu para uma concepção de solidariedade mais humanista, marcando a criação de políticas voltadas a se ajudar mutuamente, com o intuito de diminuir das diferenças sociais e culturais. Esse fenômeno ganhou força por suas políticas humanitárias na busca pela positivação dos direitos humanos.<sup>75</sup>

Também, ao analisar a sociedade a partir do processo de urbanização e industrialização, Émile Durkheim, em 1893, observou a transformação do indivíduo em um ser autônomo e individualista. Determinou que, nesse contexto, a chamada "coesão social", entendida como um modelo em que se adotam normas vinculadas à cidadania, deveria ser fortalecida a partir da criação de laços sociais. Com essa análise Durkheim diferenciou dois tipos de solidariedade.

A *solidariedade mecânica*, a partir da sociedade tradicional que proporcionava estilos de vida semelhantes às pessoas (físicos, sociais e culturais), motivo pelo qual se uniam em prol de um objetivo, *para manter igualdade, preservação e perpetuação do grupo*. A segunda, classificada

---

<sup>75</sup> SEQUEIROS, Leandro. *Educar para solidariedade: projeto didático para uma nova cultura de relação entre os povos*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000, p. 27 e 39.

como *solidariedade orgânica*, baseava-se na observação da sociedade moderna que se tornava, cada vez mais, diferente e interdependente em razão da divisão do trabalho. Esse tipo de solidariedade exigia maior interrelação e cooperação entre os indivíduos, fazendo com que a consciência coletiva fosse colocada acima da consciência individual.<sup>76</sup>

Embora pautada em uma perspectiva que afirmava a importância do *status quo* vigente e reiterava a hierarquia na sociedade de classes, a análise durkheimniana introduz a ideia de solidariedade como princípio organizador da vida social, que viria posteriormente a ser explorada por outros pensadores, expressa na concepção de direitos humanos, manifestadamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, integrante do rol de princípios e fundamentos dos Estados Sociais Democráticos.

Na realidade hodierna, contudo, há discordância do sentido preferencialmente horizontal e acrítico com base no qual o conceito de solidariedade foi construído e implementado. Tais críticas se baseiam principalmente no fato de que o desenfreado processo contemporâneo e unilateral de globalização econômica das últimas décadas, além de desconsiderar as peculiaridades culturais e políticas dos variados países e regiões do mundo, agudizou uma nova epistemologia solidária, mais crítica e comprometida com as sociedades mais necessitadas.

Tal como definido por Lucilda Selli e Volnei Garrafa, entende-se por solidariedade crítica a capacidade do agente discernir, ou seja, de possuir critérios capazes de ajudá-lo a discriminar as dimensões sociais e políticas indissociavelmente presentes na relação solidária. Assim a solidariedade não se esgota enquanto relação típica da sociedade civil, possuindo um elemento político que tem como referência o Estado, afirmando o autor o seguinte.

A identidade da solidariedade crítica está centrada no comprometimento do sujeito em suas intervenções e ações orgânicas, visando proporcionar ao "outro" a conquista da autonomia, livre de paternalismos ou de qualquer forma de assistencialismo e autoritarismo, cuja expressão histórica concretiza-se no exercício da liberdade individual consagrada na Carta dos Direitos Humanos e da Constituição brasileira. Considera-se, assim, que essas ações e intervenções devem privilegiar - fundamentalmente - o respeito ao pluralismo moral e a construção de transformações sociais includentes. [...] Nesse sentido, o enfrentamento dos problemas sociais supõe articular as disposições governamentais com as iniciativas sociais, os recursos institucionais com as dinâmicas comunitárias, a competência técnica com a

<sup>76</sup> DURKHEIN, Émile. *Solidariedade mecânica ou por similitudes*. Apud: PONTES, Alan Oliveira. *O princípio da solidariedade social na interpretação do Direito da Seguridade Social*. 2006. Dissertação de Mestrado em Direito da Seguridade Social. Faculdade Direito - USP. São Paulo. Disponível em: <http://www.worldcat.org/title/principio-da-solidariedade-social-na-interpretacao-do-direito-da-seguridade-social/oclc/124029482>. Acesso em: 13 nov, 2014.

habilidade humana. A proposta da solidariedade como valor que guia essas associações é a que se refere à cidadania, compreendendo-se que tal fator agregador, diz respeito as forças civis, políticas e sociais.<sup>77</sup>

Como se pode ver, ações solidárias e críticas, implementadas com base no sentido político que se configura por meio da cooperação, são capazes de transformar pessoas e sociedades, já que propõem um ato programático, orgânico e coletivo, executado a partir dos atores envolvidos com vistas a ações transformadoras do *status quo* que possam contribuir concretamente para a melhoria de suas vidas. A solidariedade, "[...] mais do que um ato ou ação isolada, é um compromisso inalienável de cada pessoa, de cada ser humano e dos próprios Estados para com as pessoas mais necessitadas, objetivando que saiam da situação de exclusão e marginalidade em que se encontram"<sup>78</sup>.

A solidariedade é hoje um tema crescente, principalmente a partir de sua constitucionalização. Muitos países, assim como o Brasil, incluíram-na nas suas Constituições, entendendo-a como um princípio social relacionado a construção de sociedades mais livres e justas, sugerindo-se, para sua concretização, mudanças sociais a partir de formas solidárias de participação, com o Estado trabalhando em conjunto com a sociedade no objetivo de se criar novos valores voltados aos próprios cidadãos e à cidadania.

A Constituição de 1988, desde seu preâmbulo já perfila que o Estado Democrático tem por fim assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança e o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade que se quer reconhecer como fraterna, pluralista e sem preconceitos. Nesse sentido, a Constituição vigente estabelece como diretriz fundamental do Estado brasileiro que:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária

Trata-se, pois, de um fundamento normativo de toda a ordem jurídica e na definição de José Joaquim Gomes Canotilho, "[...] um princípio constitucional

<sup>77</sup> SELLI, Lucilda; GARRAFA, Volnei. Bioética, solidariedade crítica e voluntariado orgânico. Rev. Saúde Pública, 2005. Apud.: PONTES, Alan Oliveira. *O princípio da solidariedade social na interpretação do Direito da Seguridade Social*. 2006. Dissertação de Mestrado em Direito da Seguridade Social. Faculdade Direito - USP. São Paulo. Disponível em: <http://www.worldcat.org/title/principio-da-solidariedade-social-na-interpretacao-do-direito-da-seguridade-social/oclc/124029482>. Acesso em: 13 nov. 2014.

<sup>78</sup> FREIRE, 2001, p. 87.

impositivo que na seara da Constituição dirigente, impõe aos órgãos do Estado e ao legislador a execução de fins e tarefas<sup>79</sup>, evidenciando-se.

Sociedade livre é sociedade sob o primado da **liberdade**, em todas as suas manifestações e não apenas enquanto liberdade formal, mas sobretudo como liberdade real. Liberdade da qual, neste sentido, consignado no art. 3º, I, é titular - ou co-titular, ao menos paralelamente ao indivíduo - a sociedade. Sociedade justa é aquela, na direção do que aponta o texto constitucional, que realiza **justiça social**,[...]. Solidária, a sociedade que não inimiza os homens entre si, que se realiza no retorno, tanto quanto historicamente viável, à *Gesellschaft* - a energia que vem da densidade populacional fraternizando e afastando os homens uns dos outros.<sup>80</sup>

Hugo Thamir Rodrigues avança bastante no exame sobre a existência do princípio que denomina de *harmonização solidária das políticas tributárias municipais*, reconhecendo-o como um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos Municípios.<sup>81</sup>

Rodrigues verifica a existência constitucional, argumentando favoravelmente tendo-se em vista a visão geral da Constituição e a crença de que o federalismo somente pode funcionar se baseado em relações de harmonia e cooperação entre suas partes componentes, como se pode ver abaixo.

Frise-se, inicialmente, até mesmo por uma questão de honestidade científica, que o que se pretende, efetivamente, é verificar da existência de um princípio que há muito se acredita existir, tendo-se em vista a visão geral da Constituição e a crença de que o federalismo somente pode funcionar se baseado em relações de harmonia e cooperação entre suas partes componentes.<sup>82</sup>

Parafraseando Rodrigues, por honestidade científica é preciso afirmar que a ideia de sugerir a construção de um modelo de cooperação interinstitucional pública, nasceu da leitura da obra deste autor, tanto pelo contexto do trabalho, quanto pela passagem acima, em que desperta o interesse pelo estudo dos princípios da solidariedade e da cooperação em harmonia e como sói acontecer no ambiente do Estado federal. Aliás, por tais entrelaçamentos, o federalismo será objeto de estudo próximo capítulo deste trabalho.

<sup>79</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1992, p.178.

<sup>80</sup> GRAUS, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 258.

<sup>81</sup> RODRIGUES, Hugo Thamir. *Harmonização Solidária das Políticas Tributárias Municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios*. 2003. 276 f. Tese (Curso de Pós-Graduação em Direito, Programa de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, 2003, p. 228.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 228.

Rodrigues reporta-se ao art. 3º, inciso I, da Constituição, contextualizando a expressão jurídica denominada de *sociedade solidária*, para entendê-la como sociedade imanada, ou seja, sociedade fraterna, amigável e cordial, portanto, segundo ele, interdependente e com objetivos comuns.<sup>83</sup>

Os princípios da cooperação e da solidariedade não se confundem. Estão imbricados entre si no próprio texto constitucional, enquanto condições de possibilidades que fundamentam as políticas públicas do Estado federal brasileiro. A solidariedade se evolva axiologicamente, enquanto que a cooperação se manifesta como prática laboral coletiva.

Do ponto de vista jurídico-positivo, a cooperação encontra assento no art. 4º, inciso IX, da Constituição, quando o texto determina sua utilização nas relações internacionais, como cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Internamente seria evidente sua utilização em igual medida, servindo de argumento a própria pergunta feita por Rodrigues “[...] Se a cooperação entre os povos, em escala mundial, é fundamental para o progresso da humanidade, pode-se pretender que seja diferente em nível interno?”<sup>84</sup>

Cabe evidenciar, portanto, que os princípios da cooperação e da solidariedade são valores e elementos fundamentais com a realização do princípio do Estado Democrático de Direito, determinado no art. 1º da Constituição. Ações cooperadas envoltas de solidariedade representam uma possibilidade de concretização e harmonização dos interesses individuais com os interesses sociais, com a busca de melhores condições de vida, de liberdade, de igualdade material e de justiça social e dignidade.

Nesse contexto, não se pode olvidar, da consonância do desenvolvimento do cooperativismo como potencial emancipatório para o resgate da cidadania. A atividade cooperativa se apresenta em condições de oferecer respostas, senão todas, pelo menos algumas das principais carências que se verificam na sociedade, principalmente aquelas relacionadas à promoção de ações, da interdependência, do bem comum, da democracia exercida com respeito ao outro e da fraternidade, com base no estabelecimento de uma atividade econômica permeada pelos laços da troca complementar.

---

<sup>83</sup> RODRIGUES, 2003, p. 237.

<sup>84</sup> Ibidem, p. 238.

Do termo ao princípio, a cooperação se arvora como uma atividade humana nos mais distantes recônditos da Terra. Sob um novo *status*, a cooperação se apresenta sob a denominação de cooperativismo. O ato cooperativo merece exame enquanto uma atividade própria de organizações cooperativas, a fim de que sirva de exemplo não apenas para o reconhecimento de sua existência no “caso CCGL”, mas para que oriente a construção de um modelo de cooperação intergovernamental aprimorado e efetivo. Por isso, então, a passagem para o tópico seguinte em que se estuda a evolução histórica de cooperativismo e da cooperativa.

### 3.4 Evolução histórica de cooperativismo e da cooperativa

Apesar de uma longa história e de sua importância socioeconômica, o cooperativismo é um fenômeno ainda pouco compreendido e, por muitas vezes, têm se concebido o cooperativismo e a cooperativa apenas sob o olhar de empresa privada. Todavia, há hoje tentativas de elaboração teórica com maior rigor metodológico e histórico, com o objetivo de melhor entender esse fenômeno e compreender sua evolução e atual configuração, quer como teoria de comportamento humano ou mesmo como teoria econômica de cooperação.

Para alguns autores, com base numa visão histórica do processo de constituição do cooperativismo, afirma-se que o mesmo é um movimento tão antigo que remonta aos primórdios da história humana. A partir de uma visão baseada na natureza humana quanto a tendência natural e universal de cooperar, o cooperativismo é visto como um fenômeno natural.

Manifestações do instinto de ajuda mútua têm-se presentes em toda a natureza e até nos últimos degraus da vasta escala de seres vivos. Subindo-a paulatinamente, até atingir os animais superiores, encontram-se provas inconcussas de instinto, de hábitos de solidariedade e de apoio recíproco. São clássicos os exemplos da formiga precavida e laboriosa e da abelha ativa, símbolos do espírito de associação de uma causa comum. [...] Este princípio e esta solidariedade que existem na ordem da natureza têm por instrumento específico a cooperação na ordem social, econômica e moral, bem como na órbita da inteligência e na esfera profissional. O homem, como ocupante do mais elevado da escala dos seres vivos, prescinde de auxílio e cooperação mútua, para a consecução de seus objetivos mais imediatos. Dessa forma, há uma tendência do homem em buscar sanar as exigências que o meio lhe impõem por meio de uma ação grupal [...], por isso, o cooperativismo é um fenômeno que tem acompanhado a evolução do homem desde os seus primórdios.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> KLAES, L. S. *Cooperativismo e ensino a distância*. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. UFSC, 2005. Apud: ALVES, Francisco de Assis; MILANI, Imaculada Abenante.

Assim, desde o começo da civilização, manifestações de cooperação entre os indivíduos, consubstanciadas na ajuda mútua, são vistas como formas embrionárias de cooperativismo. Habitualmente lembradas como o arrendamento de terras para exploração comum entre os babilônios na antiguidade, as sociedades de auxílio mútuo para enterros e seguros desenvolvidas entre os romanos e gregos ou mesmo as corporações de ofícios na sociedade medieval, são consideradas como experiências cooperativas e associativas em períodos remotos, tratando-se de manifestações de sociabilidade características do homem enquanto ser social.<sup>86</sup>

Para outros autores, com base numa teoria econômica solidária, mesmo reconhecendo a existência do cooperativismo antes do século XIX, não há a possibilidade de considerar tais experiências como parte do movimento cooperativista moderno, passando a ser entendido como "um movimento associativista de trabalhadores oriundo da oposição operária às consequências do liberalismo econômico praticado na Inglaterra e na França nos séculos XVIII e XIX"<sup>87</sup>.

Dessa forma, entende-se que o movimento cooperativo moderno emergiu, em conjugação com o capitalismo, no início do século XIX, para lhe resistir, atenuando os seus efeitos mais penalizantes para os trabalhadores. Rui Namorando explica tal situação.

[...] as cooperativas eram algo mais do que um dos pilares do movimento operário, já que, como a sua própria designação sugere, sempre foram também uma expressão organizada da cooperação entre os homens. Uma expressão organizada da cooperação que a tem como eixo. Ora, como sabemos, a cooperação é o verdadeiro tecido conjuntivo das sociedades humanas. Nos primórdios da civilização, foi mesmo uma das condições básicas para a sobrevivência da espécie. Por isso, as cooperativas estão muito longe de ser um fenômeno circunstancial historicamente datado e passageiro. Pelo contrário, sendo organizações movidas pelo impulso de cooperação, radicam-se através dele no que há de mais essencial nas sociedades humanas. Propostas estas razões para a opção pela via cooperativa e dada a evolução do respectivo fenômeno, é legítimo que se pergunte se continua a ter sentido valorizar-se para a sua compreensão o seu código genético, na parte em que o radica historicamente no movimento operário. Inclino-me para uma resposta afirmativa, uma vez que essa ligação ao movimento operário deixou a sua marca no universo cooperativo, em

---

Sociedades Cooperativas: Regime Jurídico e procedimentos legais para sua constituição e funcionamento. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006, p. 32-34.

<sup>86</sup> ALVES, Francisco de Assis; MILANI, Imaculada Abenante. Sociedades Cooperativas: Regime Jurídico e procedimentos legais para sua constituição e funcionamento. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006, p. 2-3.

<sup>87</sup> COSTA, Luciano de Souza. *O Cooperativismo: uma breve reflexão teórica*. Artigo. Disponível em: [www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/revista.../c\\_rev011\\_resumo04.html](http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/revista.../c_rev011_resumo04.html). Acesso em: 22 out, 2014.

termos verdadeiramente estruturantes. E deixou-a através dos Princípios de Rochdale, que remonta a 1844.<sup>88</sup>

Desse modo, o ato de cooperar não pode ser confundido com o cooperativismo, pois, enquanto o primeiro pode ser entendido como qualquer ato ou ação solidário com outras pessoas em qualquer formação socioeconômica, o segundo só pode ser entendido como um movimento social que procurou se contrapor a opressão social do sistema capitalista competitivo do século XIX.

Enquanto cooperação significa ação conjunta com vistas a um mesmo objetivo, o cooperativismo, por sua vez, significa sistema, doutrina ou ideologia, determinando-se cooperativa como a entidade ou instituição onde as pessoas cooperam objetivando o mesmo fim.

O cooperativismo é, portanto, um movimento social produzido por um determinado período do capitalismo, mais precisamente no final do século XVIII e início do século XIX, período no qual o conflito entre capital e trabalho atingiu seu ápice, e as péssimas condições de vida da classe trabalhadora fizeram com que homens como Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1837), Benjamin Buchez (1796-1865), Louis Blanc (1812-1882), entre outros, que compunham a corrente socialista utópica, viessem a propor um ideal alternativo ao individualismo (o cooperativismo) e uma organização alternativa à empresa capitalista (a cooperativa). É a partir desses homens que a classe trabalhadora começa a se organizar e a reivindicar melhores condições de trabalho e vida. Daí surgem as associações, os sindicatos, os partidos políticos da classe trabalhadora e, em particular, as cooperativas.<sup>89</sup>

Há registros de experiências cooperativas no final do século XVIII na Inglaterra, França e Alemanha, representando uma das soluções que procurava amenizar os desequilíbrios resultantes do liberalismo econômico, relacionadas, conseqüentemente, com o proletariado em busca de meios para melhorar as precárias condições de trabalho e vida, determinando-se que este contexto propiciou condições para o seu desenvolvimento, como reação às práticas de livre-concorrência.

Para Diva Benevides Pinho, no entanto, uma das experiências mais exitosas foi a Cooperativa de consumo dos *Pobros Pioneiros de Rochdale*, constituída numa pequena cidade da Inglaterra.

<sup>88</sup> NAMORANDO, Rui. *Cooperativismo – um horizonte possível*. Centro de Estudos Sociais Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra: Maio de 2005. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/229/229.php>. Acesso em: 15 out, 2014.

<sup>89</sup> COSTA, Luciano de Souza. *O Cooperativismo: uma breve reflexão teórica*. Artigo. Disponível em: [www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/revista.../c\\_rev011\\_resumo04.html](http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/revista.../c_rev011_resumo04.html). Acesso em: 22 out, 2014.

Constituída em 21 de dezembro de 1844, na cidade de Rochdale, esta cooperativa foi fruto da iniciativa de 28 operários do setor têxtil, que buscavam melhorar suas vidas. Então, em outubro de 1844, foi fundada "Rochdale Society Equitable Pioneers Limited", e no mesmo ano, começou a funcionar como armazém cooperativo para fornecimento de gêneros alimentícios, vestuário e outras mercadorias de uso pessoal dos associados. Iniciou com capital de 28 libras, o suficiente apenas para comprar uma pequena quantidade de manteiga, farinha de trigo, aveia e vela. A sociedade cresceu rapidamente. Em 1845 eram 88 associados, enquanto o capital social atingia 180 libras. Em 1857 já contava com 1850 associados e, depois de dez anos, atingiu um número impressionante de 5.300 associados.<sup>90</sup>

Grande parte dos autores que abordam o estudo sobre as origens do cooperativismo moderno apontam a Cooperativa de Rochdale como a primeira surgida com as características e princípios atuais, sendo assim considerados inspiradores do movimento cooperativo pelo mundo: "os *Pioneiros de Rochdale*, como ficaram conhecidos em todo o mundo, não inventaram os princípios fundamentais do cooperativismo, mas antes os celebrizaram e os tornaram efetivos pela feliz aplicação que deles fizeram".<sup>91</sup>

Ressaltam Francisco de Assis Alves e Imaculada Abenante Milani que o sucesso transformou a experiência em um símbolo e que os princípios determinados no Estatuto dos Pioneiros de Rochdale "representaram fundamentos tão vigorosos, que são, basicamente, os mesmos princípios que ainda orientam a sociedade cooperativa".<sup>92</sup> Os princípios de estrutura e funcionamento elaborados em seu estatuto consagravam o seguinte.

1) Livre adesão dos sócios, sem distinção de raça, cor, religião ou corrente política e o estabelecimento de um auto-governo democrático; 2) Direito de um voto por associado, independente do capital investido; 3) Pagamento de juros limitados ao capital; 4) Distribuição aos associados, dos ganhos líquidos, proporcionalmente ao uso dos bens e serviços na sociedade; 5) Orientação para que as operações fossem feitas em dinheiro e à vista, impedindo que os cooperados assumissem obrigações além de suas possibilidades orçamentárias; 6) reuniões frequentes dos associados com o objetivo de analisarem o desenvolvimento da sociedade; 7) Estabelecia a constituição de um fundo especial destinado ao aperfeiçoamento intelectual dos sócios;<sup>93</sup>

Numa análise detalhada do conteúdo doutrinário dessas proposições, Pinho informa que as normas elaboradas pelos 28 tecelões foram propagadas na época e

<sup>90</sup> PINHO, Diva Benevides. *A doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1982, p. 32.

<sup>91</sup> MAUAD, Marcelo. *Cooperativas de Trabalho*. São Paulo: LTr, 1999, p. 22.

<sup>92</sup> ALVES; MILANI, 2006, p. 14.

<sup>93</sup> Ibidem, p. 15.

ecoaram até os dias de hoje, considerando os "Probos Pioneiros" os inventores da moderna distribuição cooperativa de bens de consumo, asseverando que.

O sucesso de Rochdale inspirou o movimento cooperativo pelo mundo, de tal modo que os valores (solidariedade, igualdade, fraternidade, democracia, equidade, responsabilidade social, transparência) e os participação econômica, autonomia e independência, educação, treinamento e informação, cooperação, preocupação com a comunidade) elaborados pelo "Probos Pioneiros" são, até hoje, com algumas pequenas mudanças, adotados pelo movimento cooperativista.<sup>94</sup>

O cooperativismo resultou, portanto, da tentativa dos trabalhadores de resolver, por meio da ajuda mútua, da ideia de solidariedade e de igualdade, os problemas sociais que os atingiam. Movidos por ideais de fraternidade e justiça social, acreditavam na razão humana de atuar reformando a evolução econômica.

Atualmente o cooperativismo não tem fronteiras. No Brasil ganhou espaço nas atividades privadas. Possui símbolo, bandeira, política nacional, legislação própria, avançando em diversos temas e áreas, como educação cooperativa e intercooperação (cooperação entre cooperativas). Possui várias modalidades encampando a forma da sociedade, a natureza jurídica e suas características, por exemplo. Entre tantas modalidades, possui as seguintes: cooperativas de consumo, de produção, de crédito, de seguros, de trabalho, de beneficiamento de produtos, de venda em comum, de compra em comum, de abastecimento, de editoras e de cultura intelectual, industriais, mistas, habitacionais, agropecuárias, educacionais, médicas, sociais etc.

Apresenta-se, assim, o movimento denominado de cooperativismo como uma oposição ao individualismo e ao materialismo econômico, como um sistema reformista da sociedade por meio da solidariedade e cooperação. Enquanto doutrina, preconiza como principal objetivo o aperfeiçoamento moral do ser humano, pelo alto sentido ético da solidariedade, complementado pela ação cooperada pela melhoria econômica, possibilitando, dessa forma, a construção de uma racionalidade que tenha como eixo a cooperação e a solidariedade, baseados em princípios democráticos de um Estado Social.

Veja-se, então, que da cooperação ao cooperativismo o interesse coletivo prepondera ao individual. O "caso CCGL" apresenta fortes indícios desta situação,

---

<sup>94</sup> PINHO, 1982, p. 33

na medida em que amplia a defesa do bem comum. De uma cidade para várias cidades de uma mesma região aquela relação de cooperação parece retirar uma marca velada que discriminava cidadãos entre si, como se os homens e mulheres de uma cidade fossem diferentes a ponto de se encampar uma “guerra fiscal” em seu favor e em detrimento das demais comunidades. E este é um acontecimento normal no Estado brasileiro dada a possibilidade prática, no âmbito da competência e da autonomia municipal, de estabelecer uma disputa mediante concessões, principalmente, de benefícios tributários.

### 3.5 Origens e evolução do Cooperativismo no Brasil

O início do movimento cooperativista no Brasil data de 1847, com a fundação, no atual Estado do Paraná, da Colônia Tereza Cristina, organizada sob as bases cooperativas. Contudo, as sociedades cooperativas, nos moldes que hoje são conhecidas, surgem no país a partir de 1891, com base na previsão do art. 72, § 8,<sup>95</sup> da Constituição Republicana promulgada no mesmo ano. Em 1903, o Decreto Legislativo nº 979, primeiro diploma legal a tratar do assunto, facultava aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para a defesa de seus integrantes, referindo-se expressamente, à formação de crédito agrícola e de cooperativas de produção e consumo.<sup>96</sup>

Para Alves e Milani, no final do século XIX, concomitantemente com o desenvolvimento dos centros urbanos, surgiram cooperativas de consumo, sendo que na área rural datam do início do século XX, exemplificando.

Em 1891 surgiram a Associação Cooperativa dos Empregados da Cia. Telefônica, em Limeira; em 1894, a Cooperativa Militar de Consumo do Rio de Janeiro; em 1895, a Cooperativa do Proletariado Industrial de Camaragibe, em Pernambuco e, em 1897, a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Cia. Paulista de Campinas. Já no século XX, em 1913, foi fundada na cidade de Santa Maria, Rio Grande do Sul, a COOPFER - Cooperativa de Consumo dos Empregados da Viação Férrea. Essa Cooperativa, para prover as necessidades de seus dezoito mil associados, criou uma Caixa de Pecúlio, montou uma Casa de Saúde, criou uma rede de escolas primárias ao longo da via férrea, montou oficinas para diversos ramos de profissão, foi pioneira do ensino técnico, além de construir um parque industrial de apoio aos seus

<sup>95</sup> A Constituição Federal de 1891, assim dispunha:

"Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos: [...] § 8º A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública."

<sup>96</sup> ALVES e MILANI, 2003, p. 10.

associados. Na área rural, as primeiras Cooperativas datam do início do século XX. No Rio Grande do Sul, em 1902, são criadas as Caixas Rurais e, em Minas Gerais, em 1907, as Cooperativas de Produtores Rurais. Estas foram organizadas com o objetivo de eliminar os intermediários da produção agrícola, cuja comercialização era controlada por estrangeiros.<sup>97</sup>

As sociedades cooperativas, tanto aqui no Brasil como em outros países, nos primórdios de sua criação eram instituídas independentemente de qualquer legislação específica. No nosso país as primeiras cooperativas datam de 1891, mas só em 1903 tivemos a primeira legislação sobre cooperativismo, com a edição do Decreto nº 979<sup>98</sup>, o qual permitia aos sindicatos de agricultores organizar caixas rurais de crédito e cooperativas de consumo e produção.

Para Cláudio Armando C. de Menezes o cooperativismo foi introduzido no Brasil graças à influência estrangeira e regulamentado nos primórdios do século passado.

Em 1907, pelo Decreto n. 1637, as Cooperativas foram legalmente reconhecidas. Mas, esse diploma legal equiparava as sociedades cooperativas às sociedades anônimas, em nome coletivo ou comandita simples e as considerava entidades de fins lucrativos, cujos lucros podiam ser distribuídos, em partes iguais, ou proporcionalmente ao capital subscrito pelos sócios. O Decreto n. 22.239, editado em 19 de dezembro de 1932, adotou as principais características elaboradas pela doutrina cooperativista, mas continuou admitindo a cooperativa com fins lucrativos e de natureza mercantil. [...] E, em 1938, o Decreto-lei n. 581 cuidou do registro e fiscalização da sociedade cooperativa.<sup>99</sup>

Vários outros decretos foram editados, destacando-se o Decreto Lei nº 59, de 21 de novembro de 1966 que, após sua regulamentação, deu à sociedade cooperativa natureza civil, determinando que as cooperativas, qualquer que fosse sua categoria ou espécie, seriam entidades de pessoas com forma jurídica própria, não sujeitas à falência, distinguindo-se das demais sociedades pelas normas e princípios estabelecidos nesse decreto, competindo ao Governo Federal orientar essa política. Em 16 de dezembro de 1971, foi editada a Lei 5764, ainda em vigor, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo e instituiu o regime jurídico das Sociedades Cooperativas, afirmando Bulgarelli.

<sup>97</sup> ALVES e MILANI, 2003, p. 12.

<sup>98</sup> BRASIL. Decreto nº 979, de 06 de janeiro de 1903. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/). Acesso em: 23 out, 2014.

<sup>99</sup> MENEZES, Cláudio Armando C. de. *Cooperativas*. In: VASCONCELOS, Francisco Chagas (Organização). *Cooperativas: Coletânea de Doutrina, Legislação, Jurisprudência e Prática*. São Paulo: Iglu Editora, 2001, p.32.

Inaugura-se assim o mau vezo de se conceituar em lei a "política cooperativista", num sentido paternalista de orientação estatal, quando a política cooperativa deve ser o conjunto de diretrizes gerais que presidem e orientam a atividade do movimento, e não a sua própria atividade, e embora seja ponto pacífico que, em certos setores da atividade econômico-social, notadamente nos países subdesenvolvidos, o cooperativismo deve integrar-se aos planos governamentais - a sua subordinação total ao Poder Público não se justifica. A independência do movimento cooperativista é indispensável para seu progresso, sobretudo a sua existência autêntica de acordo com seus princípios doutrinários.<sup>100</sup>

Assim, antes da promulgação da atual Constituição, o funcionamento da sociedade cooperativa dependia de autorização do Poder Público, assim como a cooperativa era totalmente tutelada pelo Estado. A Constituição Federal de 1988, a primeira a tratar desse tema, em seu art. 5º, XVIII<sup>101</sup>, como direito e garantia fundamental, pregou a política de estímulo ao desenvolvimento do cooperativismo, com a inexigibilidade de autorização para criação e funcionamento.

Embora, também, não haja dúvidas quanto ao sistema econômico vigente no Brasil, é evidente que o capitalismo não se apresenta da mesma forma a todos os atores que dele fazem parte. É notório, por exemplo, que a promulgação da Constituição Federal de 1988 significou, de forma clara, o abandono da perspectiva genuinamente liberal pelo legislador brasileiro. Isso se verifica, sobretudo, pela postura intervencionista que o Estado, de acordo com o texto constitucional, deveria assumir, com ênfase ao que diz respeito à elaboração de políticas públicas que atendam aos direitos sociais.

As alterações na redação da Constituição brasileira ao longo desses 26 anos, contudo, foram conduzidas pelo contexto histórico (pela política nacional e pelas circunstâncias do capitalismo internacional) e levaram a uma relativização da presença do Estado em diversos setores, abrindo espaço ao capital privado. Apesar das muitas emendas constitucionais que flexibilizaram a atuação do Estado no âmbito econômico, os princípios que originalmente orientam a ordem econômica brasileira continuam com a função de estabelecer diretrizes gerais, explicitando as finalidades, da exploração de atividades econômicas no território brasileiro.

<sup>100</sup> BULGARELLI, Waldírio. *As Sociedades Cooperativas e a sua Disciplina Jurídica*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Revovar, 2000, p. 69-70.

<sup>101</sup> Constituição Federal de 1988: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, no termos seguintes: [...] XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Nesse sentido, a ordem econômica nacional se encontra subordinada aos princípios constantes no texto constitucional, o qual indica o sentido do sistema econômico capitalista no Estado brasileiro.

Nesse aspecto, pode-se elencar, a título de exemplo, a ideia de função social da propriedade, função social do contrato e, de modo geral, a publicização do direito civil, ou seja, a interpretação dos institutos jurídicos do direito privado a partir de um viés que prioriza o interesse público implícito nas relações entre particulares. A Constituição dá margem, portanto, para o exercício de modos alternativos de produção, que extrapolam as práticas do direito empresarial, via tradicional de exercício da atividade econômica em nosso País. Exemplos desses institutos alternativos são, por exemplo, as sociedades cooperativas, cuja existência encontra respaldo constitucional, bem como regulamentação específica na legislação ordinária. O exercício da atividade cooperativa, bem como o estudo dessas organizações, exige a superação de noções tradicionais sobre desenvolvimento, passando a perceber tal conceito como ponto de convergência de inúmeros fatores sociais, e não apenas um reflexo automático e imediato do crescimento econômico.<sup>102</sup>

O Brasil, quando da promulgação da Constituição de 1988, apontou em seu preâmbulo o desenvolvimento como um dos valores a serem garantidos pelo texto constitucional e, ainda, em seu art. 3º como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Considerando os demais valores elencados, os quais devem ser interpretados de forma complementar, jamais excludente, extrai-se daí que o desenvolvimento pretendido pelo Estado brasileiro está intrinsecamente vinculado a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao progresso social, com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades e a promoção do bem comum.

Para além dos aspectos gerais atinentes ao desenvolvimento nacional, a Constituição Federal especificou formas de realização deste processo, apontando diretrizes, e vinculando, inclusive, o orçamento público, em determinados percentuais, a investimentos e políticas públicas especiais, cabendo destacar o que prevê o texto constitucional sobre a ordem econômica nacional e sobre a exploração das atividades econômicas no território brasileiro, acentuando a possibilidade de organização de sociedades cooperativas como instrumentos eficientes de produção e distribuição de riquezas, mediante determinação em seu art. 170.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os

---

<sup>102</sup> ROSSI, Amélia do Carmo Sampaio. *Cooperativismo à luz dos princípios constitucionais*. 4ª ed. Curitiba: Juruá. 2008, p. 147.

seguintes princípios: I -soberania nacional; II -propriedade privada; III -função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;VII -redução das desigualdades regionais e sociais; VIII -busca do pleno emprego; IX -tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O texto constitucional trata, portanto, do exercício da atividade econômica como um fenômeno complexo, na medida em que aponta uma série de aspectos a serem observados por quem a protagoniza (com ênfase, por exemplo, à proteção da dignidade humana, função social da propriedade, à busca do pleno emprego, à redução das desigualdades e, ainda, à defesa do meio ambiente). Além disso, é importante salientar que os valores como liberdade, democracia e justiça social são pilares fundamentais da ordem econômica brasileira, sendo, portanto, pressupostos imprescindíveis para o exercício de qualquer atividade econômica.

De acordo com Enio Meinen, a relação entre a cooperação e a Constituição Federal é mais profunda, uma vez que os objetivos do Estado brasileiro, expressos no texto constitucional, coincidem com os objetivos do cooperativismo. Veja-se, segundo o autor.

[...] fundamentos como cidadania, dignidade da pessoa humana, valor social do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, bem assim objetivos como liberdade, justiça, solidariedade, desenvolvimento, redução de desigualdades, promoção do bem comum ou coletivo e não discriminação compõe exatamente o rol de valores e princípios do cooperativismo, assim secularmente consagrados.<sup>103</sup>

Tal afirmação evidencia a potencialidade das sociedades cooperativas na promoção do desenvolvimento nacional, já que a persecução de seus objetivos colaborará, de forma direta, para a concretização dos interesses do País, no que tange ao desenvolvimento entendido este como capacidade de ampliar as condições de bem-estar e emancipação dos sujeitos, de assegurar qualidade de vida e fortalecer as características próprias de um Estado Democrático.

---

<sup>103</sup> MEINEN, Ênio. As sociedades cooperativas na Constituição Federal. In: DOMINGUES, Jane Aparecida Stefanos (org.). *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002, p. 26.

Além dos objetivos republicanos expressos no texto constitucional e dos dispositivos atinentes, especificamente, ao cooperativismo, cabe mencionar, também, a convergência, entre a Constituição Federal e as práticas cooperativas de valores genéricos, tais como a solidariedade, a liberdade, a democracia, a justiça social e a igualdade, assim afirmando Rossi.

estes valores, cujo desenvolvimento o texto da Constituição Brasileira estimula, são também promovidos pelo cooperativismo. A democracia expressa no texto constitucional abrange tanto a democracia representativa manifesta, sobretudo, no direito a votar e ser votado, quanto a democracia participativa, ou seja, a participação direta dos indivíduos nas decisões estatais. O cooperativismo, do mesmo modo, valoriza (e, mais do que isso, depende) da participação efetiva dos seus associados, sob pena de descaracterizar a própria sociedade cooperativa, quão elementar é este valor para a prática cooperativista. [...] O cooperativismo aparece, dentro do contexto destas novas instituições, como um dos movimentos sociais, que se caracterizavam, sinteticamente, pela contraposição à ordem capitalista dominante, buscando formas de produção e distribuição das riquezas alternativas às tradicionais do sistema econômico.<sup>104</sup>

Nesse sentido, o desempenho da atividade econômica através de sociedades cooperativas vai ao encontro do que prevê o texto constitucional. Além disso, a própria Constituição previu, em alguns dispositivos, o incentivo à criação de cooperativas, fazendo constar, além do rol de direitos fundamentais, em seu art. 174, §2º, que “a lei apoiará o cooperativismo e outras formas de associativismo”, evidenciando, nesse sentido, o relevante espaço que essas sociedades possuem para a atividade econômica no Brasil, afirmando-se.

O atual cenário econômico possibilita o surgimento de formas associativas de organização econômica. As organizações cooperativas têm possibilidade de oferecer oportunidades de trabalho e de melhor nível de renda, viabilizando condições mais favoráveis de inserção de mercado, fortalecendo a cidadania, dignidade e autoestima das pessoas. Nas iniciativas cooperativas o indivíduo passa a ser, ao mesmo tempo, sócio e trabalhador, responsabiliza-se pelo bom andamento do negócio sem perder de vista que, sem objetivar o lucro o empreendimento não está apenas a seu serviço, mas a serviço de todos que dele fazem parte, e também da sociedade. A visão individualista é posta de lado e a lógica passa a ser a busca do bem-estar coletivo.<sup>105</sup>

Importante observar que o desafio na organização de uma sociedade cooperativada está relacionado com a validação de seus valores e princípios que

<sup>104</sup> ROSSI, 2008, p. 149.

<sup>105</sup> Ibidem, p. 72.

devem pautar suas atividades e que fundamentam a necessidade de negociações éticas com a comunidade. Se as atividades cooperativas são exercidas fora da lógica instituída pelos seus princípios, estas atividades se desvirtuaram para um autêntico empreendimento do tipo capitalista, em que não há exatamente a preocupação com a ideia democrática de busca de bem comum. Nesse sentido, afirma Walter Frantz.

A cooperação é uma ação que decorre de um ato de vontade política de indivíduos que passam a se identificar como sujeitos e atores, por causa de necessidades ou interesses comuns, em um determinado contexto social. Passam a pensar e agir de uma forma ordenada e esclarecida, associando-se na interação, com vistas à realização de seus objetivos. Normalmente, trata-se da afirmação de necessidades e interesses econômicos, no contexto do mercado, isto é, os associados buscam a valorização de seu trabalho. (...) Os associados produzem clareza a respeito da realidade e do contexto que os envolve, organizam ações de intervenção, em favor de seus objetivos comuns. Assim, constituem-se atores no complexo jogo das relações econômicas e sociais do mercado. Pela organização cooperativa, buscam constituir poder nas relações de mercado, e pelos ideais buscados determina-se um projeto de desenvolvimento que incorpora a ideia de realização de uma justiça social e de uma democracia participativa.<sup>106</sup>

Para tanto, as organizações cooperativas adotam princípios e práticas diametralmente opostos aos da economia capitalista, prezando, por exemplo, pela gestão democrática, pela participação econômica igualitária de todos os membros, pela educação e formação permanente dos cooperados, pelo interesse em relação à comunidade na qual está inserida, entre outros aspectos. A cooperativa compreende uma dupla dimensão, que deve estar em preciso equilíbrio, sendo uma relativa ao viés econômico da organização e a outra relacionada ao aspecto associativo propriamente dito, envolvendo os aspectos político, cultural e social da cooperativa.

Eis, justamente, a característica que distingue a sociedade cooperativa de quaisquer outras formas de exploração da atividade econômica: a coexistência de elementos não econômicos, de modo que o sucesso da cooperativa não depende, apenas, do seu bom desempenho econômico, mas também (ou principalmente) dos resultados humanos a que a atividade-fim conduz. Quer dizer: importa notar se as práticas adotadas pelas sociedades cooperativas possibilitam, de fato, a participação democrática de seus associados, se é eficaz na distribuição das riquezas e se os

---

<sup>106</sup> FRANTZ, Walter. *Educação e poder na racionalidade da cooperação*. Perspectiva Econômica, n.º 121, vol. 38, jan-mar/03. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003, p. 18.

cooperados alcançam, a partir da atividade cooperativa, condições dignas de existência material.

O artigo 4º da Lei 5.764/71 - lei que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui um regime jurídico próprio das sociedades cooperativas – explicita.

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características: I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços; II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes; III - limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais; IV - inacessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade; V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade; VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembleia Geral baseado no número de associados e não no capital; VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembleia Geral; VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social; IX - neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social; X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa; XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

Os princípios que orientam o cooperativismo são, portanto, imprescindíveis para verificar se determinada sociedade é, ou não, cooperativa (uma vez que o que interessa é que observe as características do tipo societário, de acordo com sua finalidade, e não apenas que preencha qualquer aspecto formal atinente a sua denominação).

Entre as características das sociedades cooperativas deve-se ressaltar que se tratam de sociedades civis, e não empresariais, não estando sujeitas, portanto, à falência. São, pois, sociedades de pessoas, e não de capital, sendo este o elemento fundamental da organização de toda sua estrutura jurídica.

Cooperativismo representa, assim, uma importante forma de resposta aos problemas gerados pelo capitalismo e pela globalização, sobretudo à exclusão social.

Trata-se de um modo alternativo de produção e distribuição de riquezas que possui amplo amparo no texto constitucional e que apresenta grande potencial para colaborar no processo de desenvolvimento nacional, por isso, deve ser percebido como um instrumento estratégico especificamente para a promoção do desenvolvimento social. O cooperativismo consiste, portanto, num grande desafio, pois, diferentemente das práticas competitivas de mercado, requer que os sujeitos desenvolvam relações cooperadas e solidárias entre si.

#### **4. O FEDERALISMO COOPERATIVO DEMOCRÁTICO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

Acima referimos que a característica que marca a sociedade cooperativa é a coexistência de elementos não econômicos, quando seu sucesso não depende apenas de seu bom desempenho econômico, mas também (ou principalmente) dos resultados humanos a que a atividade-fim conduz. As práticas de cooperação possibilitam uma vivência e alteração no mundo dos fatos, de forma democrática e participativa, de modo a fomentarem o desenvolvimento sempre tendo como norte o interesse e o bem comum.

O “caso Cruz Alta, não obstante demonstrar certa perda financeira para o Município sede, está imbuído desta perspectiva levando a efeito um bem maior, o bem comum. O estudo de caso demonstrou uma imbricação: a atuação cooperada entre entes federados municipais.

Este capítulo direciona o tema do princípio da cooperação inserindo-o no contexto do sistema federativo brasileiro, especialmente para exame e reconhecimento da espécie denominada de federalismo cooperativo democrático, em que se examina a relação cooperada na matriz federalista brasileira.

Por seu turno, o reconhecimento sobre a existência do princípio constitucional do federalismo cooperativo democrático permitirá a proposta de construção jurídica de um modelo de cooperação interinstitucional pública (cooperação intergovernamental) em sede tributária e financeira.

O caso estudado demonstra uma prática cooperativa intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras municipais.

Por sua vez, a aplicação do princípio da cooperação às mais variadas relações atingiu avanços significativos no direito brasileiro, como demonstrado anteriormente. Todavia, isso ocorreu preponderantemente nas relações intersubjetivas e interinstitucionais privadas, não havendo grande avanço no ambiente estatal, aquele típico da administração pública quando da atuação dos entes federados.

O exame é considerado indispensável ao trabalho, pois ao direcionar a ideia de cooperação para as relações tributárias e financeiras havidas entre os entes federados municipais – objeto do último capítulo – busca substrato na forma de Estado federado e no reconhecimento sobre a existência (mesmo que implícita) do

princípio do federalismo cooperativo democrático. Além disso, somente no ambiente do federalismo é que a relação de cooperação intergovernamental poderá ganhar um contorno político e jurídico válido.

Enquanto entes federados dotados de competência específica, os municípios estabelecem suas relações exercitando os próprios limites federativos fixados na Constituição. No nível federativo municipal é que se defenderá a implantação de um modelo de cooperativismo intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, como uma condição de possibilidade antes não existente no Brasil.

Assim, serão enfatizados os temas relativos à origem, espécies e características da matriz federalista. Depois de fixados tais aspectos gerais, será examinada a estrutura do federalismo brasileiro, do seu surgimento e evolução enquanto fenômeno jurídico, chegando-se ao reconhecimento do federalismo cooperativo democrático enquanto princípio constitucional que permite justificar a proposta de criação de um modelo de cooperação intergovernamental conforme aqui defendido.

Registre, assim, que a pertinência do tema deste capítulo será arguida e demonstrada no contexto de sua apresentação, favorecendo-se e cumprindo-se a metodologia de trabalho escolhida para a tese.

Em face do avançado estudo do tema do federalismo no direito e na política brasileiras, serão prestigiados autores nacionais, como Amaro Cavalcanti, José Luiz Quadro de Magalhães, Anderson de Menezes, Dircêo Torrecillas Ramos e Salete Oro Boff, além de outros cujos estudos e conclusões são indispensáveis à contextualização do tema. Finalmente, quando da apreciação do tópico referente ao federalismo cooperativo democrático, será utilizado, principalmente, o pensamento de Peter Häberle.

#### **4.1 A matriz federalista: origem e principais características**

A seguir serão apresentados os elementos constantes da origem, espécies e características da forma federalista de Estado. A principal referência a ser extraída consiste na construção da estratégia de descentralização do poder político, diluído entre os entes federados, especialmente quando da positivação de suas respectivas competências. Isto para que, adiante, a competência municipal em sede tributária e

financeira seja objeto de estudo no contexto do federalismo cooperativo democrático.

#### 4.1.1 Origem do Estado federado

O entendimento sobre a origem do federalismo está relacionado com a própria etimologia do termo, ou seja, com a própria origem da palavra como afirmam Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes, referindo advir do termo *foedus*, que significa pacto ou aliança.<sup>107</sup> Trata-se de uma afirmação histórica que remonta John Locke e que vem sendo amplamente aceita.

Esta significação indica de início uma condição para o federalismo, de representar um pacto, o que pressupõe entender-se uma união de vontades em favor de um bem comum a todos os envolvidos. De início não se pode afirmar que se trata da união de Estados-membros livres e independentes, como se soberanos entre si, dadas as variações que o federalismo sofreu ao longo do tempo no mundo, tal como construído no Brasil.

Não obstante, guarda uma característica que se coaduna com a própria fixação do conceito e desenvolvimento do federalismo ou, na redundância do termo, “pacto federativo”.

Afirma Dircêo Torrecillas Ramos que o federalismo é fenômeno político-social, o que permite sua teorização, apesar da variedade de concepções.<sup>108</sup> Com isso, o autor conclui que somente a partir de sua origem e de seu desenvolvimento é que é possível se chegar a um conceito daquilo que denomina de federalismo assimétrico e que será examinado neste trabalho.

Por isso, então, o exame sobre o surgimento e o desenvolvimento do Estado federado, retratado na contextualização de suas mais variadas formas, chegando-se às condições e possibilidades presentes na Constituição brasileira. Desta será extraído o princípio do federalismo cooperativo democrático, como primeira expressão jurídica fundamental a dar azo à proposta de construção do modelo cooperado intergovernamental municipal em sede de políticas tributárias e municipais.

---

<sup>107</sup> STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 147.

<sup>108</sup> RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 23.

Salete Oro Boff reafirma que a opção pelo federalismo varia de país para país, desenhando-se um modelo institucional mais adequado à resolução dos conflitos referentes à distribuição do poder entre os níveis de governo, tal como ocorre no Brasil, em que os municípios inserem-se neste terceiro nível. Possuem competência própria, portanto, conforme um modelo de federação que comporta o exame sobre a existência e desenvolvimento da federação cooperada democrática. Veja-se o pensamento da autora.

Em outros termos, a idéia de federalismo deve compartilhar a autonomia dos níveis de governo, a presença de relações intergovernamentais, regular e administrar os conflitos sociais. A opção pelo federalismo varia de país para país, tendo presente o desenho de um modelo institucional mais adequado para a resolução dos conflitos relativos à distribuição de poder entre os níveis de governo. O estudo de algumas federações permitirá comprovar essas observações.<sup>109</sup>

O exame dos antecedentes históricos do federalismo e posterior inserção de sua perspectiva em sede nacional, representa uma condição de possibilidade para o exame do próprio federalismo cooperativo democrático.

Amaro Cavalcanti afirma que a Grécia oferece numerosas provas da assertiva de que lá existiam organizações políticas possuindo os caracteres, às vezes, de uma simples aliança ou liga temporária, e outras vezes, as condições de uma verdadeira *confederação de Cidades ou Estados*, afirmando serem estes, fatos comuns ou freqüentes ao longo da história dos diversos povos antigos.<sup>110</sup> Admitindo-se este antecedente histórico relatado, identifica-se um centro conceitual preliminar. Embora simples, o sentido de união em prol de um bem comum parece identificar-se como elemento básico do federalismo.

Trata-se, então, da união de entes que identificam condições e possibilidades de desenvolvimento de uma vontade pública cuja implementação serve a todos os seus cidadãos.

Esta conclusão serve não apenas para identificar elementos do federalismo, mas para marcar sua evolução histórica no mundo e no Brasil e fundamentar a própria ideia de cooperação intergovernamental como aqui proposta.

<sup>109</sup> BOFF, Salete Oro. *Reforma Tributária e Federalismo: Entre o ideal e o possível*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005, p. 40.

<sup>110</sup> CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 27.

Cavalcanti avança em suas considerações identificando a construção do federalismo em diversos países, como Suíça, Estados Unidos da América, Argentina, Alemanha e, finalmente, Brasil.

Calha ressaltar sua apreciação sobre o modelo dos Estados Unidos da América (EUA), bastante festejado pelos autores nacionais, especialmente por ter sido o modelo inspirador do federalismo implantado no Brasil.

Sobre o modelo federalista dos EUA, Cavalcanti registra que o mesmo não se iniciou como uma autêntica federação de Estados, mas como Confederação, deixando evidente que o elemento *soberania* permeia a diferença entre ambos.

Afirma que por terem sido desatendidas em suas justas reclamações, as colônias inglesas reuniram-se em *congresso colonial*, a 05 de setembro de 1774, na Filadélfia, sob o título *Continental Congress*, a fim de deliberarem sobre suas garantias constitucionais e direitos da lei comum (*Comonn Law*), próprios dos cidadãos ingleses. O relato do autor sobre a sequência histórica daqueles fatos.

No ano seguinte reuniu-se de novo o *Congresso Continental*, e resolveu continuar, de ora em diante, as suas sessões, segundo as necessidades do interesse comum. Já a esse tempo era manifesta a atitude hostil das colônias contra o governo da Grã-Bretanha; mas, só em data de *4 de julho de 1776*, é, que elas romperam definitivamente todos os laços de submissão ou fidelidade, - fazendo publicar, pela voz do *Congresso Continental* a "Declaração de sua independência", na qual os delegados das treze colônias americanas dizem: - "Apelando para o Juiz Supremo do Universo sobre a retidão de nossos intuitos, nós, em nome e por autoridade do bom povo destas Colônias, solenemente publicamos e declaramos que estas *Colônias-Unidas* são, e de direito devem ser, Estados livres e independentes ; que elas estão dispensadas de toda fidelidade (*absolved from all allegiance*) para com a Coroa Britânica, e que todo o laço político entre elas e o Estado da Grã-Bretanha está, ou deve estar totalmente dissolvido; e que, como Estados Livres e independentes, têm todo o poder para fazer a guerra, ajustar a paz, contrair alianças, estabelecer o comércio, e praticar quaisquer outros atos e fatos, que os Estados independentes podem fazer."<sup>5 111</sup>

Da leitura do texto acima se retira explicitamente que o fundamento para a manutenção das reuniões continentais residia na necessidade de se efetivar o interesse comum dos entes federados, dando-se azo à declaração de independência das treze colônias norteamericanas.

Mas, como refere o autor, inicialmente arvorou-se uma Confederação cuja formalização operou-se por intermédio da criação dos *Artigos da Confederação*

<sup>111</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 30-31.

(*Articles of Confederation and Perpetual Union*)<sup>112</sup>, que comportavam o registro da liga de amizade que fundamentalmente os movia, além da conservação da soberania, liberdade, independência e poder (inclusive em termos de paz e guerra).

Mas pouco mais de dez anos depois de criada a Confederação, verificou-se sua incapacidade de bem servir, e, em 25 de maio de 1787, reuniu-se novamente o Congresso de Delegados de todos os Estados-membros, sob a presidência de George Washington, para dar um novo sentido de união para os EUA. Foi o passo da confederação para a federação.

Depois de tentativas e atos diversos, praticados pelos representantes de alguns dos Estados neste intuito, - reuniu-se a 25 de maio de 1787 o Congresso dos delegados de todos eles (excetuando *Rhode-Island*) em Filadélfia, na celebre *Independence Hall*, sob a presidência de George Washington, delegado da Virgínia, e encetaram a sua grande obra. Esta era, nada mais, nada menos, do que, no dizer de um escritor, - “salvar os Estados confederados da bancarrota, da desordem e da anarquia, e dar a todos uma existência nacional”. A tarefa era por demais difícil, em vista dos interesses encontrados dos Estados, - que, antes de tudo, não queriam abrir mão dos seus antigos privilégios e direitos soberanos, mantidos na Confederação. Triunfou, no entanto, o querer patriótico e a habilidade de alguns chefes proeminentes da Convenção; e a 17 de setembro do mesmo ano, foi adotada a Constituição Federal da República Americana. Pela Constituição adotada na *Convenção*, e depois ratificada pelos Estados e pelos representantes do próprio povo, - foi a *Confederação* transformada em um verdadeiro *Estado-federal*, com os seus ramos do poder público, completos e bem definidos.<sup>113</sup>

O momento histórico acima relatado indica a existência de um forte elemento a ser considerado. É a denominada *existência nacional*, que se representa num sentido existencial para uma nação e que ao aumentar a união havida entre os interessados, congrega ainda mais os esforços e o sentido de pacto, de aliança, favorecendo sua evolução no âmbito da representação interna (perante o povo) e da externa (perante outras nações), guardadas as respectivas nomenclaturas e classificações, irrelevantes neste tema pontual.

Verifica-se um aperfeiçoamento daquela relação originária. Na Confederação persiste amizade com “soberania interna”, de cada Estado-membro. Uma aliança em certa medida. Na Federação, amizade com “soberania externa”. Uma aliança em grande medida e na medida de uma representação nacional perante outras nações do mundo. Ao que parece a definição de soberania e o espaço que ela ocupa na formação do Estado, influencia sobremaneira o sentido de pacto.

<sup>112</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 31.

<sup>113</sup> Ibidem, p. 32.

Assim nasceu o estado federado nos EUA. O legislativo foi confiado a um Congresso, O Executivo ao Presidente dos Estados Unidos e o Judiciário à Suprema Corte. Outros países incorporaram ao longo do tempo a forma federativa, ressaltando-se os casos da Argentina e Alemanha, em que operou-se uma passagem das ideias federativas para a realidade estatal. Mas a ocorrência norteamericana foi a que determinou a adoção do federalismo no Brasil.

Dado o desenvolvimento do modelo norteamericano, o Brasil tratou de – em certa medida – repeti-lo internamente. Em 15 de novembro de 1889, extinguiu-se o governo monárquico de natureza hereditária, instituindo-se o Governo Provisório que decretou a forma de governo da nação brasileira, como federativa.

A Revolução de 15 de novembro de 1889 pôs termo ao *governo monárquico-hereditário, constitucional e representativo*, que existia no Brasil em virtude da *Constituição Política*, outorgada pelo *Imperador* aos 25 de março de 1824. Para autenticar de modo solene e tornar devidamente conhecido e obrigatório, o pensamento e fim da Revolução, o Governo Provisório, instituído em vista da mesma, - elaborou e fez promulgar o seu primeiro decreto, declarando<sup>25</sup>: “Fica proclamada provisoriamente e decretada, como a forma de Governo da Nação Brasileira, - a *República Federativa* (art 1º).<sup>114</sup>

Cavalcanti registra a mudança revolucionária acontecida no Brasil, enumerando alguns atos normativos produzidos para o fim de regulamentar o modelo federativo, entre os quais o Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889, que dissolvia e extinguiu as assembleias provinciais e fixava provisoriamente as atribuições dos governadores dos Estados.<sup>115</sup>

Neste exemplo verifica-se que no início da implantação do modelo o país já ingressou na forma que até hoje persiste, sem alterações essenciais. Os Estados-membros possuem dirigentes denominados de Governadores, o que, para além da nomenclatura, representa - de início - um distanciamento inequívoco do modelo confederativo. Marca a centralização, embora prevendo competências estaduais, como aquela presente no Decreto nº 848, de novembro de 1890, fixando a dualidade de jurisdições (federal e local).

Ainda sobre a origem do modelo federalista, Cavalcanti afirma que historicamente verifica-se, que a Federação pode ter origem de dois modos diferentes, podendo efetuar-se, sem que preceda tratado algum entre os Estados

<sup>114</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 43.

<sup>115</sup> Ibidem, p. 44.

particulares nesse intuito, ou pode originar-se de tratados ou convenções concluídas por Estados soberanos, preexistentes à Federação.<sup>116</sup>

A história brasileira demonstra uma aproximação em relação ao primeiro modelo, pois aqui não haviam Estados particulares, tal como ocorrera nos EUA. Não havia tratado entre Estados soberanos, senão uma intenção revolucionária fixada contra o Império.

Como ensina Salete Oro Boff, para se desenvolver um estudo sobre o federalismo é necessário que se considere o seu surgimento<sup>117</sup>. De fato, a história brasileira acaba por aproveitar um período histórico norteamericano, caminhando diretamente para a forma federalista em virtude do modelo imperial centralizador que já existia no Brasil.

Na linguagem classificatória utilizada pela autora, o “[...] federalismo por segregação tem por pressuposto a obediência a imperativos políticos que efetivam a descentralização, fazendo surgir Estados ‘sub-postos’”.<sup>118</sup> Este é o modelo brasileiro.

Este processo diferencia-se do federalismo por *agregação*, em que ocorre a superposição do Estado federal àqueles já existentes, como ocorre com os EUA.<sup>119</sup>

Boff aprofunda a explicação que parte da significação do Estado federado, no sentido do que aqui se pretende afirmar, dizendo que o Estado federal estrutura-se por meio de um órgão central que irradia sua autoridade, com a presença de Estados-membros que se caracterizam como unidades que marcam a existência de *diversidade de centros de poder*.

Partindo-se de sua significação, o Estado federal estrutura-se por meio de um órgão central que irradia a sua autoridade, com efeito em todo o país, enquanto outros órgãos exercem também autoridade sobre determinadas parcelas daquele território. Os Estados federados são dispostos num todo, constituem uma unidade substancial indivisível e uma unidade formal divisível (Estados-membros e municípios). A existência de diversidade de centros de poder justifica-se especialmente em grandes extensões territoriais, nas quais a figura de entes intermediários é necessária para melhor comunicação entre os diversos segmentos que compõem o Estado, tendo em vista que as características regionais podem operar contrariamente à existência de uma unidade nacional. Na federação, as diferenças mantêm-se sem conflitos extremos, o que se traduz em um dos pontos fundamentais: o de buscar a unidade nacional por meio da diversidade regional.<sup>120</sup>

<sup>116</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 65.

<sup>117</sup> BOFF, 2005, p. 20.

<sup>118</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>119</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>120</sup> Ibidem, p. 21.

A explicação acima apresenta-se como uma conceituação indispensável na medida em que acaba por caracterizar a federação como constituída por uma unidade substancial indivisível – v. g., a República Federativa do Brasil sob a denominação de União Federal – e unidades formais divisíveis, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. Tal caracterização fixa a diversidade de centros de poder que, no caso do Brasil, é justificável dada sua grande extensão territorial e, por conseguinte, marcado por diferenças e necessidades locais, regionais e estaduais.

Então a pertinência do raciocínio final da autora ao afirmar que na federação as diferenças são mantidas sem conflitos extremos, traduzindo-se na busca da unidade nacional por meio da diversidade regional.

Há que se ter presente que tais conclusões são indispensáveis ao presente trabalho, pois acabam por fixar um conceito aprimorado de federalismo. Mais ainda, fixam o federalismo existente no Brasil, porque completamente adequadas às idiossincrasias brasileiras. O Brasil fixou o federalismo por segregação (também conhecido como *desagregação*). O país possui grandes extensões territoriais, em que cada Estado e Município possuem necessidades próprias e diferenciadas, como por exemplo, as decorrentes das condições geográficas. O distanciamento e a dificuldade de comunicação (diga-se, sobre a apreensão da realidade cotidiana), emergem como fatores determinantes de um federalismo que mantenha a unidade nacional e garanta a eficácia governamental em cada recôndito da nação.

Esta perspectiva sobre a origem do Estado federado, aplicável ao Brasil, permitirá oportunamente que se defenda seu aperfeiçoamento segundo o modelo de federalismo cooperativo democrático, em que se aprimora e respeita esta forma de Estado. Todavia, aumentando a descentralização do poder mediante a incorporação de uma prática de cooperação intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, amparada em modelo nascido da Constituição.

#### **4.1.2 Principais características do estado federado**

Cavalcanti referenda o caminho científico acima descrito, caracterizando a união federativa (*Bundesstaat*) como sendo, ao mesmo tempo, uma federação e um Estado, sendo uma comunidade de indivíduos e uma reunião de coletividades

públicas não soberanas. Seria este o duplo caráter responsável pelas duas ordens de relação.

A espécie de união federativa (*Bundesstaat*), de que ora nos ocupamos, sendo, ao mesmo tempo, uma Federação (*Bund*) e um Estado (*Staat*), deve conter, por isto mesmo, qualidades essenciais, que só se encontrem na sua personalidade<sup>15</sup>. É uma comunidade (*Gemeinwesen*) de indivíduos, dotada em *princípio* de competência *universal* para todos os fins da vida humana, como qualquer Estado simples ou ordinário, - e bem assim, uma reunião de coletividades públicas, *não-soberanas*, mas de gênero diferente daquelas, de que se constitui o Estado unitário<sup>16</sup>; resultando deste duplo caráter duas ordens de relações, nas quais se manifesta, desde logo, o próprio conjunto da própria organização, e a sua condição jurídica.<sup>121</sup>

Afirma que a “[...] união federativa da espécie não é, em um momento – *Federação*, e em um outro – *Estado*; mas, em toda a sua existência, é ela a *unificação indissolúvel* dos caracteres essenciais da Federação e do Estado, isto é, - Estado-federal (*Bundestaat*)”.<sup>122</sup>

Anderson de Menezes caracteriza o Estado federal, perpassando igualmente os elementos conceituais, ocasião em que afirma ser melhor caracterizável nos seus traços essenciais. Afirma que a federação é uma organização jurídica baseada numa Constituição, na qual os Estados federados concorrem para formar a vontade nacional e dispõem de poder de governo nas respectivas jurisdições, sobre estas exercendo a União federal supremacia na ordem interna, a par de sua soberania exclusiva na ordem internacional.

Tais conceituações do Estado federal elucidam a sua composição, mas é bem caracterizá-la nos seus traços essenciais, dizendo que a Federação é uma organização jurídica baseada numa Constituição, na qual os Estados federados concorrem para formar a vontade nacional e dispõem de poder de governo nas respectivas jurisdições, sobre estas exercendo a União federal supremacia na ordem interna, a par de sua soberania exclusiva na ordem internacional.<sup>123</sup>

Menezes examina as formas de Estado, indicando com precisão as características dos Estados *simples* e *compostos*. Mas, na definição acima sobre o Estado federado, ele reserva proteção aos elementos essenciais que caracterizam o federalismo, mantendo-os intangíveis.

Primeiro, o autor reserva guarida constitucional ao federalismo, afirmando ser uma organização jurídica baseada numa Constituição. No caso brasileiro, este

<sup>121</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 68.

<sup>122</sup> Ibidem, p. 68.

<sup>123</sup> MENEZES, Anderson de. *Teoria Geral do Estado*. Atualizado por José Lindoso. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995, p. 192.

embasamento consta do art. 1º, da Constituição, que positiva a existência jurídica da República Federativa do Brasil.

Segundo, reserva aos Estados-membros (e, em extensão, aos municípios) a competência para o exercício da denominada vontade nacional, garantida a disposição de poder nas respectivas jurisdições.

Finalmente, preserva a supremacia da União federal na ordem interna, reservando-lhe soberania exclusiva na ordem internacional (não obstante o forte entendimento de que soberania só se exerce internacionalmente).

Menezes conclui, então, que “[...] a duplicidade de atribuições, de competências e de poderes, como esferas distintas de autoridade, inclusive na elaboração do direito, define e caracteriza o Estado federal [...]”.<sup>124</sup>

Evidencia-se, assim, elevado grau de entendimento científico comum sobre as características da federação, fomentando-se a manutenção de uma forma de Estado que preserva os interesses locais e regionais, permitindo que os Estados-membros e os municípios atuem, jurídica e politicamente, em prol do interesse e do bem comum, ou seja, respeitando-se a realidade de local do país.

Ao informar as características do Estado federal, Boff confirma que se devem preservar tais elementos, como se vê abaixo.

O Poder Constituinte, na elaboração do texto constitucional, já dispõe do tipo de Estado a ser adotado, daí ser pressuposto do Estado federal a existência de um texto constitucional com essa previsão. Além de conter expressa a opção pela Federação, cabe à Constituição garantir a estrutura federativa, formada pela união indissolúvel dos entes, cuja organização funda-se na pluralidade de ordens jurídicas em um mesmo território estatal: o central, cujas normas incidem nacionalmente, e o regional, caracterizando-se por ordenamentos parciais e por fixar as competências, permitindo que as partes se auto-organizem por meio de legislação próprias. À Constituição cabe assegurar a (co)existência desses ordenamentos de forma harmoniosa.<sup>125</sup>

A segurança oferecida pelo sistema de direito positivo hierárquico, fixado a partir da norma constitucional é absolutamente relevante para a manutenção da federação. Do contrário poderia sobrelevar, por exemplo, a soberania dos Estados-membros. Razão em que poderiam ser superiores à União e, em princípio ter o poder de dissolvê-la, como adverte Cavalcanti.

<sup>124</sup> MENEZES, 1995, p. 192.

<sup>125</sup> BOFF, 2005, p. 26.

Dos fundamentos teóricos, com que se tem pretendido sustentar a soberania dos Estados particulares na *Federação*, um há, que sobreleva ainda indicar nomeadamente: é o argumento tirado da afirmação – “que a Constituição Federal é, *mediata* ou *imediatamente*, um simples *contrato* ou *pacto* celebrado entre os Estados federados, - e que, conseqüentemente, os mesmos subsistem, não só soberanos, mais ainda superiores à União, a qual podem, ao menos *em princípio*, dissolver, se assim convier aos seus direitos particulares”.<sup>126</sup>

No sistema brasileiro, de modo algum é admissível a propagação de um modelo de Estado caracterizado como *unitário descentralizado* ou como *confederado*. A melhor expressão para a manutenção do próprio modelo de federalismo cooperativo democrático assenta-se na ideia de fixação da autonomia das unidades federadas e de coexistência de entes autônomos e ente central, para que formem, juntos, o cerne do Estado federal, como explica Boff.<sup>127</sup>

Dessa forma, a possibilidade de legislar (existência de órgãos que possuem a função legislativa) e a existência de um ordenamento constitucional (autonomia constitucional) situado além do poder central são marcas do federalismo. A autonomia é a expressão do poder dos entes federados, capaz de preservar a unidade da norma jurídica instituidora do Estado federal, observando um sistema jurídico único, sem desconsiderar as particularidades das diversas regiões.<sup>128</sup>

Boff fixa a autonomia dos entes federados como uma característica da federação. Além, refere que esta autonomia está vinculada à manutenção dos recursos necessários para que se possa executar a política de governo própria de cada ente.<sup>129</sup>

Com efeito, descentralização com distribuição de competências e alocação de recursos financeiros em favor dos entes federados, sem que estes venham a se imiscuir em aspectos da soberania (“internacional”), representam características indispensáveis e que são próprias ao federalismo brasileiro. Assim, são próprias ao federalismo cooperativo democrático.

Não obstante a fixação de tais características enquanto elementos formadores e conformadores do modelo jurídico de Estado federado, é preciso ressaltar que elas passam pelo problema da representatividade.

---

<sup>126</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 71.

<sup>127</sup> BOFF, 2005, p. 30.

<sup>128</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>129</sup> Ibidem, p. 31.

Embora não seja da essência do tema tratar da representatividade dos entes federados, é importante ressaltar que a estrutura política do Estado deve guarnecer a vontade política do ente federado, do mesmo modo que preserva juridicamente toda e qualquer possibilidade de atuação. Calha colacionar, então, a afirmação histórica de Cavalcanti.

Examinando, porventura, o direito positivo, quanto aos poderes políticos, propriamente ditos, verifica-se que, em regra, os órgãos do Estado-federal *republicano* são: - pela nação inteira, um Presidente<sup>57</sup>, ou Conselho federal<sup>58</sup>, e uma Câmara Nacional legislativa<sup>59</sup>; e pelos Estados federados, - uma segunda Câmara legislativa, chamada Senado ou Conselho dos Estados<sup>60</sup>. No Estado-federal *monárquico*, do qual até agora só a Alemanha nos dá exemplo, são: - pela nação inteira, - o monarca e a Câmara popular<sup>61</sup>; - pelos Estados federados, - uma Câmara especial, denominada *Bundesrat*<sup>62</sup>. O modo de participação dos Estados federados na formação dos órgãos da vontade soberana da União, bem como, a esfera da *competência* daqueles, no *exercício* de certas atribuições soberanas, depende, como se disse, das condições históricas ou especiais da Federação, variando as disposições de cada constituição federal a esse respeito; mas a participação aludida se deve dar, desta ou daquela maneira, - como *essencial* ao regime federativo, em contraposição ao regime do Estado simples ou unitário<sup>63 130</sup>.

Particularmente no Brasil a participação tem ganhado relevância, indo além da representação política para a participação popular. Neste aspecto, não há negação de qualquer ordem, que se imponha contra o regime de Estado federalista, não sendo necessária maior ingerência temática, senão a de ressaltar a participação formal e informal do povo na tomada decisão, ou seja, pela voz de seus legítimos representantes ou por si mesmos, quando participantes diretos do debate político, tal como ocorre com a denominada *audiência pública*.

Em realidade, embora havendo profunda discussão sobre elementos que caracterizam o federalismo, verifica-se que parte da doutrina jurídica não toma o cuidado de elencá-los objetivamente. O que constitui uma falha perceptível aos olhos de quem pretende melhor dimensionar o federalismo e, no seu ambiente próprio, construir e construir objetos de pesquisa próprios ao direito, à política e à sociedade.

Esta preocupação está presente neste trabalho, na medida em que o federalismo se coloca como o ambiente adequado para o exame do limite de atuação dos municípios em área específica. Por isso, então, a necessidade de se

---

<sup>130</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 79.

fixar corretamente os elementos referentes à origem e características do federalismo.

A partir deste raciocínio, deve-se registrar que Boff oferece – à sociedade – estudo específico indicando as características do Estado federal, conforme acima relacionados.

Todavia, é pertinente a fixação resumida das características do federalismo elencadas por Boff. A autora afirma serem o *poder federal* (fixado numa unidade organizacional, numa pessoa jurídica), a *fundamentação* (numa ordem constitucional), a *descentralização* (de poder), a *autonomia* (dos entes federados), a *distribuição de competências e tarefas* (afetas aos entes federados), a *repartição de recursos* e a possibilidade de *intervenção federal* nos Estados-membros (para restabelecer o equilíbrio e a integridade da federação).<sup>131</sup>

Deve-se registrar que tais características fixadas explicitamente pela autora, estão devidamente alinhadas ao modelo de federação brasileira, objeto também deste trabalho. Todas estas características do modelo federalista brasileiro serão preservadas e valorizadas quando da elaboração da proposta de cooperação intergovernamental em sede tributária e financeira, inclusive em razão de ser construída a partir do conceito principiológico do federalismo cooperativo, conforme afirmado alhures. Registre-se este alinhamento científico.

Ressalve-se uma referência específica ao modelo federal clássico, em que a soberania se sobressai como uma de suas características. Neste caso, a soberania seria uma característica do federalismo, mas tendo-se por base a progressão centrípeta da união de Estados independentes. No caso do federalismo centrífugo, a soberania não representa uma característica, especialmente adotada a posição científica absolutamente dominante de que Estados-membros não possuem soberania (dado ser ela característica de ordem internacional).

#### **4.1.3 Modelos de federalismo**

Quanto à formação do Estado federado, se por agregação ou segregação, o primeiro item deste capítulo já se ocupou do tema. A finalidade deste tópico é apresentar os modelos (tipos) de federalismo existentes, voltando-se especialmente

---

<sup>131</sup> BOFF, 2005, p. 26 et seq.

para o assimétrico e o cooperativo. Após, ambos serão inseridos no contexto da Constituição brasileira.

José Luiz Quadros de Magalhães diferencia o Estado federal como de modelo centrípeta e centrífuga, de dois níveis (conhecido como federalismo *dual*) e de três níveis e simétrico e assimétrico.<sup>132</sup> Afirma que existem várias formas de Estados federais no mundo contemporâneo e que se percebe um claro movimento em direção a uma acentuada descentralização, procurada pelos Estados democráticos.<sup>133</sup> A seguir importantes referências do autor.

O federalismo clássico constitui-se no modelo norte-americano, formado por duas esferas de poder – a União e os Estados (federalismo de dois níveis) – e de progressão histórica centrípeta, o que significa ter surgido historicamente de uma efetiva união de Estados anteriormente soberanos, que abdicam de sua soberania para formar novas entidades territoriais de direito público, o Estado federal (pessoa jurídica de direito público internacional) e a União (pessoa jurídica de direito público interno), uma das esferas de poder, ao lado dos Estados-Membros, diante dos quais não se coloca em posição hierárquica superior.

Do texto acima, verifica-se que Magalhães assume o posicionamento dominante, que reconhece o modelo dos EUA como clássico. Possui duas esferas de poder, fixadas entre União e Estados-membros, sendo também denominado de federalismo dual e que mantinha o “[...] reconhecimento, então, de duas esferas soberanas e iguais entre si, sem interpenetrações e interferências recíprocas, ou seja, sem qualquer relação de subordinação [...]”, como explica Hugo Thamir Rodrigues.<sup>134</sup>

Segundo explicou Magalhães, o federalismo dual ou de dois níveis criado nos EUA é de progressão histórica centrípeta, o que significa dizer que formou-se a partir da união de Estados anteriormente soberanos, em favor da criação de uma nova pessoa jurídica, o Estado federal. Frise-se, nesta fixação de modelos, que o autor elucida a natureza jurídica do Estado federal, como sendo uma pessoa jurídica de direito público internacional, e da União, como sendo uma pessoa jurídica de direito público interno. O federalismo dual é composto de: União (federal) e Estados-membros.

---

<sup>132</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 14.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>134</sup> RODRIGUES, 2003, p. 29.

O Brasil adota o modelo histórico centrífugo originário da segregação, ou seja, da descentralização histórica ocorrida quando da declaração do Estado federal nacional. E, como explica Magalhães, possui hoje três níveis, considerando-se entes federados a União (federal), os Estados-membros e os Municípios.

O federalismo brasileiro, ao contrário do norte-americano, é centrífugo e absolutamente inovador ao estabelecer um federalismo de três níveis, incluindo o município como ente federado e, portanto, com um poder constituinte decorrente. A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia como conquistam a posição de entes federados, podendo, portanto, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição de leis orgânicas), organizando os seus Poderes Executivo e Legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a aprovação da Constituição municipal.<sup>135</sup>

É pertinente afirmar que a existência do modelo de três níveis (triático) no Brasil, acaba por aprimorar a descentralização, permitindo que os municípios atuem com mais eficácia na elaboração, gestão e execução de políticas públicas, diretamente em face da realidade local. A posição do município como ente federado, devidamente alinhada com o sistema de distribuição de competências, assim como o sistema tributário nacional, permite a construção de modelos de cooperação intergovernamental.

Afirmando que o federalismo brasileiro é centrífugo, como de fato é, Magalhães é categórico ao afirmar que “[...] emendas que venham a centralizar, em um modelo federal historicamente originário de um estado unitário e altamente centralizado, são vedadas pela Constituição, pois tenderiam à extinção do estado federal brasileiro.”<sup>136</sup>

Como conclusão, afirma que emendas centralizadoras das competências nas mãos da União, são inconstitucionais, dado que o modelo brasileiro de federalismo é centrífugo.<sup>137</sup> Veja-se sua afirmação.

Podemos concluir que toda e qualquer atuação do Legislativo e do Executivo da União que tenda a centralizar competências, centralizar recursos, centralizar poderes, uniformizar ou padronizar entendimento (sic) direcionados aos Estados-Membros e/ou municípios é conduta inconstitucional e deve ser combatida, além de não ser de observância obrigatória para os Estados e Municípios, pois inconstitucional. Diante da opção de cumprir uma determinação inconstitucional e a Constituição, cumpre-se a norma hierarquicamente superior, ou seja, a Constituição. Para

<sup>135</sup> MAGALHÃES, 2000, p. 17.

<sup>136</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>137</sup> Ibidem, p. 20.

aquele que descumpra a Constituição, se chefe do Executivo federal, cabe-lhe processo por crime de responsabilidade, por atos contrários à Constituição, à Federação e ao Estado Democrático de Direito.<sup>138</sup>

O tema da descentralização de competências administrativas, autonomia dos entes federados, entre outros afetos ao modelo federalista brasileiro, é percucientemente tratado por Boff. Todavia, serão enfrentados adiante, em espaço próprio.

Momentaneamente cabe questionar o seguinte: se emendas constitucionais centralizadoras são qualificáveis como inconstitucionais, poder-se-ia sugerir a elaboração de emendas descentralizadoras, que aprimorem aspectos do federalismo? E mais, poderia ser proposta emenda constitucional que ampliasse a competência administrativa municipal, em sede de políticas públicas tributárias e financeiras (obviamente, sem inserção no tema das limitações constitucionais ao poder de tributar)? Essa possibilidade é objeto deste trabalho, sendo enfrentada no seu último capítulo.

Seguindo-se a temática de identificação dos modelos de federalismo, a fim de bem fixar o brasileiro e de onde emergirá a condição de possibilidade para a tese propriamente dita, há que se fazer a diferenciação sobre o que vem a ser federalismo simétrico e assimétrico.

Ramos diferencia simetria e assimetria afirmando que são conceitos que podem ser aplicados de muitas formas, em situações, nos vários campos de atividades e estudos, dizendo aplicáveis no campo do direito, em especial para os relacionamentos havidos dentro de um sistema federal.<sup>139</sup> Os relacionamentos seriam os meios pelos quais um Estado-membro no sistema político federal se relaciona com o sistema como um todo, com a autoridade federal e com cada outro Estado-membro. Registre-se que, originariamente, simetria significa: “[...] conformidade de tamanho, de forma e de posição entre as partes de um todo; harmonia resultante de certas combinações e proporções regulares; proporção; regularidade; [...]”<sup>140</sup>

Assim, *simetria* seria definida como o *nível de conformidade* e do que tem em comum nas relações de cada unidade política separada do sistema para com o

<sup>138</sup> MAGALHÃES, 2000, p. 21.

<sup>139</sup> RAMOS, 2000, p. 62.

<sup>140</sup> FERNANDES, Francisco; LUFT, Celso Pedro; GUIMARÃES, F. Marques. *Dicionário Brasileiro Globo*. 33 ed. São Paulo: Globo, 1993.

próprio sistema (como um todo) e para com as outras unidades componentes do mesmo. Veja-se.

Nesta relação define-se “simetria” como o “nível de conformidade” e do que tem em comum nas relações de cada unidade política separada do sistema para com o sistema como um todo e para com as outras unidades componentes. Isto em outras palavras, significa a uniformidade entre os Estados-Membros dos padrões destes relacionamentos dentro do sistema federal. O ideal no sistema federal simétrico é que: cada Estado mantenha, essencialmente, o mesmo relacionamento para com a autoridade central; a divisão de poderes entre os governos central e dos Estados seja virtualmente a mesma em cada caso. A representação no governo central esteja na mesma base para cada componente político e o suporte das atividades do governo central seja igualmente distribuído.<sup>141</sup>

Simetria no sistema federal seria o nível de conformidade e o que há de comum nas relações dos Estados-membros com a União, e nas relações deles entre si, portanto, representando a uniformização no padrão do relacionamento federativo.

A assimetria seria a falta de simetria<sup>142</sup>, como explica Ramos. Seria, então, a ausência desses elementos que permitem o perfeito alinhamento dos entes federados entre si. Conforme Ramos, a assimetria no sistema federal se refere “[...] a uma situação onde as diversidades dentro de uma sociedade maior encontra (sic) expressão política, através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder”.<sup>143</sup>

Deste conceito básico sobre a assimetria no sistema federalista, Ramos propõe examinar as diversas formas de relacionamentos estruturais assimétricos presentes em diferentes sistemas federais.

Em realidade a simetria está para a assimetria e vice-versa. Uma está para a outra numa relação proporcional. Significa que se for maior a simetria, menor será a assimetria. Se for maior a assimetria, menor será a simetria. Ressalta-se que nessa relação não necessariamente um prejuízo ou perda, pois uma ou outra pode contribuir para o federalismo. Importa sim, fixar o ambiente do federalismo brasileiro, para que dele se possa fazer projeções compatíveis.

Rodrigues comunga do pensamento doutrinário antes colacionado, afirmando que a simetria federalista pressupõe paridade entre o grau de representação política de cada unidade da federação, bem como semelhança (em todos os entes federados) na qualidade de vida da população quanto aos direitos como emprego,

---

<sup>141</sup> RAMOS, 2000, p. 62.

<sup>142</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>143</sup> Ibidem, p. 63.

moradia, alimentação, saúde, educação e segurança, concluindo que a característica mestra de um federalismo simétrico é o equilíbrio político, econômico e social.

A simetria, no caso do Estado Federal, pressupõe que exista paridade entre o grau de representação política de cada unidade federada junto à União, que a qualidade de vida da população, quanto a direitos como, por exemplo, ao emprego, à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e à segurança, seja semelhante em todas as entidades federadas. Pressupõe, a simetria, que exista harmonia entre os níveis de desenvolvimento de cada uma dessas entidades e que essas não se encontrem política e economicamente subjugadas pela União. O equilíbrio político, econômico e social, entre as unidades da federação, é, portanto, a característica mestra de um federalismo simétrico.<sup>144</sup>

Na sequência deste pensamento Rodrigues afirma, então, que o Estado federal assimétrico é aquele “[...] cujas unidades autônomas não são harmônicas entre si, ou seja, não possuem situações sociopolíticas e econômicas em situação de equilíbrio, vivenciando-se, em um mesmo território nacional, realidades em graus diversos de falta de sintonia, ou ainda, questões políticas e econômicas em posição absolutamente desvantajosa em relação à União”.<sup>145</sup>

No sentido do que pensam os demais especialistas, Rodrigues e Ramos concluem que o Brasil possui um sistema federalista assimétrico.

No Brasil vige o federalismo assimétrico em razão das diferenças e idiossincrasias locais e regionais. Neste ambiente federalista em que se imbricam as mais variadas condições e situações de vida comunitária e política, a cooperação intergovernamental pode associar-se como um elemento construtor de redes de desenvolvimento, como já ocorre no país em certas áreas. Todavia, ainda inexistente na seara das políticas públicas tributárias e financeiras, responsáveis pela arrecadação e distribuição de verbas públicas em favor dos entes federados.

O estudo de caso apresentado no primeiro capítulo, evidenciou uma ocorrência neste ambiente de federalismo assimétrico, representando um típico caso de cooperação intergovernamental municipal em sede de políticas tributárias e financeiras, não noticiado antes.

A partir deste contexto, é possível fomentar-se uma proposta de construção de um modelo de cooperativismo interinstitucional público, mediante de uma proposição de alteração constitucional que prestigie explicitamente a cooperação

---

<sup>144</sup> RODRIGUES, 2003, p. 36.

<sup>145</sup> Ibidem, p. 36.

intergovernamental em sede de política pública tributária e financeira, justificada e fundamentada – neste caso – a partir da teoria estruturante do direito, de Friedrich Muller.

Por isso, a necessidade de bem delimitar o modelo federalista no qual se insere o Brasil, razão em que se atende a um critério de utilidade.

Aproveitando-se do ensejo, seria questionável se a partir do caso estudado, em que se efetivou a cooperação intergovernamental em sede tributária e financeira, haveria necessidade de uma maior regulamentação jurídica, quiçá, a partir da Constituição (?). Acredita-se que também se deve atender um critério de necessidade, em razão de que a proposta tem o intuito de se generalizar no Brasil, o que não é possível em função do princípio da legalidade estrita, que determina a previsão legal para implementação de tal possibilidade. Isso foi o que ocorreu no “caso CCGL”, com a criação de Lei Municipal autorizando a cooperação. No sistema jurídico atual, não há outra possibilidade senão esta, de que cada grupo de municípios crie uma legislação própria para atender ao critério de legalidade estrita.

Oportunamente serão examinadas tais questões, inclusive apontando-se a evolução legislativa brasileira em sede de cooperação intergovernamental noutras áreas do direito e da política e gestão públicas.

Além dos modelos de federalismo antes elencados, existem outros. A classificação mais escorreita inclui o federalismo de *integração*, o de *equilíbrio* e, finalmente, o *cooperativo*.

Ramos define o federalismo de integração dizendo que “[...] Em nome de uma integração pode ser entendido como uma sujeição da esfera estadual à da União”<sup>146</sup>, razão pela qual embora acentuando os traços do federalismo cooperativo, conduz mais a um Estado unitário descentralizado.

Rodrigues é taxativo ao afirmar que esta espécie de federalismo impõe a sujeição da esfera estadual à federal.<sup>147</sup>

Verifica-se que o federalismo de integração prejudica a descentralização e a autonomia dos entes federados, prejudicando por via de consequência a adoção e o desenvolvimento de políticas públicas próprias de cada município o região do Brasil.

O federalismo de equilíbrio, segundo Ramos, seria aquele caracterizado pelo equilíbrio de população, riqueza, território e poder, razão em que deveriam ser

---

<sup>146</sup> RAMOS, 2000, p. 48.

<sup>147</sup> RODRIGUES, 2003, p. 30.

corrigidas as disparidades ocorrentes. O autor afirma que no federalismo de equilíbrio o balanço deve ser perseguido e tem sua finalidade, ocasião em que os excessos na oferta dos meios, poderá resultar o inverso do desejado.

Como vimos anteriormente, o federalismo para alcançar o sucesso desejado, requer um equilíbrio de população, de riqueza, de território e de poder. Quando ocorre disparidades, estas devem ser corrigidas. Nos Estados Unidos formaram-se regiões unindo Estados maiores com menores e outros métodos de cooperação, vistos no tópico anterior. No Brasil criaram-se as regiões de desenvolvimento, as regiões metropolitanas, redistribuição de receitas e incentivos. É a busca do equilíbrio para a manutenção da União. O balanço deve ser perseguido e tem a sua finalidade, mas se ocorrerem excessos na oferta dos meios, poderá resultar o inverso do desejado. Estados que contribuem mais para o “bolo” poderão ficar com uma fatia pequena e insuficiente para os seus encargos. Tendo mais tarefas e menos recursos, enquanto outros com menos contribuição, recebem mais, com os mesmos ou menos problemas, entrarão em uma crise de sobrecarga que poderá constituir-se em um fator de desunião ou desagregação.<sup>148</sup>

A proposta de reforma política sugerida no Brasil inclui o problema da representatividade política dos entes federados. O problema do desequilíbrio na distribuição de receitas, por exemplo, repercute em cada comunidade. Frise-se que próprio sistema tributário nacional, adequado ao modelo federal vigente, quando do fomento com incentivos, isenções e benefícios fiscais das mais variadas ordens, contribui para o desequilíbrio na distribuição de riquezas. Estas imbricações são inafastáveis e estão diretamente relacionadas com o federalismo.

O último modelo de federalismo a ser referido é o cooperativo, também denominado de federalismo cooperativo democrático. Ramos qualifica o federalismo cooperativo.

O federalismo contemporâneo distingue-se pela cooperação que intensificou a ajuda federal aos Estados sob a forma de programas e convênios. A associação das partes componentes está na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis as idéias de união, aliança e cooperação. Uma de suas características é a solidariedade que envolve permanentes contactos entre a comunidade central e as comunidades parciais. Após a Primeira Guerra Mundial, o ideal é coordenar as duas esferas, sob a orientação da união. Ocorre uma repartição horizontal de competências e uma partilha de tributos. Hoje fala-se de uma Federação europeia e mundial pela paz através da cooperação, anteriormente preconizada pelos autores euro-americanos. Os sinais dessa cooperação podemos encontrar, remotamente, quando em Massachusetts os puritanos com sua ideologia religiosa não permitiam, em seu território, a fixação de não-puritanos, mas admitiam a cooperação entre comunidades por diferentes motivos. Exemplo

---

<sup>148</sup> RAMOS, 2000, p. 53.

é o caso da Confederação de New England que objetivava a segurança contra os índios e a luta por direitos comuns contra a Inglaterra.<sup>149</sup>

O federalismo cooperativo ocorre em sentido oposto ao federalismo de integração. Veja-se da passagem acima, que ele amplia a atuação das unidades federativas, na medida em que permite associações estatais produtivas, embasadas na solidariedade, inclusive mediante aprimoramento da repartição horizontal das competências e partilha de tributos. Noutras palavras, ambientado em Estados democráticos, *ex vi* do que acontece no Brasil, coordena esferas mediante uma atuação cooperada. Naquilo que o sistema de direito positivo brasileiro prevê, é possível aplicar o princípio da cooperação interinstitucional pública (cooperação intergovernamental). Mas em sede tributária e financeira não há previsão normativa expressa, subsumindo-se a atuação administrativa ao princípio da legalidade estrita.

Ramos afirma que “[...] A cooperação envolve o uso do poder”<sup>150</sup>. Esta correta a assertiva, pois a cooperação significa atitude, marcha empírica na definição e gestão de políticas públicas. Exige que a governança local e regional atue, em muitos casos, sem vinculação ao poder central.

Apresentada a perspectiva do federalismo cooperativo, adiante o mesmo será contextualizado com outros elementos referentes ao federalismo brasileiro, guarnecendo, assim, a proposta final do trabalho que será antecedida pelo conteúdo referente ao sistema tributário nacional e à guerra fiscal.

#### **4.2 O Estado federal brasileiro e o federalismo cooperativo democrático**

Nos temas anteriores foram examinados aspectos gerais do federalismo, afirmando-se vários conceitos e elementos indispensáveis à sequência do trabalho. Definiu-se o federalismo como pacto ou aliança voltada ao bem comum, bem como que sua principal referência é a estratégia de descentralização das competências administrativas, quando da distribuição do poder entre os níveis de governo (centros de poder). Em seguida foram aprofundados outros aspectos considerados relevantes, como suas principais características (existência de um poder central, fundamentação constitucional, autonomia, distribuição/repartição de competências e

---

<sup>149</sup> RAMOS, 2000, p. 49.

<sup>150</sup> Ibidem, p. 50.

tarefas e recursos), para, ao final, serem apresentados os seus modelos (federalismo simétrico, assimétrico, de integração, de equilíbrio e cooperativo).

Neste item serão apresentadas referências sobre o contexto constitucional atual do federalismo brasileiro, evidenciando-se uma opção pelo respeito aos princípios da hierarquia das normas, da supremacia e força normativa da Constituição, pois o estudo não se distancia do modelo jusfilosófico atual neopositivista. Opta-se pela argumentação de ordem principiológica<sup>151</sup> e sempre a partir do texto constitucional brasileiro vigente.

Serão examinados os limites e possibilidades do município enquanto ente federado, adotando-se a base normativa constitucional como orientadora do estudo.

Finalmente, depois de fixados os temas acima, será prestigiado o do federalismo cooperativo democrático enquanto presente na Constituição brasileira vigente, todavia, buscando reconhecê-lo como suficientemente capaz de sustentar a ideia de criação de um modelo fundamentalmente normativo de cooperação intergovernamental em sede de políticas tributárias e financeiras.

Será mantida a escolha doutrinária anterior, acrescentando-se outros pensadores especificamente relacionados com a temática.

#### **4.2.1 O federalismo brasileiro: contexto constitucional atual**

Boff informa que a federação brasileira foi instituída pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, referindo que antes da declaração de independência a ideia de implantação do federalismo e da república já estavam presentes.<sup>152</sup>

Em âmbito constitucional, Cavalcanti informa que pela Constituição de 1891, a federação foi adotada como regime livre e democrático, instituído mediante Congresso Constituinte pela via da representação (forma de governo). Afirma que a existência jurídica da federação não decorreu do modelo confederativo, mas diretamente da vontade soberana da nação, constituindo-se em união perpétua e indissolúvel das antigas províncias e com a denominação de Estados Unidos do Brasil, como abaixo se vê.

---

<sup>151</sup> Para definição de normas, assim como princípios e regras, o trabalho estará orientado pelo pensamento de Humberto Bergmann Ávila e José Joaquim Gomes Canotilho. Tais especificações serão apresentadas em título próprio, na sequência do trabalho.

<sup>152</sup> BOFF, 2005, p. 57.

A *Federação Brasileira* é o regime livre e democrático, que os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, estabeleceram, decretaram e promulgaram<sup>1</sup>, - pela constituição de 24 de fevereiro de 1891. Nos termos desta, a Nação Brasileira adotou, como forma de governo, sob o regime representativo, a *República Federativa* proclamada em 15 de novembro de 1889, constituindo-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em *Estados Unidos do Brasil*<sup>2</sup>. A sua existência jurídica não se *originou* de nenhum tratado ou *pacto* entre Estados independentes, como sucede na *Confederação*; - mas, diretamente, da própria vontade soberana da nação, que, como se disse, constituiu-se em *união perpétua e indissolúvel* das suas antigas províncias, sob o título de “Estados Unidos do Brasil”.<sup>153</sup>

Eis, então, o marco jurídico histórico que deflagrou o regime federalista no Brasil. Uma referência sobre o seu surgimento deve ser trazida à tona, qual seja, a de que o germe da federação foi considerado o anseio pela descentralização administrativa, como refere Boff.

Pode-se considerar como germe da Federação o anseio pela descentralização administrativa, reclamada pelas necessidades locais. Caminhando nesse sentido, o Ato Adicional de 1834<sup>91</sup> ampliou a competência legislativa das Assembléias Provinciais e tornou excepcional a revisão de suas resoluções, uma vez que, até aquele momento, à Assembléia Geral só eram submetidos projetos por provocação do presidente da Província (art. 16), as leis sobre impostos gerais, os direitos de outras províncias ou os tratados (art. 20). Nesse sentido, posiciona-se Tavares Bastos<sup>92</sup> censurando a centralização, definindo-a como a “fonte perene de corrupção que envenena as mais elevadas regiões do Estado”.<sup>154</sup>

É absolutamente pertinente tal afirmação, na medida em que leva em conta a própria história do país, cujos anseios sociais e políticas estavam marcados pela contrariedade ao poder central do Império, que não contribuía para o desenvolvimento regional e local, senão apenas autorizando o eterno desbravamento e ocupação de terras.

A descentralização administrativa calcada no regime federalista de Estado, desde então, soava como a condição de possibilidade para a administração do interesse social e do bem público. Mas até o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estado brasileiro sofreu mutações, assim como o próprio federalismo sofreu mutações. O Município, que antes sofria subordinação política e administrativa, agora possui outro perfil.

Streck e Moraes informam que o Brasil adotou o federalismo com a distribuição de competências, mas que com a Constituição de 1937, voltou-se ao

<sup>153</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 119.

<sup>154</sup> BOFF, 2005, p. 58.

modelo unitário, somente ressurgindo a federação com a Constituição de 1946, e, segundo eles, com a Constituição de 1988, permaneceu o modelo centralizador, mas com partilha de competências que tornaram mais efêmero este modelo implantado<sup>155</sup>.

Embora persistam algumas diferenças de entendimento sobre as características do federalismo brasileiro, várias são as que se coadunam e levam a uma mesma significação. Com a Constituição de 1988, houve a manutenção do princípio federal, como consta do art. 1º, bem como da senda de dispositivos que o relaciona com os entes federados fixando sua competência e autonomia.

O governo local ocupa espaço próprio bem definido na estrutura constitucional do sistema federal brasileiro. E com o governo local, para que se pense, promova e execute políticas públicas próprias às necessidades locais e regionais, é que se desenvolve o próprio poder local (tema que será examinado ao final).

Rodrigues explica que a Constituição de 1988, reconhece o federalismo como forma de Estado brasileiro, bem como a autonomia das unidades federadas, como consta, respectivamente, dos artigos 1º e 18<sup>156</sup>. Da mesma forma, o autor refere a crítica doutrinária que recai sobre o excesso de centralismo, ou seja, excesso de competências outorgadas à União federal, além do próprio problema da representação política proporcional na Câmara Federal<sup>157</sup>. Todavia, reconhece que a Constituição acabou por restaurar as características mais marcantes de um Estado federal, com a tripartição do poder e eleição direta em todos os níveis e para vários cargos, por exemplo<sup>158</sup>.

O federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, mantém o modelo de tripartição do poder. O legislativo possui um sistema bicameral, com Senado e Câmara dos Deputados. O Executivo continua sendo exercido pelo Presidente da República, cujas competências são amplas como é o caso da edição de medidas provisórias, leis delegadas, decretos e outras atribuições. O Judiciário teve sua competência jurisdicional fixada entre a União e os Estados-membros, não existindo em âmbito municipal. Além disso, teve reconhecidas as chamadas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. O Distrito Federal não

---

<sup>155</sup> STRECK & MORAIS, 2000, p. 148.

<sup>156</sup> RODRIGUES, 2003, p. 121.

<sup>157</sup> Ibidem, p. 121-122.

<sup>158</sup> Ibidem, p. 122.

pode se dividir em municípios, todavia, cabe-lhe formar Executivo, Legislativo e Judiciário (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios).

A partir da estrutura do federalismo presente na Constituição de 1988, confirma-se um avanço desta instituição em face das Constituições anteriores, como aduz Rodrigues.

Percebe-se, enfim, pelo que foi esboçado neste capítulo, que a CF/88 representa, em relação ao federalismo, um avanço frente às Constituições que a precederam, visto que a história do Estado Federal brasileiro na é das mais felizes, tendo a prática do centralismo se mostrado como sua espinha dorsal, quer seja por força de dada Constituição quer seja pelo seu descumprimento, o que implicou que os Municípios, que em nenhuma das Constituições anteriores foram alçados ao *status* de entes federados, sofressem, aos moldes do (sic) Estados-Membros, nos distintos ciclos constitucionais, diferentes graus de restrições quanto à autonomia.

Da leitura do texto acima, se extrai uma referência importantíssima, qual seja, a histórica restrição da autonomia municipal. Contradizendo a realidade social, em que os cidadãos vivem e convivem com a cidade, com seu território urbano e rural e com todos os problemas decorrentes de sua realidade geopolítica, econômica e social, alijado do poder local, historicamente o município não viveu para o bem comum. O ciclo constitucional atual, na questão federalista, quebrou esse paradigma e permitiu o desenvolvimento de políticas públicas locais, próprias ao desenvolvimento do poder local, empoderando seus cidadãos mediante, por exemplo, a implementação de políticas participativas, não obstante a boa fixação da competência municipal na Constituição.

Boff afirma que a federação já é tradição brasileira, consubstanciando a unidade das corporações políticas da Nação, assim, afastando qualquer conceito que implique divisão ou dissolubilidade da unidade brasileira.<sup>159</sup>

Examinando o federalismo brasileiro atual, Boff releva a autonomia dos entes federados, a divisão de competências, a organização político-administrativa da federação, e o papel do Congresso Nacional.<sup>160</sup> Afirma que “[...] A Federação já é tradição brasileira, é a unidade das corporações políticas da Nação, afastando qualquer conceito que implique divisão ou dissolubilidade da unidade brasileira”.<sup>161</sup>

Com efeito, embora sofrendo diversas influências históricas de regimes políticos vividos pelo Estado brasileiro, hoje a federação goza de uma posição mais

---

<sup>159</sup> BOFF, 2005, p. 69.

<sup>160</sup> Ibidem, *et seq.*

<sup>161</sup> Ibidem, p. 69.

privilegiada, inclusive explicitamente na Constituição de 1988, quando por exemplo da redação dos artigos 1º e 18.

Identificando e caracterizando o federalismo brasileiro, aliás, como cláusula pétrea<sup>162</sup>, a autora refere que o termo autonomia provém de *nomos* e significa tecnicamente a capacidade de editar normas próprias, para organizar determinado ordenamento.<sup>163</sup>

Este conceito de autonomia dos entes federados deve ser guardado como uma importante referência. Afirmar que tecnicamente significa a capacidade de cada ente editar normas próprias, obviamente, nos limites de suas competências, equivale a dizer que possuem uma autorização constitucional para atuarem levando à efeito o interesse social e o bem público. A ideia de promoção da cooperação intergovernamental se nutre dessa qualidade do federalismo que perpassa todos os entes federados. Não seria possível pensar-se em cooperação interinstitucional pública sem autonomia para tanto, equivalendo a negar a discricionariedade administrativa na adoção de políticas públicas que conjuguem os esforços de uma região, em que o interesse coletivo atinge várias comunidades. A autonomia explícita do art. 18, ambientada no federalismo positivado no art. 1º, ambos da Constituição, representa a primeira referência a nortear o Estado federal brasileiro e, conseqüentemente, a liberdade de atuação dos entes federados.

Liberdade na *unidade* do Estado brasileiro vem definida sob o tema *competências*. Conforme assevera Boff, na divisão de competências é observado o princípio do interesse sobre a matéria, se geral, regional ou local. Afirma que aqui a técnica escolhida foi assegurar o equilíbrio federativo. Vejamos suas afirmações.

Na divisão de competências, é observado o princípio do interesse sobre a matéria. Se o interesse predominante for o geral, a competência deverá permanecer na esfera central; por outro lado, se os assuntos forem regionais, ela deverá ser alocada em nível estadual. Quando as matérias referirem-se a determinados locais, as competências deverão ser atribuídas aos municípios. Cada país pode optar por uma técnica de separação de competências. No caso brasileiro, a técnica escolhida visa a assegurar o equilíbrio federativo. Raul Machado Horta<sup>123</sup> distingue cinco planos, nos quais se apresentam distribuídas as competências na Constituição de 1988.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> BOFF, 2005, p. 89.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>164</sup> Ibidem, p. 71.

Enquanto a autonomia soa como liberdade de decisão, a competência se apresenta como limite material, objetivo, sobre determinados assuntos sobre os quais o ente federado pode atuar.

Sobre a competência municipal inserida no art. 23, da Constituição, intitulada como *competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, tida como competência não-legislativa exercida em conjunto pelos entes federados, Boff conclui pela ampliação da área de incidência dos municípios.

No artigo 23 da Constituição, figura a competência comum. Essa competência não-legislativa é exercida em conjunto pelos entes federados. A competência comum ampliou a área de incidência dos municípios, tornando todos os entes federados competentes igualmente, portanto são titulares das competências listadas no dispositivo constitucional para desempenho das atividades ali arroladas. A matéria a que se referem versa sobre assuntos de interesse comum, como saúde e assistência; proteção de bens públicos; cultura e educação, entre outros. São normativas que traduzem intenções programáticas e dependem de legislação complementar para estabelecer os limites da cooperação entre as esferas de governo.

Da leitura do texto acima, se extraem duas importantes referências. A primeira consiste na explicitação da própria possibilidade de cooperação entre os entes federados (esferas de governo). A segunda consiste na conclusão de que, havendo a possibilidade de cooperação, dada a competência da União e a comum desta com os demais entes federados, é possível a construção de uma nova norma constitucional embasadora de um modelo de cooperação intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, ainda não existente no Brasil.

Neste contexto constitucional que avança também sobre a organização política e administrativa dos entes federados, exsurtem as especificações sobre os municípios brasileiros. Tais limites e possibilidades do ente federal municipal serão caracterizados no próximo item.

#### **4.2.2 O ente federado municipal: limites e possibilidades**

Ramos afirma que a descentralização do poder político e administrativo permite ao governo local desenvolver suas políticas e seus próprios programas e que, em resumo, o sucesso depende de interação, da cooperação intergovernamental com o compromisso de autonomia local, a responsabilidade de controle local e a

manutenção da integridade do Estado-membro como um corpo político, como consta abaixo.

A descentralização permite ao governo local, desenvolver suas políticas e seus próprios programas dentro de sistemas muito complexos para permitir-lhes o luxo do isolamento, para adquirir ajuda externa na execução daquelas políticas e programas e adaptar as ajudas às suas necessidades. Em resumo, o sucesso depende de interação, da cooperação intergovernamental com o compromisso de autonomia local, a responsabilidade de controle local e a manutenção da integridade do Estado-Membro como um corpo político.<sup>165</sup>

A cooperação intergovernamental é da essência do federalismo. Perpassa normas constitucionais e se faz presente nos aspectos da autonomia e competências federativas. No caso, o município foi prestigiado na edição da Constituição de 1988, mudando sua condição e passando a ser considerado (por grande parte dos especialistas) ente federado. Após a superação período histórico do Regime Militar brasileiro, autoritário e centralizador, o município atingiu *status* de ente federado personificando um modelo de ente político e administrativo autônomo e organizado. Não obstante isso, historicamente já teve outro contexto na vida nacional, como explica Boff.

Com a queda da monarquia e a nova estrutura de Estado, seguiu-se a descentralização. O texto constitucional de 1891 garantiu uma certa autonomia para assuntos de interesse peculiar dos municípios. O artigo 68 referia à necessidade dos Estados-Membros organizarem-se de forma a assegurar a autonomia dos municípios em tudo quanto diz respeito ao seu interesse. Mesmo com esse preceito, a autonomia municipal é questionada. Posteriormente, a emenda de 1926 incluiu, de forma clara, a autonomia municipal. Porém, não se concretizou. Exemplo disso foram as eleições para prefeito municipal, efetuadas por meio de mecanismo forjados e atendendo aos interesses dos governos estaduais. Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>142</sup>, o município conviveu “nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo. O município viveu quatro décadas sem recursos, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia”. (pág 81)

É preciso registrar que, mesmo tendo sido ultrapassado esse momento histórico que colocou o município num segundo plano da vida nacional, há forte crítica no sentido de que o pacto federativo, mesmo qualificado como cláusula pétrea, não é cumprido a contento, relegando-se a capacidade de gestão própria. Em realidade, não seria levado à efeito materialmente ou, na linguagem constitucionalista, não teria eficácia social (efetividade), por não dar condições aos

---

<sup>165</sup> RAMOS, 2000, p. 45.

Estados e aos Municípios de executarem as políticas públicas de que necessitam, dado o centralismo da União.

Disso decorrem vários construtos, como é o caso do atual e forte desenvolvimento de teorias e práticas em favor do desenvolvimento do poder e do espaço local, linha científica que prestigia o desenvolvimento dos Municípios brasileiros e a participação das comunidades locais. Fomentam o desenvolvimento de um ambiente próprio e eficaz para os Municípios, enquanto entes federados.

Ricardo Hermany aprofunda o tema, afirmando que o exercício da cidadania ocorre num espaço físico determinado, sendo este o espaço local constituído a partir da atuação do próprio cidadão.<sup>166</sup>

Nesta construção, Hermany afirma que “[...] O cidadão, a partir de práticas comprometidas com a transformação social e com a emancipação do sujeito, é responsável pela construção de um espaço local onde seja possível a sua participação nos processos decisórios e na efetivação de políticas públicas [...]”<sup>167</sup>

Com efeito, esta é uma tendência qualificadamente estratégica e que promove o desenvolvimento do país a partir das comunidades locais, onde a realidade de vida dá o tom do desenvolvimento, havido e por haver.

Haurido em Joaquim Castro Aguiar, Cavalcanti examina elementos do processo histórico de construção do federalismo brasileiro, em que os Municípios se inseriram e buscam realizar sua pauta de reivindicações. Afirma que a autonomia municipal deve se manifestar por meio da organização de seus próprios serviços, da escolha de seus representantes e pela competência de instituir e arrecadar seus próprios tributos, como se percebe abaixo.

Os ideais municipalistas retornaram com força no texto constitucional de 1988<sup>143</sup> (artigos 1º e 18). Diz Joaquim Castro Aguiar<sup>144</sup>: “A Federação brasileira apresenta essa peculiaridade incomum e digna de relevo: a inclusão dos Municípios como parte integrante dela. “ Essa autonomia, além de previsão constitucional, deve manifestar-se por meio da organização de seus próprios serviços, da escolha de seus representantes e pela competência de instituir e arrecadas seus próprios tributos. Pinto Ferreira<sup>145</sup> indica que a completa autonomia dos municípios efetiva-se por meio dos seguintes procedimentos: 1º) o poder de eleger o seu chefe do Executivo ou Prefeito; 2º) o poder de eleger representantes do poder Legislativo local, chamados entre nós de vereadores; 3º) a administração própria, no que diz respeito ao seu peculiar interesse.<sup>168</sup>

<sup>166</sup> HERMANY, Ricardo. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Gestão Local e Políticas Públicas*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010, p. 103, v. 1.

<sup>167</sup> HERMANY, 2010, p. 104.

<sup>168</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 82-83.

Os procedimentos a que alude Cavalcanti (embasado em Pinto Ferreira) incorporam a administração própria qualificada pelo respeito ao denominado peculiar interesse. Ora, na vida comunitária praticamente todos os desígnios do Estado são de interesse do Município e de seus munícipes, pois deste ambiente emerge a realidade, a experiência, a necessidade e as projeções para o futuro e para o desenvolvimento. Em função destas características do atual federalismo brasileiro, Cavalcanti reconhece a existência deste modelo que denomina de tridimensional e que eleva o Município a ente federado e com características especiais que possibilitariam sua revitalização.<sup>169</sup>

O autor refere que entre as características básicas do federalismo, figuram a divisão de competências entre os entes federados, a autonomia da União, dos Estados-Membros e dos Municípios, a participação dos Estados-Membros na organização da Federação e a discriminação constitucional das rendas tributárias, onde se indica quem pode instituir tributos, bem como a quem pertencerão os recursos arrecadados.<sup>170</sup> Afirma que a distribuição da competência é um traço fundamental do federalismo e indispensável para que o Estado desempenhe suas funções fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária.<sup>171</sup>

Embora patente o reconhecimento destes limites e possibilidades aos Municípios, remanescem duas discussões a serem referidas.

A primeira, diz respeito à tese que nega o federalismo de terceiro nível (triático), ou seja, nega aos Municípios o *status* de federação, a partir de um modelo mais centralizador do poder nas mãos da União. Para os fins deste trabalho adota-se a linha doutrinária que afirma que o Município compõe a federação e, portanto, é entidade federada. Segundo Rodrigues, alinham-se a este pensamento autores como Sacha Calmon Navarro Coelho, Paulo Bonavides, Celso Ribeiro Bastos, André Ramos Tavares, Helly Lopes Meirelles, Wolgran Junqueira Ferreira, José Luiz Quadros de Magalhães, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Petrônio Braz.<sup>172</sup>

Com Rodrigues, opta-se pelo reconhecimento do Município como ente federado, assumindo-se “[...] a ideia de ser dinâmico o conceito de federação [...]”<sup>173</sup>, ou seja, adequável às exigências que surgem das necessidades do país a partir das

---

<sup>169</sup> CAVALCANTI, 1983, p. 82-83.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>172</sup> RODRIGUES, 2003, *et. seq.*

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 145.

mudanças e transformações sociais demandantes de novos arranjos políticos e jurídicos capazes de sustentar o interesse e o bem público. Como não é objeto deste tema a justificação do Município como ente federado, mas sim seu reconhecimento como tal a partir do conceito dinâmico de federalismo, não cabe apresentar cada um dos argumentos desta justificação. Apenas se opta pela corrente doutrinária que sustenta o Município como ente federado. Este é seu limite jurídico-constitucional.

No que se refere às possibilidades precisamos afirmar que a Constituição fixa os critérios de atuação dos Municípios, quando avança sobre os temas de sua competência e autonomia. O art. 1º da Constituição integra os Municípios à República Federativa do Brasil, na formação de sua união para constituição do Estado Democrático de Direito. Por sua vez, o art. 18, *caput*, fixa a organização político-administrativa da República, compreendida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos – reconhecidamente – autônomos.

Como explica Rodrigues, a autonomia municipal prevista no art. 18 da Constituição, se verifica em vários outros elementos. Consta do art. 29, que fixa a auto-organização via Lei Orgânica, a eleição de prefeitos e vice-prefeitos como capacidade de autogoverno, a possibilidade de legislarem sobre assuntos de interesse local, assim como suplementar (no que couber, à legislação federal e à estadual), cristalizando-se a capacidade de auto-legislação e, do contexto (todo teor) do art. 30, a capacidade de auto-administração.<sup>174</sup>

Conforme o autor, além da auto-administração, autolegislação e autogoverno, a Constituição de 1988, outorga aos Municípios a autonomia política, que engloba a auto-organização.<sup>175</sup> Rodrigues aprofunda este fundamental aspecto definidor das possibilidades dos Municípios, afirmando que esta competência de organização antes dada diretamente aos Estados-membros, agora é outorgada diretamente aos Municípios, dando-lhes o poder de auto-organização, o que limite a ingerência dos Estados às hipóteses previstas na própria Constituição, como é o caso da intervenção.<sup>176</sup>

Finalmente, concentrando a questão das possibilidades dos Municípios, com vistas à ampliação do seu poder local geral integrador das capacidades acima elencadas, direciona-se o tema para a afirmação contida em Rodrigues, de que

---

<sup>174</sup> RODRIGUES, 2003, p. 128-129.

<sup>175</sup> Ibidem, p. 129.

<sup>176</sup> Ibidem, p. 129.

como entidade autônoma (para a gerência de suas atribuições), eles necessitam de receitas (que podem ser originárias ou derivadas)<sup>177</sup>. As receitas derivadas são as reparações de guerra, as penalidades e os tributos<sup>178</sup>. A arrecadação tributária constante do recebimento do ICMS adicionado aos Municípios, a partir do estudo do “caso CCGL”, bem como a destinação financeira deste aporte é objeto que interessa ao presente trabalho, quando do exame da guerra fiscal contextualizada com a possibilidade de cooperação intergovernamental.

Dados os limites e possibilidades do ente federado municipal é possível a institucionalização de um modelo de cooperação intergovernamental municipal em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, fixado a partir do texto constitucional, que autorize a construção de arranjos municipais favoráveis ao interesse e bem público de todos os participantes. Tratar-se-ia do aprimoramento deste sistema fixador da autonomia, sem imiscuir-se no tema das competências tributárias, mas aprimorando e expondo o que a Constituição define subliminarmente.

O reconhecimento do federalismo cooperativo democrático como integrante das normas constitucionais brasileiras, é o principal argumento a autorizar a materialização jurídica de um contexto normativo que aperfeiçoe a relação federativa evidenciada, mediante a institucionalização da cooperação intergovernamental em sede tributária e financeira em âmbito federativo municipal.

#### **4.2.3 O federalismo cooperativo democrático na Constituição brasileira: base para a cooperação intergovernamental tributária e financeira**

Assim, o presente item por objetivo reconhecer que o federalismo cooperativo democrático pode ser utilizado como base capaz de subsidiar a proposta do trabalho, enquanto fundamento constitucional elementar para o desenvolvimento da cooperação tributária e financeira.

No item em que examinamos os modelos de federalismo tivemos a oportunidade de apresentar a origem do federalismo cooperativo, cujos antecedentes históricos remontam ao caso de Massachusetts, nos EUA, quando os puritanos admitiam a cooperação entre comunidades, como explicou Ramos. O

---

<sup>177</sup> RODRIGUES, 2003, p. 130.

<sup>178</sup> Ibidem, p. 130.

autor afirmou que o federalismo contemporâneo distinguiu-se pela cooperação que intensificou a ajuda federal aos Estados sob a forma de programas e convênios.<sup>179</sup>

Referimos que o federalismo cooperativo ocorre em sentido oposto ao de integração, dada a ampliação da atuação das unidades federativas, permitindo-se associações estatais produtivas calcadas na solidariedade com aprimoramento da repartição horizontal das competências e partilha de tributos. Caracterizando-o de início, afirmamos que ele coordena esferas federadas mediante atuação cooperada. Referimos que em sede de políticas públicas tributárias e financeiras carece de uma regulamentação jurídica mínima, embora em sua aplicação prática envolvendo o uso do poder, o que torna ainda mais necessária aquela regulamentação, inclusive em homenagem ao princípio da legalidade.

Finalmente, afirmou-se que o federalismo cooperativo exige que a governança local e regional atue, em muitos casos, sem vinculação ao poder central, distante do centralismo da União a fim de que sejam levados à efeito os desígnios das comunidades.

Ao se referir ao federalismo cooperativo, Rodrigues recorre ao fato histórico de que o medo norteamericano de retornar a uma situação de dependência em relação ao mundo europeu, levou a uma busca pela auto-suficiência que culminou com o acúmulo de riqueza e conseqüente expansionismo econômico-militar durante o século XIX.<sup>180</sup> Aduz que a política expansionista dos EUA implicou o fortalecimento do Poder Executivo Federal e a valorização fática das forças armadas, tornando-se necessária a arrecadação financeira da União.<sup>181</sup> Tal atitude ganhou força com o advento da Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929, o que levou os EUA a abandonar o liberalismo tradicional e a adotar o intervencionismo, mediante a colaboração entre a União e os Estados-membros para realização de tarefas como proteção aos desempregados, “[...] frisando-se que, paralelamente ao discurso sobre cooperação e federalismo cooperativo, mais se notava o aumento da intervenção estatal, fundamentalmente no tocante às relações econômicas [...]”<sup>182</sup>.

Rodrigues conclui o exame dos precedentes históricos do federalismo cooperativo nascido nos EUA, informando que a Segunda Guerra Mundial acabou aumentando o poder do governo central e que a Suprema Corte cumpriu o papel de

---

<sup>179</sup> RAMOS, 2000, p. 49.

<sup>180</sup> RODRIGUES, 2003, p. 30.

<sup>181</sup> Ibidem, p. 30-31.

<sup>182</sup> Ibidem, p. 31.

re-interpretar a Constituição, atualizando suas normas, permitindo-se, assim, a passagem do modelo dual para o cooperativo.<sup>183</sup>

Este seria o contexto histórico que marca o surgimento do federalismo cooperativo, afirmando-se inicialmente como um método estatal de atuação para, depois, ganhar reconhecimento jurídico. Mas é importante frisar que este modelo embrionário que se disseminou e atingiu o Brasil, é vertical, no sentido de representar certo grau de controle por parte da União sobre os Estados-membros.

No Brasil, a cooperação se intensificou com a ajuda federal aos Estados-membros, sob a forma de programas e convênios, sendo frequentemente alcançada através de processo político.<sup>184</sup> Aliás, no processo político desenvolvido no ambiente federalista se justifica o importante papel desempenhado pelos representantes do Congresso Nacional na estrutura federal, como demonstra Boff.<sup>185</sup>

Mas, levando à efeito a preferência pelo exame da questão tributária, é importante referir que a estratificação do federalismo cooperativo de caráter vertical se faz presente quando da repartição tributária de impostos e quando da fixação de incentivos fiscais, estes tidos por Ramos como uma forma indireta de cooperação, como segue.

O federalismo cooperativo brasileiro manifestou-se através do estabelecimento de órgãos regionais de desenvolvimento formados por Estados e Regiões Metropolitanas formadas por Municípios, nos Estados-Membros; pela repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante atribuições de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto de repartição. A cooperação poderá ocorrer, também, através de incentivos fiscais, juros subsidiados e outras formas, estaduais ou federais. É evidente que certos incentivos fiscais ou de outra natureza, internos, próprios do Estado ou Região, significam uma forma indireta de cooperação.<sup>186</sup>

De fato a origem e evolução do federalismo cooperativo no Brasil está relacionada com o modelo federalista assimétrico. No Brasil vige o modelo federalista centrífugo, oriundo da segregação, triático, assimétrico e cooperativo. Estas são características definidoras que se diluem no texto constitucional como um todo. Estão presentes neste modelo geral assimétrico representando em vários dispositivos constitucionais, tais como 23, 43, 151 e 155, entre tantos outros. Com efeito, o modelo federalista assimétrico e, ao mesmo tempo, cooperativo, se dilui na

---

<sup>183</sup> RAMOS, 2000, p. 32.

<sup>184</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>185</sup> BOFF, 2005, *et seq.*

<sup>186</sup> RAMOS, 2000, p. 52.

Constituição em diversos temas, como representação política, definição de competências, orçamento, fixação de tributos, repartição de receitas e outros.

A cooperação perpassa todos estes temas e institutos, integrando expressamente a pauta normativa fixada no art. 23, parágrafo único, da Constituição, onde consta que lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio e o bem-estar em âmbito nacional. Trata-se, pois, do estabelecimento da cooperação em termos gerais, para levar à efeito o projeto nacional de desenvolvimento. Esta possibilidade corresponde a um modelo de cooperação vertical, eis que erigido a partir de normas constitucionais e infraconstitucionais que ditam a repartição de competências dos entes federados.

A captação de recursos financeiros para fazerem frente às necessidades sociais está determinada no modelo federativo brasileiro, em que a assimetria exige a cooperação. E entre ambas há que prevalecer elevada harmonia.

Para o que nos interesse, o federalismo cooperativo se manifesta especificamente na estrutura do *sistema tributário nacional*. Ao mesmo tempo em que estabelece definições próprias à política tributária, definição de tributos, entre tantos outros institutos, o sistema tributário nacional fixa a assimetria ao reconhecer que a superação das desigualdades sociais em prol do desenvolvimento equilibrado, determina a criação de diferenças mediante incentivos, como por exemplo, juros favorecidos, isenções, reduções e diferimento de tributos, entre outros previstos no art. 43, da Constituição.

A estrutura do sistema está no compasso dessa norma, levando-a à efeito, tornando-a efetiva mediante o estabelecimento de normas tributárias que positivam constitucionalmente os ditames gerais da política nacional de desenvolvimento. Em tese, na assimetria o dinheiro público deve ser distribuído de forma desigual com vistas a gerar futura igualdade e justiça social. A cooperação se fixa neste processo capitaneando os objetivos do art. 3º, da Constituição, todavia, carecendo de aprimoramento por não prever a possibilidade de cooperação intergovernamental horizontal. A ausência de um sentido aprimorado para a cooperação em nível tributário e com efeito financeiro (entre entes federados de mesmo nível) é sentida na materialização da *guerra fiscal*. Com isso, é de se admitir que o federalismo cooperativo merece aperfeiçoamento, pelo menos em sede tributária e financeira.

Embasado no pensamento de Augusto Zimmermann, Rodrigues explica que o federalismo cooperativo apresenta problemas quando da distribuição das competências, uma vez não ser claro quanto a esse aspecto, o que acarreta uma maior intervenção do governo central sobre o local, como já ocorre outrora no Brasil.<sup>187</sup> Ainda haurido em Zimmermann, o autor apresenta as duas modalidades possíveis de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. Afirma que “[...] O primeiro seria estruturado tão somente pelo poder central, sendo o segundo oriundo de um ‘[...] consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo [...]’<sup>36</sup> [...]”

Desse contexto explicativo duas considerações devem ser feitas. Se, de um lado, o federalismo cooperativo erigido sob a versão de método pragmático para resolução casuística de casos concretos, determinou a criação de um modelo de maior intervenção estatal, por outro, já como integrante do pacto vivenciado no Brasil (via regras de competência), permite aprimoramento a partir do próprio texto constitucional (por exemplo, mediante a edição de Emendas Constitucionais), no sentido de uma forma horizontal (aqui entendida, preliminarmente, como possibilidade de construção de redes de cooperação).

Em realidade o sistema de direito positivo vigente no Brasil, pautado em princípios como supremacia, força normativa e dirigente da Constituição e hierarquia das normas, permite o aprimoramento do modelo federalista cooperativo democrático, edificando-se pela comunhão das partes formadoras do pacto federativo, inclusive respeitando as normas de competência revistas na Constituição, já que aqui se faz referência ao aprimoramento do modelo via Emenda Constitucional.

É despiciendo negar-se a qualidade de *democrático* ao federalismo, eis que ínsita ao federalismo cooperativo brasileiro. A natureza assimétrica amplamente reconhecida no Brasil é determinante da contrariedade à simétrica pautada no centralismo autoritário do governo.

A origem democrática do federalismo cooperativo brasileiro remonta, assim, à norma do próprio art. 1º da Constituição, ao estabelecer a união indissolúvel dos entes federados constituindo um Estado *democrático*. Equivale dizer que a Constituição não admite o estabelecimento de um modelo federalista cooperativo

---

<sup>187</sup> RODRIGUES, 2003, p. 32.

autoritário, como de fato não ocorre. A democracia em si, não convive com o regime autoritário, diga-se, ilegítimo, senão apenas pela decisão da maioria. Boff firma o entendimento de que o federalismo em si, com a ideia básica de repartição de competências, é tema central da democracia.

O Estado federal possui, como idéia básica, a repartição de competências, tema central da democracia. Na Federação, com a descentralização do poder, os entes possuem autonomia nas suas áreas de atuação. A autonomia expande-se aos campos administrativo, legislativo e político. A União, os Estados-Membros e os municípios possuem competências. A descentralização do poder político e jurídico revela-se na capacidade de autogoverno. Convive-se com o federalismo triático, em que existem, ao mesmo tempo e no mesmo espaço, três ordens jurídicas.<sup>188</sup>

Antes da defesa final de aperfeiçoamento do federalismo cooperativo democrático, que servirá como *pano de fundo* para sustentação da própria cooperação intergovernamental tributária e financeira, calha ressaltar as principais críticas que sofre, inclusive como medida dos contra-argumentos que norteiam o trabalho.

Reverendo aspectos históricos, Rodrigues sustenta a intervenção estatal no cenário econômico para evitar-se a denominada ditadura do capital, ou seja, a supremacia do viés econômico sobre o núcleo moral e político-jurídico, o que não parece coincidir com um contrato social que vise a harmonia social<sup>189</sup>. Neste cenário de política econômica capitalista, a intervenção estatal assume contornos reais especialmente quando o Estado possui objetivos fundamentais. E a República Federativa do Brasil possui objetivos fundamentais de caráter social, como: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza e marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; e, promoção do bem de todos.

Em tal contexto de vida social, política e jurídica o federalismo precisa aperfeiçoar-se. Por isso, Rodrigues refere a passagem do modelo dual para o cooperado, afirmando que naquele existem duas características: a não-intervenção estatal na iniciativa privada, privilegiando a exploração do mais fraco pelo mais forte; e a não-coordenação do sistema pela União, ocasionando brechas legislativas.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> BOFF, 2005, p. 199.

<sup>189</sup> RODRIGUES, Hugo Thamir. Políticas Tributárias e Federalismo: uma leitura possível do caso brasileiro. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, et seq.

<sup>190</sup> Ibidem, p. 908.

Segundo ele, o modelo cooperativo pressupõe a colaboração entre os Estados-membros e a União<sup>191</sup>. A crítica feita pelo autor ao federalismo cooperativo parte do problema de operacionalidade desta colaboração quando da intervenção da União. Rodrigues afirma, então, que no federalismo cooperativo o excesso de intervenção da União pode levar, de direito ou de fato, ao aniquilamento da forma de Estado federal, como se vê abaixo.

É de se perceber que, no federalismo cooperativo, o excesso de intervenção da União pode levar, de direito ou de fato, ao aniquilamento da forma de Estado federal. Mas, por outro lado, respeitadas as autonomias locais, é de se notar que o federalismo, visto como uma possibilidade de o Estado se organizar para gerir a coisa pública em função das pessoas necessita ser organizado e coordenado. Parece que, também para a não pulverização da própria forma de Estado, que tal coordenação deve caber à União, bem como que tal coordenação exige sua intervenção.<sup>192</sup>

Esta reflexão do autor apresenta duas conclusões imprescindíveis aos propósitos deste trabalho. Num primeiro momento Rodrigues referenda que a coordenação do modelo cooperado deve ser da União. Isso mantém inalterado o modelo, como ocorre no Brasil, em que os limites de competência dos entes federados estão definitivamente positivados na Constituição e nas leis. Num segundo momento atribui o papel central de coordenação também à União, tal como ocorre no Brasil, alcançando-lhe a legitimidade necessária para administrar os desígnios do Estado brasileiro. Com este sentido de unidade que é mantido no federalismo cooperativo democrático, remanescem possibilidades de atuação dos demais entes da federação, o que corresponderia ao não engessamento da administração pública estadual e municipal, no tocando à elaboração e execução de políticas públicas de caráter regional e local, voltadas à justiça social. E “[...] buscar a justiça social em nível nacional, parece objetivo impossível de ser alcançado sem cooperação, e, muito menos, em um cenário de guerra fiscal”<sup>193</sup>. Rodrigues conclui “[...] que o modelo federalista, do Brasil, é o cooperativo, tendo-se como certo que a União deve agir como organizadora, harmonizadora e coordenadora de um plano nacional de desenvolvimento que, compatibilizando planos nacionais e regionais,

---

<sup>191</sup> RODRIGUES, 2003, p. 908.

<sup>192</sup> Ibidem, p. 909.

<sup>193</sup> Ibidem, p. 913.

deve buscar o bem-estar, a dignidade, para todos os brasileiros, como o determina a Constituição Federal.”<sup>194</sup>

Esta flexibilidade e dinamismo do sistema federativo brasileiro é conhecida e admitida amplamente aqui no Brasil, todavia, carece de constante aprimoramento. Rodrigues avança em suas considerações, afirmando que o texto constitucional brasileiro é suficientemente capaz de dar guarida trazendo à colação exemplos de normas constitucionais que capitaneiam o instituto da cooperação, tais como, os artigos 4º, IX<sup>195</sup>, 23<sup>196</sup> e 174<sup>197</sup> da Constituição, o que corresponde ao projeto constitucional de desenvolvimento nacional, mediante planejamento equilibrado.<sup>198</sup>

O desenvolvimento nacional a que alude a Constituição constitui, assim, um desafio ao Estado federal cooperativo democrático, pois ambos integram a plêiade de normas constitucionais do país. E como adverte Rodrigues, a Constituição está vinculada, também, aos anseios populares, razão pela qual exige-se um processo de crescimento democrático e participativo, que atenda aos anseios locais na mesma proporção das pretensões regionais e federais. Finalmente, é preciso fazer um importante esclarecimento científico no sentido de dizer que o *federalismo cooperativo* (seja autoritário ou democrático) não se confunde com o denominado *Estado constitucional cooperativo*.

Estado constitucional cooperativo é uma expressão utilizada por Peter Häberle para expressar o contexto de uma construção teórica do próprio autor. Häberle afirma a possibilidade-necessidade de conjugação do Estado constitucional com o Direito internacional, superando-se o estabelecimento de limite de validade entre ambos, principalmente em razão da flexibilização e relativização da soberania dos Estados em favor da defesa universal dos direitos humanos, ou seja, mediante a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana (enquanto vetor dos direitos humanos) sobre a autodeterminação das nações. Assim, Estado

---

<sup>194</sup> RODRIGUES, 2003, p. 918.

<sup>195</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IX – Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

<sup>196</sup> Art. 23. [...] Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

<sup>197</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>198</sup> RODRIGUES, 2003, p. 914.

constitucional e direito internacional entrariam em harmonia, para levar à efeito um bem maior eleito mundialmente.

Ricardo Diego Nunes Pereira explica que, do ponto de vista histórico e jurídico, o aprimoramento das relações internacionais em favor da defesa dos direitos humanos, tem origem nos EUA com a edição de uma declaração de direitos do homem, ocorrida no ano de 1776. Mas foi em 1789, com a Revolução Francesa, que os direitos humanos ganharam maior referência jurídica também mediante Declaração. Finalmente, findada a Segunda Guerra, os direitos humanos ganharam impulso e espaço mundial, o que se materializa nos dias atuais na criação das Cortes Internacionais de defesa dos direitos humanos. Trata-se da incorporação em definitivo desta categoria de direitos ao ordenamento internacional e ao ordenamento interno das nações participantes. Decorre, pois, a participação de cada país na agenda internacional que busca a efetividade dos direitos humanos, aliás, conhecidos no Brasil como *direitos fundamentais* (como refere a doutrina jurídica majoritária).

Pereira informa que deste histórico evolutivo, emerge o que se pode chamar de *transconstitucionalismo*.<sup>199</sup> O transconstitucionalismo está representado na participação da nação em ordenamentos jurídicos internacionais, com vistas à tutela de um bem jurídico eleito por um conjunto de nações, do qual aquela faz parte. Transbordam-se os limites do direito constitucional, aplicável nos limites da soberania e do território nacional, na conformidade do que estabelece a norma internacional. Um exemplo claro de participação brasileira neste sistema é o ocorrido quando da integração nacional ao Tribunal Penal Internacional.

Segundo Pereira, ao longo da história e em conformidade com as origens científicas de todo o mundo, o transconstitucionalismo possui várias acepções designando o mesmo sentido de união de ordenamentos jurídicos (nacional e internacional). Assim, o transconstitucionalismo possui expressões correlatas, como *Constitucionalismo Multinível, Jurisdição Global ou Jurisdição Constitucional Internacional, Relação Transcendental Permanente, Interjusfundamentalidade* e, finalmente, *Estado Constitucional Cooperativo*.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> PEREIRA, Ricardo Diego Nunes. *O transconstitucionalismo: atualidades constitucionais*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21398/o-transconstitucionalismo-atualidades-constitucionais>; Acesso em: 03 fev. 2014.

<sup>200</sup> Ibidem, p. 01 *et seq.*

Verifica-se, então, que Estado constitucional cooperativo não se confunde com federalismo cooperativo. Mal comparando, no primeiro há uma tendência em favor da flexibilização/relativização da soberania da nação, em favor de uma norma jurídica internacional; enquanto que, no segundo, sequer há afetação às normas constitucionais de competência, senão apenas o aprimoramento da relação interna entre entes federados, tanto em nível vertical, quanto horizontal.

Exemplificativamente, é o caso dos *consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados* em matéria de *serviços públicos*, previstos no art. 241, da Constituição. Tal norma constitucional foi regulamentada pela Lei nº 11.107/05, permitindo-se o disciplinamento da cooperação em sede de serviços públicos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros. Adiante, tal hipótese será melhor examinada, quando será utilizada como paradigma normativo para a regulamentação da cooperação intergovernamental tributária e financeira, de forma a melhor fixar a autonomia municipal.

Tanto neste exemplo acima citado, quanto no caso proposto neste trabalho, as normas constitucionais brasileiras é que estabelecem o ambiente da cooperação, pois se trata de cooperação entre entes federados, jamais cooperação internacional, de nação para nação. Não obstante tais evidências, há que se dizer que o referencial teórico deste trabalho (teoria e metódica normativo-estruturante do Direito, de Friedrich Müller), a despeito das semelhanças que possui com o Culturalismo Constitucional de Peter Häberle, adota nomenclatura com signos e significados próprios, o que inviabiliza a apresentação direta da fundamentação deste autor, senão como complemento. Então, o federalismo cooperativo democrático previsto na Constituição brasileira é a base jurídica elementar para a cooperação intergovernamental tributária e financeira. E se na Constituição não houver norma expressa neste sentido, é plausível a sugestão de um aperfeiçoamento normativo.

Andreas Joachim Krell afirma que a Constituição brasileira assumiu o federalismo, inclusive, como uma mudança de referência axiológica, tendo por finalidade melhorar a colaboração entre União, Estados e Municípios.<sup>201</sup>

Nesse ponto, cabe uma breve reflexão sobre o conceito, a função e o conteúdo de um federalismo *cooperativo*, que representa um tipo *ideal* de

---

<sup>201</sup> KRELL, Joachim Andreas. *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 49.

relações intergovernamentais, baseadas na busca de se “compartilhar tarefas de forma que há uma mistura entre as atividades dos níveis de governo”; nele, tornam-se necessários mecanismos que viabilizem ações conjuntas nas políticas, garantindo-se a representação e participação de todos os atores federativos.<sup>94</sup>[...] Nessa nova visão, ele deve assumir a forma de uma cooperação *subsidiária* entre os entes federativos, para fornecer “uma ajuda ao ente menor quanto às tarefas que ele não consegue realizar por si com eficácia”; assim, “fortalecem-se os entes regionais e locais, que obtêm maiores condições de prestar com eficácia os serviços públicos aos cidadãos.”<sup>95</sup> <sup>202</sup>

No ambiente do federalismo é possível a busca de soluções para as crises de legitimidade, identidade e eficácia do Estado, a rediscussão dos espaços públicos, a participação política democrática, o poder local, enfim, o aperfeiçoamento da unidade estatal em favor da paz e bem-estar sociais.

Numa comparação preliminar meramente elucidativa (a partir de Müller), a tese estaria embasada num procedimento estruturante da normatividade oriunda do próprio federalismo cooperativo democrático, avançando a ponto de sugerir a positivação jurídica preliminar de um modelo de cooperação intergovernamental tributário e financeiro a partir da criação de um fator parcial de solução tópica da omissão constitucional sobre a matéria, ou seja, uma norma constitucional que preveja a cooperação intergovernamental tributária e financeira.

Não há na Constituição da República Federativa do Brasil uma norma textual abstrata (um dispositivo) a se interar com os fatos da vida, como aquele do “caso CCGL”, capaz de gerar uma norma estruturada concreta. Disso decorre a existência de uma elipse hermenêutica a exigir regulamentação constitucional para que se entenda e admita possível a cooperação intergovernamental tributária e financeira entre entes federados de mesmo nível. E da regulamentação à aplicação é que se pode chegar à concretização da norma aplicável às relações estatais.

Examinado o “caso CCGL” em seus principais aspectos e especificada a evolução da cooperação humana, salva evidente que o federalismo cooperativo democrático vigente no Brasil arvora-se como *locus* adequado para a proposição constante da tese.

E a necessidade de proposição de um modelo de cooperação intergovernamental tributária e financeira, perpassa o exame do problema da *guerra fiscal*, cuja origem decorre da própria estrutura do *sistema tributário nacional*. Assim, o próximo capítulo está reservado para a apresentação das linhas gerais que fixam o

---

<sup>202</sup> KRELL, 2008, p. 47-48.

sistema tributário nacional, bem como, para a demonstração da guerra fiscal oriunda do mesmo.

## 5 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E O PROBLEMA DA GUERRA FISCAL

Apresentamos os temas dos três primeiros capítulos em que, no primeiro, realizamos um estudo de caso com sentido descritivo, no segundo, construímos um sentido axiológico para a cooperação e, no terceiro, inserimos o caso de cooperação no perfil do federalismo cooperativo democrático, neste quarto capítulo se completa a tarefa de fundamentação da proposta do trabalho.

Esta fundamentação tem por objetivo apresentar subsídios jurídicos de ordem constitucional, extraídos do sistema de direito positivo brasileiro. Razão pela qual não demanda profundo envolvimento teórico, senão apenas para delimitar e sistematizar institutos segundo esta ordem jurídica vigente. Assim, serão utilizados autores que envolvem tal perspectiva de trabalho científico em que são mescladas construções teóricas mais aprofundadas com informações dogmático-jurídicas mais escorregadas. São autores que orientam este estudo: Cláudio Carneiro, Geraldo Ataliba, Hugo de Brito Machado, Humberto Bergmann Ávila, Ives Gandra da Silva Martins, José Casalta Nabais, Paulo de Barros Carvalho e Ricardo Lobo Torres, entre outros.

Neste capítulo será exposta a base constitucional do sistema tributário nacional, a coimplicação de seus princípios de regência, a relação entre tributos e finanças públicas e, por último, aspectos relevantes sobre o problema da guerra fiscal, a delimitação da função fiscal e da extrafiscal dos tributos, finalizando-se com o exame da reforma tributária pretendida para o Brasil e sua relação com a guerra fiscal.

### 5.1 O sistema tributário nacional: base constitucional

De um ponto de partida introdutório é aceitável afirma-se que do conceito de Estado, três elementos essenciais podem ser mantidos, como explica Darci Azambuja<sup>203</sup>. Seriam eles: a população, o território e o governo independente. Esta é uma apresentação simples sobre o surgimento e a manutenção do Estado, tendo a finalidade de demonstrar que o elemento humano fixado sobre uma base territorial e sob o controle de uma organização governamental, sempre acabará por impor

---

<sup>203</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 26 ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, [1941?], p. 16-17.

demandas movidas por variados interesses, pois a soma de tais elementos determinará uma senda de complexidades a exigir atendimento. Interesses individuais e/ou coletivos das mais variadas ordens, erigidos sob a plêiade moral da totalidade estatal, exigem a alocação de receitas financeiras para o cumprimento das demandas. Assim funcionava o Estado moderno, e assim funciona o Estado contemporâneo.

Só seria possível negar-se esta lógica de atuação estatal se rememorássemos o *estado absoluto do iluminismo* a que faz alusão José Casalta Nabais, ao se referir a um *estado não fiscal*<sup>204</sup>. O Estado não fiscal, absoluto, foi ultrapassado com o triunfo do liberalismo, pelo que, nos dias atuais, só se pode conceber a existência de um *estado fiscal*, “[...] cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos [...]”<sup>205</sup>.

O Estado fiscal ou financeiro contemporâneo cumpre suas obrigações financeiras mediante arrecadação tributária. Tais obrigações atendem tanto as despesas da máquina estatal, quanto as políticas de desenvolvimento econômico e social mediante investimento dos governos. Portanto, como assevera Nabais, o Estado fiscal não se resume ao Estado liberal não interventor, mas também ao Estado fiscal social, enquanto promotor do prefalado desenvolvimento.

[...] o estado fiscal tem sido ( e é) a característica dominante e permanente do estado (moderno), não obstante a sua evolução traduzida na passagem do estado liberal para o estado social. Por isso e ao contrário do que alguma doutrina actual afirma, recuperando ideias de J. Schumpeter, não se deve identificar o estado fiscal como estado liberal, uma vez que aquele, no entendimento que dele temos, conheceu duas modalidades ou dois tipos ao longo da sua evolução: o estado fiscal liberal, movido pela preocupação de neutralidade econômica e social, e o estado fiscal social economicamente interventor e socialmente conformador.<sup>206</sup>

Defendendo a inexistência de uma separação irreduzível entre Estado e sociedade, Nabais afirma a existência de uma zona de intersecção das esferas de ação de ambos, razão em que a *estadualidade fiscal* está representada na separação entre Estado e economia e conseqüente sustentação financeira daquele

<sup>204</sup> NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 193-194.

<sup>205</sup> Ibidem, p. 192.

<sup>206</sup> Ibidem, p. 193-194.

através da sua participação nas receitas da economia produtiva pela via do *imposto* (aqui, sinônimo de *tributo*)<sup>207</sup>.

Tendo em vista que o Estado se nutre financeiramente para a consecução de seus objetivos eleitos constitucionalmente, como é o caso do Brasil, seus limites de ordem fiscal andam no passo destes objetivos. O Estado liberal, que propõe intervenção mínima nas relações e demandas sociais, tende a diminuir a carga tributária. O Estado liberal social, *v.g.*, Brasil, tende a aumentar a carga tributária sob a alegação de necessidade financeira, a fim de que atenda as demandas sociais. Quanto mais promessas contêm a Constituição (vetor das obrigações estatais), mais dinheiro é necessário para efetivação dos direitos.

Assim, os limites do Estado fiscal a que alude Nabais, como mínimo ou máximo, definitivamente estão atrelados ao mínimo de existência estatal ou ao máximo de existência estatal, pois “[...] ele tem de poder impor e cobrar os impostos necessários ao cumprimento daquelas tarefas que, independentemente do tempo e lugar, indiscutivelmente lhe correspondem”.<sup>208</sup>

A despeito da simplicidade deste raciocínio, entende-se que é necessário ao bom dimensionamento daquilo que se denomina *sistema tributário nacional* e que contribui para a maior ou menor intervenção *no* e *sobre* o domínio econômico no âmbito da *terra brasilis*, inclusive como corolários da harmonia e unidade que devem compor o *sistema*.

Para definição de *sistema*, adota-se o pensamento de Hugo de Brito Machado, para quem “[...] a palavra ‘sistema’ modernamente significa o *conjunto organizado de partes relacionadas entre si e interdependentes*”<sup>209</sup>. Com efeito, não se poderia conceber de outra maneira, pois o sistema tributário nacional está imbuído desta formação. Existem partes. Tais partes relacionam-se entre si e, assim, dependem umas das outras para que sua totalidade, o sistema, funcione. Exemplificativamente, é o caso da relação havida entre os institutos da competência tributária e autonomia municipal na unidade constitucional.

Não se ignora, porém, que a noção de sistema, no plano da ciência, é um meio de cognição de pura idealidade, de objetivos bem definidos, como para a fixação de modelo que inspire confiança, certeza, segurança, que propicie sentido

---

<sup>207</sup> NABAIS, 2004, p. 195-196.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 216.

<sup>209</sup> MACHADO, Hugo de Brito, 2013, p. 275.

lógico para as formulações técnicas, mas não uma ontologia determinada como se fosse o *topos* que a tudo pudesse conferir forma, ordem, conteúdo e fim ao pensamento, como afirma Heleno Taveira Torres<sup>210</sup>. Como explica este autor, “[...] o ordenamento – e particularmente sua diferenciação, aqui examinada, do Sistema Constitucional Tributário – é um sistema axiológico e visa a realizar toda a pauta de direitos e liberdades inerentes ao Estado Democrático de Direito, entre outros, a segurança jurídica e seus subprincípios ou garantias”.<sup>211</sup>

A ideia de sistema tende, então, a afastar o caos e a desordem, não obstante haver entendimento no sentido de que no caos há um sistema. Mas com relação à ordem jurídica o caminho é no sentido da sistematização positiva dos direitos que regem a formação administrativa assim como as obrigações do Estado e da sociedade. Por isso, o sistema tributário nacional deve ser visto como integrante de um sistema maior, o sistema denominado ordenamento jurídico. Ressalve-se que este trabalho não se ocupará das demais classificações sobre sistema, sistemas e sistemas tributários, todavia, não descurando de sua importância como exaustivamente explica Ricardo lobo Torres.<sup>212</sup>

O sistema tributário nacional representa o conjunto de normas tributárias constitucionais que levam à efeito a atuação estatal, na medida da competência e autonomia dos entes federados, para a consecução da tarefa de arrecadação de dinheiro suficiente ao cumprimento das demandas brasileiras. Por isso a sustentação de que na unidade a Constituição é de todos e para todos. O que nela lançamos como expressão jurídica da vontade humana, só será alcançada se mantida, inclusive, a unidade financeira. A custódia da Constituição é de todos os cidadãos.

Particularmente no sistema tributário inserem-se, então, a necessidade de arrecadação financeira, o dever fundamental de pagar tributos, as limitações ao

---

<sup>210</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 80.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>212</sup> LOBO TORRES, Ricardo. Noção de Sistema Tributário. In: *Tratado de Direito Tributário*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. (Org.). São Paulo: Saraiva, 2011. Observação: neste texto o autor apresenta pormenorizadas definições sobre o conceito de sistema, o sistema do direito, o sistema tributário, a divisão entre sistema objetivo e científico (interno e externo), bem como os sistemas tributários propriamente ditos, como *sistema tributário nacional*, *sistema tributário federado*, *sistema internacional tributário* e *sistema tributário cosmopolita*; não obstante o autor tecer suas considerações e críticas, entendemos que tais direcionamentos, embora importantes, não se referem diretamente à tese e fogem à proposta do trabalho; por isso sua não apresentação.

poder tributar, as competências e autonomias federativas etc. Assim se opera o sistema, inscrevendo especificidades através dos textos legais.

Humberto Bergmann Ávila avança seu exame sobre tal matéria, apresentando o denominado *estatuto do contribuinte* como expressão a denotar “[...] um conjunto de normas que regula a relação entre o contribuinte e o ente tributante [...] sendo que [...] sua utilização possui conotação tanto *garantista* dos direitos dos contribuintes quanto *limitativa* do poder de tributar”<sup>213</sup>. Neste conceito Ávila apresenta a simbiose havida entre o contribuinte e o fisco, em que o estatuto do contribuinte se arvora como conjunto de normas regentes da relação. Esta é a característica que marca o sistema tributário nacional e permite que dele se extraiam as demais normas e, principalmente, a harmonia que devem manter.

Ávila classifica o sistema tributário brasileiro como *rígido* e *exaustivo*. Rígido porque estando na Constituição não admite modificação, se suas normas forem reconhecidas como cláusulas pétreas (Constituição, art. 60, § 4º), ou exigem um procedimento parlamentar específico para alteração da legislação ordinária. Exaustivo porque a própria Constituição esgota todas as questões relativas aos princípios tributários e às regras de competência.

Assim analisada a questão, determinadas características atribuídas ao sistema tributário brasileiro – rigidez e exaustividade – merecem maior atenção. O sistema tributário é qualificado como *rígido*, porque as principais normas da tributação, estando previstas na própria Constituição, ou não podem ser modificadas, se consideradas como garantias fundamentais (art. 60, § 4º), ou exigem um procedimento parlamentar específico, mais complexo do que o previsto para a alteração da legislação ordinária; e como *exaustivo* porque a própria Constituição esgota todas as questões relativas aos princípios tributários e às regras de competência.<sup>6</sup> O sistema tributário até pode ser qualificado de rígido, se e enquanto a rigidez indicar tão-só o procedimento mais complexo exigido para sua alteração; de exaustivo, desde que isso demonstre que o intérprete deve construir todas as soluções a partir do sistema constitucional externo. Entender rigidez como imobilidade das relações internormativas e exaustividade como pré-determinação absoluta do sentido normativo pelos dispositivos constitucionais será misturar, uma vez mais, o termo inicial com o final.<sup>214</sup>

Da noção de sistema às especificidades do sistema tributário nacional, possui a característica de rigidez, apenas enquanto procedimento mais complexo exigido para a sua alteração, e a da exaustividade enquanto demonstração de que o intérprete deve construir soluções via sistema constitucional.

<sup>213</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. Estatuto do Contribuinte: conteúdo e alcance. In: *Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário*, Ano III, n. 9, set/dez, 2000, p. 73.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 76.

Presentes, pois, unidade e flexibilidade, próprios à manutenção da nação de acordo com as demandas sociais atuais e emergentes. Por isso Ávila afirma que o estatuto do contribuinte deve ser coerentemente construído<sup>215</sup>, pois se trata de um relacionamento perene e variável ao longo do espaço e do tempo. Carneiro é taxativo ao reconhecer que com a Constituição de 1988, tentou-se organizar um *sistema integrado*, sobretudo quanto à *repartição de receita tributária*<sup>216</sup>, o que de fato ocorre, não obstante críticas direcionadas mais à injustiça desta repartição entre os entes federados.

Assim, confirmamos a assertiva de que a base constitucional do sistema tributário nacional é aberta às construções necessárias para a administração da paz social e do bem público, como é aberta ao aperfeiçoamento do federalismo cooperativo democrático brasileiro, na medida em que, assim sendo, admite alterações normativas que vão da Constituição às leis do país em favor do desenvolvimento, permitindo o diálogo entre os subsistemas englobados pela Constituição, como o político, o econômico, o penal, o financeiro, o tributário, entre outros a que alude Lobo Torres<sup>217</sup>.

### 5.1.1 A coimplicação de princípios no sistema tributário nacional

Fixado o alcance e o limite do sistema tributário nacional, passamos a justificar sua efetivação por intermédio da proposta de coimplicação de princípios. Atendendo ao critério da honestidade científica, é preciso referirmos que a coimplicação é utilizada por José Souto Maior Borges, na oportunidade em que este autor faz alusão a diversos princípios considerados fundamentais da tributação, conceituando-os e propondo sua soma e redução a um só enunciado.<sup>218</sup> Borges

---

<sup>215</sup> ÁVILA, 2000, p. 76.

<sup>216</sup> CARNEIRO, p. 2012, p. 358.

<sup>217</sup> LOBO TORRES, 2011, p. 16: "A Constituição, que engloba vários subsistemas (político, econômico, penal, financeiro, tributário, etc.) e que se apresenta também como um cossistema no conjunto maior da comunidade internacional, é, por outro lado, um sobressistema com referência à ordem jurídica interna. Tem a *supremacia* no direito interno, de modo que se torna, ao mesmo tempo, um *sobressistema formal*, de eficácia maior que a dos infrassistemas legais, e um sobressistema material, com especificidade contenciosística, informadora dos infrassistemas setorializados, que traz em si normas abertas, princípios abstratos e conceitos indeterminados que permitem a construção do direito ordinário e a elaboração de toda a textura da legislação comum."

<sup>218</sup> BORGES, José Souto Maior. Princípios Fundamentais da Tributação: isonomia, segurança, irretroatividade. In: *Tratado de Direito Tributário*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. (Org.). São Paulo: Saraiva, 2011, p. 69.

exercita esta proposta metodológica redutora quando, por exemplo, reduz *isonomia* e *igualdade* para o enunciado “igualdade diante da lei”<sup>219</sup>.

Borges propõe um adensamento progressivo de conteúdos, para lograr um núcleo condicionante dos princípios. Esta é uma tarefa útil a este trabalho, na medida em que o mesmo se nutre de conteúdos jurídicos predefinidos e que não poderão ser explicados neste trabalho. Não obstante tal utilidade, obviamente a proposta não se resume a isso. Tem o condão de colmatar os princípios em direção ao sistema tributário nacional, completando a tarefa de sua definição e permitindo, assim, o avanço no exame de outras situações. Disso decorre a menção e associação de princípios tipicamente regentes do sistema, com outros que a ele se vinculam. Além disso, a definição dos princípios, de seu conteúdo axiológico geral e de suas relações entre si, determina a coerência em relação ao sistema tributário nacional, como acima referido, inclusive em respeito ao grau de rigidez e exaustividade que comporta.

Antes da apresentação dos princípios e seu conteúdo axiológico geral, é pertinente referirmos que, não obstante a existência de várias definições sobre os princípios, sua dimensão e seu alcance, para os efeitos deste trabalho optou-se pela linha de raciocínio de Humberto Bergmann Ávila, que se coaduna com o pensamento dos demais autores utilizados, como é o caso de José Joaquim Gomes Canotilho e de Friedrich Müller. Ávila alinha-se ao pensamento de Müller (identificado em Canotilho), quando admite a separação entre texto legal e norma. As normas “[...] não são textos nem o conjunto deles, mas sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos”<sup>220</sup>. Esta tese está confortada em Müller, que ao explicar o processo de concretização da norma, separa-a do texto legal a que atribui o nome de *fator parcial de solução tópica*, a ser imbricado com o caso concreto, quando – então – emerge a norma na tarefa de interpretação.

Afirmando a qualificação das normas em *princípios* ou *regras*, depois de desenvolver o panorama da evolução da distinção entre ambos, Ávila conceitua-os.

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja

---

<sup>219</sup> BORGES, 2011, p. 69.

<sup>220</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. Ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 30.

aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.<sup>221</sup>

Teleologicamente existem diferenças que marcam princípios e regras. Para o que nos interesse no momento, o conceito de princípios supervaloriza o aspecto teleológico, enquanto mandamento de sondagem para complementar de forma parcial a tarefa de interpretação e aplicação geral das normas em sentido amplo. Apesar desta conceituação parecer vaga e imprecisa, acreditamos que isso não ocorre, pois seria exatamente neste proporção de rigidez, exaustividade e abertura, que o sistema encontraria guarida oportunizando ajustes de compreensões pelos intérpretes (atores sociais em geral).

Com algumas variações conceituais, por vezes simplificando o conceito de princípios (o que não afasta sua credibilidade e aplicação), persiste no Brasil uma tendência favorável a tal reconhecimento, inclusive como decorre do próprio texto constitucional – que prestigia expressamente a hipótese jurídica dos princípios, tal como ocorre com os princípios que regem o sistema tributário nacional.

Especialmente quanto aos princípios regentes deste sistema denominado ordenamento jurídico (e que integra o social) outros grupos de princípios têm aplicação reconhecida. Não trataremos da aplicação de vários outros princípios elevados juridicamente e até mesmo para além do direito, como princípios de justiça, princípios fundamentais da República e princípios de direitos humanos, entre tantos outros, que efetivamente contextualizam e complementam a ordem nacional e as relações brasileiras com o mundo. Somente no último capítulo deste trabalho haverá recorrência a outros princípios.

Nossa apresentação se reserva aos três princípios relacionados diretamente com o sistema tributário nacional, porque deles serão extraídos outros fundamentos que se associam aos demais já apresentados (como é o caso da justificação do federalismo cooperativo democrático) para fundamentação jurídico-constitucional da proposta do trabalho. São os princípios da isonomia, segurança jurídica e legalidade.

---

<sup>221</sup> ÁVILA, 2006, p. 78.

A eleição de princípios é a escolha de mandamentos gerais de otimização de sistemas, sistemas entre si, resultados, enfim, a escolha de vetores legais ou supralegais de complementaridade e adequação. A eleição de certos princípios é a escolha do caminho, da tendência de mandamentos gerais de otimização, uma especificidade que afunila as eleições temáticas deste trabalho e constrói o caminho a ser percorrido pelo intérprete, como sói acontecer quando do uso do método indutivo.

A conjugação de princípios no ambiente do sistema tributário nacional se apresenta como a melhor condição de possibilidade para se aceitar ou não a proposta da tese, se ela acordar ou não com tais diretrizes. Daí a importância sobre a referência aos princípios aplicáveis ao sistema tributário, porque conectados com a proposta do trabalho.

Na referência da coimplicação de princípios próprios ao sistema tributário nacional, há que se ressaltar a relação de interdependência entre princípios gerais do direito e os princípios específicos da tributação. Os primeiros seriam princípios não constantes explicitamente no texto que fixa os outros princípios. Borges denomina os princípios gerais do direito, como princípios fundamentais da tributação, sendo a isonomia, a segurança e a irretroatividade.<sup>222</sup> Este último princípio não será examinado, por não se relacionar diretamente com o objeto do trabalho.

Afirmando a presença destes direitos-princípios fundamentais previstos no art. 5º, da Constituição, o autor refere que a isonomia está presente no Preâmbulo, nos artigos 4º, V (igualdade entre os Estados), 5º, *caput*, I e II, e 170, (ordem econômica), afirmando-a como um valor relacional imanente ao ordenamento, caracterizando um *protoprincípio* da Constituição, o mais originário. Para ele “[...] a isonomia condiciona a efetiva dignidade da pessoa humana e vai além dela porque é aplicável às relações interestatais e às atividades interempresariais”<sup>223</sup> Segundo ele “[...] o seu âmbito material de validade, direito e princípio fundamental que é, mostra-se muito mais amplo do que qualquer outro princípio constitucional [...]”<sup>224</sup>.

Embora possam ser feitas reservas ao posicionamento de Borges, uma posição epistemológica pautada na razoabilidade há que reconhecer que a isonomia

---

<sup>222</sup> BORGES, 2011, *et seq.*

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 70.

é uma das pedras de toque do federalismo horizontal. Isto permite que se adéque propostas no âmbito do sistema tributário nacional, com vistas a efetivar a isonomia.

Por sua vez, a segurança jurídica é tida como tema recorrente na doutrina jurídica nacional e internacional, todavia, demandando esclarecimento expositivo e aprofundamento teórico quanto a sua clara significação jurídica<sup>225</sup>.

Não obstante isso, a segurança jurídica guarda estrutura constitucional e vem sendo aplicado pela doutrina e pela jurisprudência brasileira, sendo que “[...] Num sentido muito amplo, a CF é – toda ela – um repositório de princípios e normas relativos à segurança jurídica [...]”<sup>226</sup>, razão em que “[...] a noção de segurança é obtida nos níveis semânticos e sintático dos princípios, sobretudo dos direitos e garantias individuais fundamentais [...]”<sup>227</sup>, e “[...] Tudo o que configura o estatuto do contribuinte – seus direitos e garantias oponíveis ao Fisco – é redutível à segurança jurídica”<sup>228</sup>.

Como explica Borges, o princípio da segurança jurídica não consta expressamente no texto constitucional, mas (num sentido amplo) se dilui como um sobreprincípio, metanorma, proposição normativa que incide sobre outras normas-princípios<sup>229</sup>. Em sentido amplo a segurança jurídica vincula toda a descrição do ordenamento constitucional e seu subsistema, o sistema constitucional tributário.

2.6 Porém, a segurança jurídica em sentido amplo vincula toda a descrição do ordenamento constitucional e seu subsistema, o sistema constitucional tributário (CF, arts. 145 e s.). Isonomia e legalidade dizem na CF a mesma coisa, a *res iusta*. Não há segurança sem justiça nas relações tributárias e, como prescreve o art. 5º da CF (*caput* e item I), a isonomia é conteúdo necessário da lei.<sup>230</sup>

Já num sentido restrito, a isonomia estaria inserta em múltiplos dispositivos constitucionais, como é o caso da proibição de leis tributárias retroativas, assegurada no art. 5º, XXXVI, da Constituição, fixando a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada e irretroatividade da lei penal prejudicial<sup>231</sup>. Explícita ou implicitamente a segurança jurídica determina a todos os atores sociais o respeito ao Estado de Direito.

<sup>225</sup> BORGES, 2011, p. 72.

<sup>226</sup> *Ibidem*, 73.

<sup>227</sup> *Ibidem*, *et seq.*

<sup>228</sup> *Ibidem*, *et seq.*

<sup>229</sup> *Ibidem*, *et seq.*

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>231</sup> *Ibidem*, *et seq.*

Nesta lógica de coimplicação entre normas-princípios, isonomia e segurança jurídica podem ser reduzidas ao um único enunciado: *nenhuma segurança sem justiça e nenhuma justiça sem segurança*<sup>232</sup>. São, pois, o produto da coimplicação básica a sustentar o sistema tributário nacional, permitindo a associação aos demais princípios que norteiam a tributação.

Um exemplo de coimplicação diferente desta acima apresentada, e que é exemplificada por Borges, é aquela havida entre isonomia (CF, art. 5º, I) e legalidade (CF, art. 5º, II). Trata-se da coimplicação de normas-princípio que preservam o sentido de sistema harmônico entre os fatores parciais de solução tópica (normas jurídicas) das relações humanas.

Isonomia e legalidade em Borges estão reduzidas ao enunciado geral “igualdade diante da lei”. O princípio da legalidade transborda os limites dos subsistemas, para integrar-se ao sobressistema ordenamento jurídico, inclusive constando expressamente na Constituição (art. 5º, II). A expressão “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, é uma expressão geral do próprio Estado de Direito. Ataliba afirma que a função da lei é registrar de forma clara, solene e inequivocamente expressa a vontade do povo, pois ele é o titular da *res publica* e o governo é o mero realizador da vontade do povo.

**2. Princípio da legalidade.** Se o povo é o titular da *res publica* e se o governo, como mero administrador, há de realizar a vontade do povo, é preciso que esta seja clara, solene e inequivocamente expressa. Tal é a função da lei: elaborada pelos mandatários do povo, exprime a sua vontade. Quando o povo ou o governo obedecem à lei, estão: o primeiro obedecendo a si mesmo, e o segundo ao primeiro. O governo é servo do povo e exercita sua servidão fielmente ao curvar-se à sua vontade, expressa na lei.<sup>233</sup>

Existem diversas críticas aplicáveis ao enunciado acima. Muitas referentes aos conceitos, elementos e institutos de que trata e muitas referentes à execução ou não dos desígnios da lei. Mas tais aspectos não se refletem diretamente neste trabalho, pois aqui importa a fixação de um entendimento prévio sobre este critério de dominação racional-legal, permitida a paráfrase à Max Weber. E o limite acima apresentado é suficiente para isso, especialmente quando Ataliba refere que a lei no direito constitucional brasileiro é, necessariamente, genérica, isonômica, abstrata e irretroativa<sup>234</sup>.

<sup>232</sup> BORGES, 2011, p. 69.

<sup>233</sup> ATALIBA, 2001, p. 122.

<sup>234</sup> Ibidem, p. 124.

Veja-se, então, que persiste a coimplicação entre princípios. Como informamos alhures, legalidade e isonomia, juntas, reduzem-se à *igualdade perante à lei*. A legalidade diz respeito à obrigação de que todos os ato de governo, aqui sinônimo de *administração pública* (em qualquer nível ou Poder), estão sujeitos ao princípio da legalidade, conforme insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição, em seu sentido mais rigoroso possível. Significa a afirmação do jargão de que a administração pública só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. Conforme o sistema tradicional de fontes do direito, a que alude Canotilho, ao reconhecer a centralidade da Constituição como fonte do conhecimento<sup>235</sup>, entende-se que o princípio da constitucionalidade e o princípio da reserva da lei (*prevalência da lei, preferência da lei ou legalidade*), concretizam o princípio da hierarquia das fontes.

Com isso, a ideia de reserva de lei ou legalidade representa-se na possibilidade e necessidade de regulamentação de relações jurídicas, ocasião em que poderão ser editadas leis contendo normas consagradoras de princípios vetores de um determinado regime, denominadas por Canotilho como *leis de bases*,<sup>236</sup> em que a administração pública possa operar “legalmente” e no âmbito de sua discricionariedade.

Com base na ideia de coimplicação de princípios, retomemos aquelas afirmações de Lobo Torres.

A Constituição, que engloba vários subsistemas (político, econômico, penal, financeiro, tributário, etc.) e que se apresenta também como um cossistema no conjunto maior da comunidade internacional, é, por outro lado, um sobressistema com referência à ordem jurídica interna. Tem a *supremacia* no direito interno, de modo que se torna, ao mesmo tempo, um *sobressistema formal*, de eficácia maior que a dos infrassistemas legais, e um *sobressistema material*, com especificidade contutística, informadora dos infrassistemas setorializados, que traz em si normas abertas, princípios abstratos e conceitos indeterminados que permitem a construção do direito ordinário e a elaboração de toda a textura da legislação comum.<sup>237</sup>

Enquanto subsistema o sistema tributário nacional está contido no sobressistema constitucional. E este, por sua vez, é formal e materialmente mais abrangente e dirigente. Enquanto sobressistema material, a Constituição é dotada de normas abertas que cumprem a função de harmonizar o ordenamento jurídico e manter sua unidade.

---

<sup>235</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 673.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 730.

<sup>237</sup> LOBO TORRES, 2011, p. 16.

Com base nisso, é possível admitir-se a construção e a reconstrução de normas constitucionais próprias a tais tarefas e sem que haja qualquer interferência ou negação ao subsistema da tributação, como por exemplo, com a edição de uma Emenda Constitucional que preveja a cooperação intergovernamental tributária e financeira no ambiente do federalismo cooperativo democrático e de acordo com os demais princípios constitucionais.

A cooperação tributária e financeira poderia enquadrar-se como um dos princípios norteadores da tributação, como igualdade, legalidade tributária, anterioridade em matéria tributária, irretroatividade tributária, capacidade contributiva, proibição do efeito confiscatório e imunidades, a que alude Boff.<sup>238</sup>

### **5.1.2 Finanças Públicas: a destinação das receitas**

No primeiro capítulo tivemos a oportunidade de concluir que o caso havido na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, determinou o surgimento de uma relação complexa desenvolvida entre entes federados de mesmo nível. Mas, conforme se verificou na coleta de dados, a cooperação originalmente tributária acabou se estendendo também sobre aspectos financeiros. Até o momento do recebimento da parcela pecuniária correspondente Valor Adicionado Fiscal (VAF), o Município de Cruz Alta participa do processo recebendo a totalidade dos valores pecuniários oriundos do recolhimento do ICMS da indústria CCGL. Registre-se, por oportuno, que neste processo não há qualquer ingerência ou participação do Estado-membro, que apenas recebe o tributo e devolve o VAF ao Município de Cruz Alta.

Todavia, quando Cruz Alta repassa os respectivos valores financeiros aos municípios conveniados, já está atuando em sede de finanças públicas, pois está dando uma destinação àqueles valores, tanto no que se refere à repartição do valor total, quanto da parcela que lhe cabe. Quando isto ocorre, há uma imbricação entre aspectos tributários e financeiros, justamente no processo de execução final da cooperação. Além disso, os Municípios convenientes recebem tais valores, integrando-os aos seus cofres para destinação futura. Esta alocação *sui generis* de recursos financeiros – conforme relatado pelo entrevistado B – é constantemente

---

<sup>238</sup> BOFF, 2005, p. 99 *et seq.*

fiscalizada pelo Poder Legislativo Municipal de Cruz Alta e pelos dos demais Municípios convenientes, o que demonstra a atuação estatal já em sede de destinação de receitas públicas. Assim se completa o ciclo da cooperação tributária e financeira do “caso CCGL”, exigindo-se o apontamento de algumas conclusões sobre o tema da destinação das receitas públicas.

Hugh Dalton conceitua finanças públicas associando dois elementos formativos, afirmando que “[...] Trata da despesa e da renda dos poderes públicos, bem como da coordenação entre ambas [...]”.<sup>239</sup> Com efeito, a principal divisão havida em sede de finanças públicas ocorre entre receita e despesa públicas que, segundo o autor, formam os dois ramos simétricos do assunto.<sup>240</sup> Das despesas não nos ocuparemos, assim como não nos ocuparemos dos temas *dívida pública*, *administração financeira* e *contabilidade financeira*, por não se relacionarem diretamente com o objeto do trabalho.

Para o autor, as rendas dos poderes públicos podem ser definidas *lato sensu* e *stricto sensu*, onde a primeira recebe a denominação de *entradas* e está representada em todos os recebimentos de dinheiro, e a segunda recebe a denominação de *receita* e está relacionada com a renda decorrente de tributos e preços. As demais fontes de rendas públicas não se enquadrariam nesta divisão, como é o caso de receitas de empreendimentos, contribuições de melhoria, doações voluntárias etc.<sup>241</sup>

Dalton afirma que as linhas divisórias entre as diferentes espécies de receitas públicas, na maioria dos casos, não são muito nítidas e várias espécies confundem-se gradualmente com as demais, razão pela qual “[...] o desejo de classificação é mais elucidativo que a própria classificação, quando encontrada”.<sup>242</sup>

Assiste razão ao autor. Particularmente no caso do ICMS o pagamento do VAF aos Municípios, embora efetuada pelo Estado-membro por ser ele competente para cobrança do tributo, mantém a natureza jurídica tributária, sendo obrigatoriamente repassado aos Municípios que são sede de empresas geradoras do tributo. Não há perda da natureza tributária do crédito quando do pagamento do VAF, até porque a Constituição prevê claramente a propriedade estadual do produto

<sup>239</sup> DALTON, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. 4. ed. Tradução de Maria de Lourdes Modiano; Revisada por Aliomar Baleeiro; Introdução de Benedicto Silva. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980, p. 29.

<sup>240</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>241</sup> Ibidem, p. 47 *et seq.*

<sup>242</sup> Ibidem, p. 49 *et seq.*

da arrecadação do ICMS (art. 158, IV), constando expressamente no parágrafo único do art. 158, que se trata de parcela de *receita* o que toca aos Municípios. Percebe-se, então, que esta classificação em sede de finanças públicas está em consonância com as normas textuais (abstratas) constitucionais, ou seja, com o texto da Constituição, dela se podendo retirar outros elementos.

A observância destes preceitos classificatórios<sup>243</sup> tem por objetivo demonstrar que a atividade financeira pública, quando do recebimento do VAF pelo município de Cruz Alta e posterior repartição e repasse proporcional aos demais Municípios conveniados, não fere as normas textuais constitucionais de fixação da competência. Pelo contrário, a cooperação havida no “caso CCGL” está de acordo com as normas dos artigos 158 e 163 da Constituição, bem como com as normas das Leis Complementares nº 63/90 e 123/06, Lei Estadual nº 11.038/97, Decreto Estadual nº 37.699/97 e Instrução Normativa DRP 45/98, estas aplicáveis no Estado do Rio Grande do Sul.

Helly Lopes Meirelles chega a afirmar que a “[...] distinção entre *receita* e *renda* perdeu sua importância, uma vez que a Constituição de 1988 não estabelece, nem permite sejam estabelecidas, restrições na aplicação de suas receitas [...]”<sup>244</sup>, salvo exceções que não se aplicam ao caso (hipóteses dos artigos 160, parágrafo único e 212, da Constituição).

Equivale a dizer que no ambiente das finanças públicas, especialmente no que se refere às normas referentes às receitas públicas, não houve infringência ao subsistema tributário quando da institucionalização da cooperação intergovernamental tributária e financeira no “caso CCGL”. Esta afirmação visa atender, preliminarmente, a norma do artigo 24, I e § 1º, da Constituição, que reserva à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre normas gerais de direito financeiro, permitida apenas a competência legislativa suplementar aos Municípios. Então, depois de incorporado como receita pública, o VAF passa a estar submetido ao processo de *destinação*.

---

<sup>243</sup> Em clássica lição, Helly Lopes Meirelles afirma que os tributos e os preços constituem as rendas públicas, que somadas aos demais recursos conseguidos pelos Municípios, fora de suas fontes próprias, formam a *receita pública*, que, então, seria o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes, a fim de acorrer às despesas orçamentárias e adicionais. (MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: 1993, p. 135.)

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 135-136.

Epistemologicamente o tema da destinação das receitas públicas está situado no ambiente das finanças públicas, o que, inclusive, justifica esta apresentação. Mas, em razão desta construção científica tradicional, é preciso demonstrar que a destinação das receitas públicas é normalmente vinculada a um ou outro princípio orientador. Conforme evoluem no tempo e no espaço, teoria e prática tendem a assumir princípios orientadores do propósito público da destinação, e a indicação destes institutos se torna obrigatória quando do exame do tema à luz do sobressistema constitucional. Noutras palavras, deve estar em harmonia com a Constituição.

A fixação da competência legislativa suplementar municipal tem o condão de gerar autonomia aos Municípios, permitindo-lhes maior atuação local (como expressão do poder local). Todavia, em razão dessa possibilidade, a questão da destinação da receita do VAF de Cruz Alta, embasada em legislação municipal, deve estar conjugada com um princípio orientador, sob pena de carecer de justificativa que dê conteúdo ao interesse social e ao bem público, apregoados como fundamentadores da decisão de ação cooperada.

Embora ao longo do tempo vários princípios tenham sido utilizados para fundamentar as finanças públicas, como explica Richard Abel Musgrave<sup>245</sup>, adota-se aqui o princípio do *maior benefício social*, também denominado de *máxima vantagem social* ou, simplesmente, *princípio do benefício*.

O princípio do maior benefício social é apresentado por Dalton como fundamento teleológico do sistema de finanças públicas.

Como resultado de todas essas operações de finanças públicas, verificam-se mudanças no vulto e na natureza da riqueza produzida, bem como na distribuição dessa riqueza entre indivíduos e classes. Serão essas mudanças socialmente benéficas em seus efeitos conjuntos? Se o forem, as operações se justificam; do contrário, não. O melhor sistema de finanças públicas é o que assegura maior benefício social como resultado das operações que leva a efeito.<sup>246</sup>

<sup>245</sup> MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental*, vol. I. Tradução de Auripebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973. O princípio do maior benefício social é chamado por Musgrave de *abordagem do benefício*, que remonta Adam Smith e chega a Hugh Dalton, estando relacionado com a satisfação das necessidades sociais através da divisão de alocação das receitas públicas. Com razão, o autor afirma a existência da base subjetiva das necessidades sociais, inclusive como essência da abordagem do benefício, mantendo a relação entre tributação, finanças públicas e necessidades sociais.

<sup>246</sup> DALTON, 1980, p. 35.

Evidentemente que o próprio conceito de maior benefício social se apresenta indeterminado, carece de conteúdo e está vinculado aos valores socialmente erigidos, assim como ocorre com todos os demais conteúdos de normas jurídicas (princípios ou regras) ou morais, tal como a opção pelo princípio majoritário em detrimento do contramajoritário na construção do próprio interesse público ou dos direitos fundamentais. Mas esta avaliação não é objeto de estudo, mantendo-se no campo das presunções (sob pena de exigir o enfrentamento de outras teorias que não referenciam teoricamente o trabalho). Assim, o maior benefício social é aquele que atende necessidades da maioria, necessidades comuns como, por exemplo, saneamento básico, saúde e educação públicas, entre outras, mas sem prejuízos de benefícios individuais atingidos indiretamente.

Dalton afirma que as operações de finanças públicas determinam mutações no vulto e na natureza da riqueza produzida, bem como na distribuição desta riqueza entre indivíduos ou classes, todavia, questiona se tais mutações são benéficas em seus efeitos conjuntos.<sup>247</sup> Nesta problemática emerge, então, o princípio do maior benefício social. Segundo o autor, o maior benefício social exige o atendimento de certas condições, a saber: necessidade de proteger a coletividade, mediante política pública que proteja e garanta o bem-estar econômico e não econômico; melhoria da produção, enquanto desdobramento do bem-estar econômico e significando aumento do poder produtivo, organização da produção e melhoria do padrão da produção; e, por último, melhoria da distribuição, traduzida em redução da desigualdade e diminuição na flutuação da renda familiar mediante estabilidade na vida econômica da coletividade e, particularmente, nas rendas e empregos dos indivíduos.<sup>248</sup>

Quando a destinação das receitas públicas toma esta orientação a finalidade desta é atingida, e a governança ganha legitimidade em sua atuação num sistema cooperado que efetive o maior benefício social possível. Dalton acrescenta “[...] que o governante é depositário do futuro, tanto quanto do presente [...]” e que “[...] Os indivíduos morrem, mas a coletividade continua [...]”.

Com base nesta assertiva, o autor conclui que o estadista deve preferir um maior benefício social futuro a um menor benefício no momento. Esta orientação é

---

<sup>247</sup> DALTON, 1980, p. 36.

<sup>248</sup> Ibidem, p. 36-37.

absolutamente pertinente para o propósito de justificar a adoção de uma política pública que prestigie a cooperação nos moldes do “caso CCGL”.

Finalizando-se, diga-se que o tema referente à denominada *renúncia de receita* (eventualmente cogitado neste momento do trabalho dado o estudo sobre receitas públicas) será examinado quando do estudo do Valor Adicionado Fiscal.

## 5.2 Tributos: função fiscal e extrafiscal

Conforme examinamos acima, as finanças públicas representam um subsistema que se coloca entre a tributação e a destinação das receitas do Estado, havendo entre ambas uma necessária integração. Mas ao longo da história da humanidade houve variações sobre a concepção de tributo e, bem assim, sobre sua finalidade (função). Hoje a tributação possui duas funções bastante festejadas, que seriam a função fiscal e a extrafiscal. Mas antes de examiná-las como precedentes à denominada guerra fiscal, é necessária a apresentação de outro precedente histórico muito importante.

Caetano Dias Corrêa propõe examinar o aspecto ontológico e o deontológico do tributo, a partir de registros bíblicos que demonstram a origem da tributação na vida do povo hebraico. Não se trata aqui de erigir um fundamento teológico para a tributação, mas apenas um precedente importante. A proposta de exame do tributo sob tais aspectos é “[...] competente para evidenciá-lo tanto na sua previsão legal quanto em outros desdobramentos que a figura do tributo veio a adquirir nos diversos momentos históricos cujo relato está contido no Velho Testamento”.<sup>249</sup>

O aspecto ontológico diz respeito a sua previsão legal, enquanto *ser*, e o aspecto deontológico aos desdobramentos finalísticos que a figura do tributo adquiriu ao longo tempo em cada recôndito do mundo. O aspecto ontológico foi previamente apresentado, naquilo que interessa, quando do exame do sistema tributário. Remanesce apreender o aspecto deontológico, porque diz respeito ao seu *dever ser*, então, sua função. Sob a ótica deontológica o tributo possui duas funções absolutamente distintas no Brasil, a fiscal e a extrafiscal.

---

<sup>249</sup> CORRÊA, Caetano Dias. Direito, religião e fiscalidade no antigo testamento. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (Org.) *O Tributo na História: Da Antiguidade à Globalização*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 17.

Não relegando outras possibilidades históricas para o surgimento do tributo, mas assentando-o na perspectiva do Mundo Ocidental, Corrêa afirma que “[...] a primeira experiência tributária se observou da necessidade do custeamento de guerras pelo Estado, razão pela qual se exigiu dos súditos esse tipo de encargo.”<sup>250</sup> Esta seria uma noção erigida num momento histórico de Israel, mas que, na linguagem do autor, ecoa até os dias atuais mesmo que não se inclua em processos históricos lineares de evolução.<sup>251</sup> A relação entre tributação e sua finalidade é histórica e marca a relação havida entre os indivíduos e o Estado até os dias atuais.

Particularmente, no Brasil o tributo foi introduzido já como fruto da colonização, o que permite compreendê-lo como um instituto decorrente da normatividade portuguesa, havida antes da Independência, e segundo a qual o direito aplicado era o português, legislado segundo os ditames das cortes de Lisboa<sup>252</sup>, como ensina Ubaldo Cesar Balthazar. Portanto, não foi fruto de uma construção histórica entre o Estado e a sociedade. Balthazar registra que no período pré-colonial (1500-1530) foi instituído o primeiro tributo no Brasil, quando da exploração do pau-brasil mediante concessões da Coroa Portuguesa que fazia exigências aos interessados “[...] iniciar a colonização através da construção de fortes ao longo do litoral, e pagar o quinto do pau-brasil.”<sup>253</sup>

Segundo o autor a produção açucareira, depois do pau-brasil, foi a maior fonte de recursos para Portugal, sobre ela recaindo tributos diretos e indiretos que chegavam a representar mais de 20% do valor da mercadoria.<sup>254</sup> Ainda sob o olhar da história do tributo no Brasil, registra que a partir de 1580, com o surgimento da denominada União Ibérica, as finanças passaram a ser reguladas pelo Conselho da Fazenda, submetendo-se o Brasil ao controle do império espanhol, como se vê.

A partir de 1580, com a união das Coroas espanhola e portuguesa, o Brasil passou a ser controlado pelo império espanhol. As finanças, a partir de então, seriam reguladas pelo Conselho da Fazenda, que tinha um presidente, com o título de “Vedor da Fazenda”,<sup>25</sup> quatro conselheiros e secretários para diversos departamentos, inclusive o Brasil, acarretando, neste período, um abrandamento da opressão portuguesa e espanhola, até porque a Espanha estava mais interessada em suas possessões na América Central e no mercado europeu.<sup>255</sup>

---

<sup>250</sup> CORRÊA, 2006, p. 17.

<sup>251</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>252</sup> BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *História do Tributo no Brasil*. Florianópolis, 2005, p. 31.

<sup>253</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>254</sup> Ibidem, p. 44.

<sup>255</sup> Ibidem, p. 46.

Não obstante a sucessão histórica dos fatos, especialmente a partir da Independência do Brasil, verifica-se que naquela época não havia uma autêntica divisão de funções para os tributos. Seu aparecimento estava definitivamente vinculado à colonização. Mas, aparentemente, remanescia uma função essencial de sustentação da Coroa Portuguesa, o que se afeiçoa à função fiscal.

Fazendo-se este recorte histórico é possível percebermos que o Brasil viveu um precedente histórico próprio de países colonizados, no sentido de não encontrar uma legítima instituição tributária. A função fiscal era cumprida parcamente e em favor da Coroa Portuguesa. E a função extrafiscal sequer poderia ser cogitada.

Esse tema é bastante caro no ambiente do Estado fiscal, tendo em vista o permanente debate sobre o papel, funções e limites do Estado na atualidade, como ocorrera ao longo do tempo. Nabais define o Estado fiscal como “[...] o estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos [...]”.<sup>256</sup> Ele “[...] se baseia e concretiza no dever fundamental de pagar impostos [...]”.<sup>257</sup> A definição do Estado fiscal e, portanto, de suas funções, passa necessariamente pelo reconhecimento do tipo de estadualidade que se pretende para o país. Um Estado *mínimo* terá funções limitas. Um Estado *social* terá funções ampliadas.

Fiscalidade e extrafiscalidade são funções que se institucionalizam dentro do modelo estatal de cada país, cujas tarefas definirão sua intervenção *no* e *sobre* o domínio econômico. Vejam-se as afirmações de Nabais.

Por um lado, um bom número de tarefas do estado, que constituem mesmo o núcleo clássico e o núcleo duro da autoridade do estado, dada a sua natureza de “bens públicos” que satisfazem apenas necessidades colectivas e não comportam a possibilidade de exclusão da sua utilização ou consumo, são insusceptíveis de individualização nas suas vantagens ou benefícios e de divisão dos correspondentes custos: é o que acontece com as tarefas estaduais relativas à polícia e às políticas externa, económica, de defesa, etc., que não podem assim ser financiadas senão através de impostos<sup>34</sup>. Por outro lado, há tarefas estaduais que, embora satisfaçam necessidades individuais e portanto sejam susceptíveis de ver os seus custos divididos pelos cidadãos, por imperativos constitucionais, não podem, no todo ou em parte, ser financiadas senão por impostos.<sup>258</sup>

Preocupado com o dilema que fixa as tarefas do Estado fiscal a partir das necessidades erigidas sob a égide de “bens públicos” constitucionalmente impostos, Nabais é categórico ao afirmar que a grande maioria delas, nos nossos dias atuais,

<sup>256</sup> NABAIS, 2004, p. 191.

<sup>257</sup> Ibidem, p. 224.

<sup>258</sup> Ibidem, p. 200.

tem de ser cobertas por impostos. Colocando em xeque os limites de responsabilidade dos cidadãos (*autorresponsabilidade*), Nabais coloca a ideia de *limites* como ínsita ao Estado fiscal. Sem um limite mínimo, deixaria de existir o Estado (moderno). Por isso, “[...] ele tem de poder impor e cobrar os impostos necessários ao cumprimento daquelas tarefas que, independentemente do tempo e lugar, indiscutivelmente lhe correspondem.”<sup>259</sup> Por isso, a definição dos limites das funções dos tributos deve estar de acordo com os objetivos definidos na Constituição. No caso brasileiro, dissemos alhures, tais objetivos nascem no art. 3º, da Constituição.

Qualificados como *fundamentais* os objetivos da República brasileira são: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e, finalmente, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Do ponto de vista jurídico, tais objetivos ainda encontram respaldo no catálogo de direitos e garantias fundamentais (direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos e partidos políticos). Assim, resta evidente que fiscalidade e extrafiscalidade dos tributos são conceitos diretamente relacionados às formas de intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico, conforme definem as normas constitucionais de intervenção *por absorção* ou *participação*, *intervenção por direção* e *intervenção por indução*, como explica Eros Roberto Grau<sup>260</sup>.

Definitivamente, o Estado brasileiro tem um programa constitucional a cumprir. Por isso o Estado fiscal, orientado pelo federalismo fiscal, tem o dever de arrecadar tributos e alimentar as finanças públicas em prol da execução das políticas de desenvolvimento nacional.

Na fiscalidade tributária o contribuinte paga seus tributos, com vistas à manutenção da estrutura estatal (custeio do Estado). No caso brasileiro, de um Estado social, a estrutura tende a ser mais ampla para dar conta da manutenção das engrenagens executivas, legislativas e judiciárias, como especifica Rodrigues.<sup>261</sup> Na extrafiscalidade, o contribuinte é chamado para além da função fiscal arrecadatória (para manutenção do Estado), mediante estímulos e desestímulos de

---

<sup>259</sup> NABAIS, 2004, p. 216.

<sup>260</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 147.

<sup>261</sup> RODRIGUES, 2003, p. 902.

comportamentos erigidos no ambiente do direito tributário (imunidades, isenções, etc), voltados ao desenvolvimento do país, diga-se, cumprimento dos objetivos constitucionais acima elencados. Marcus de Freitas Gouvêa define a fiscalidade tributária em seu caráter arrecadatório para suprimento das necessidades estatais, como segue.

Sabemos que o Direito Tributário tem a finalidade de arrecadar recursos, para suprir as necessidades dos cofres públicos e que esta atividade decorre da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. No Estado Democrático de Direito, que obedece a regime constitucional, que valoriza a livre iniciativa e o direito de propriedade, que adota o capitalismo como sistema econômico, cujas regras impedem, ou limitam severamente a atividade econômica estatal, seja como proprietário dos meios de produção, seja como agente econômico, é axiomático adotar-se a tributação como forma de obtenção de recursos para financiar a concretização dos fins estatais. Havendo fundamentos econômicos, históricos, políticos e sociais para a tributação, com vistas ao provimento de recursos para o Estado, é possível traduzi-los no fundamento jurídico-principiológico que denominamos “fiscalidade”.<sup>262</sup>

Com efeito, este caráter arrecadatório de que está imbuída a fiscalidade tributária, para a manutenção da estrutura do Estado, vincula este e o contribuinte à todas as normas definidoras e orientadoras da tributação, como é caso do princípio da capacidade contributiva.

Todo aquele que defender ser o Brasil um Estado social, deve igualmente defender a extrafiscalidade tributária. O Brasil é um Estado social e a extrafiscalidade tributária está – igualmente presente – nas normas constitucionais. Gouvêa define a extrafiscalidade.

Há séculos os países adotam o imposto de importação como meio de proteger suas economias; o imposto de exportação também possui história antiga, como instrumento destinado a regular o mercado interno de bens. [...] A evolução do Estado Social, com o surgimento dos direitos humanos de segunda e terceira gerações, levou o Estado a instituir tributos finalísticos, com vistas à efetivação desses direitos, sendo as contribuições previdenciárias os exemplos mais antigos. [...] Verifica-se, sem maiores esforços, que os diversos ramos do saber humano encontram justificativas para a tributação que se afastam da mera arrecadação de recursos para o Estado, vale dizer, justificativas extrafiscais. [...] Ao traduzir este fenômeno em linguagem do Direito, é necessário sustentar um fundamentos jurídico que permita ao Estado tributar, com vistas a objetivos diversos, distintos da arrecadação, afastando os interesses individuais contrários à incidência tributária. Revela-se, assim, outra faceta do corolário da supremacia do interesse público sobre o interesse do particular, no Direito Tributário; O Estado tributa com vistas a auferir receitas, e assim a supremacia do interesse público consubstancia o princípio da fiscalidade; quando se

---

<sup>262</sup> GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 40.

apreciam objetivos outros, que se afastam da pura arrecadação, apresentase a extrafiscalidade.<sup>263</sup>

O autor elenca, então, uma série de dispositivos constitucionais de ordem tributária utilizáveis como instrumentos das políticas públicas brasileiras, como é o caso das normas textuais abstratas constantes dos artigos 146, III, “d”, 150, § 1º, 153, VI e § 4º, I, e 182, § 4º, entre outros, da Constituição.<sup>264</sup> Assiste razão a Gouvêa quando afirma a existência de um processo constitucionalmente erigido que vincula os objetivos extrafiscais dos tributos aos objetivos da República, razão em que se coadunam as normas e se somam às do sistema tributário nacional, às normas tributárias em geral e às normas de direito financeiro e econômico.<sup>265</sup>

A partir do uso extrafiscal dos tributos mediante o exercício das competências tributárias (poder de criar e alterar tributos) os entes federados têm promovido – em tese – os objetivos relevantes de natureza social, econômica e até mesmo política, como afirma Flavio de Azambuja Berti.<sup>266</sup>

Exemplificativamente, há que se referir a atuação do Estado brasileiro na construção da denominada *tributação ambiental*<sup>267</sup>, cujo objetivo é criar benefícios como a imunidade de impostos quando da implementação da responsabilidade ambiental do contribuinte que adota ações de proteção ao meio ambiente, como explica Jorge de Oliveira Vargas ao citar a Proposta de Emenda Constitucional nº 353/2009. Enfim, a utilização dos tributos para fins extrafiscais é uma realidade brasileira em várias áreas, inclusive como herança da Era Vargas, como alude

<sup>263</sup> GOUVÊA, 2006 p. 42-43.

<sup>264</sup> Ibidem, p. 45.

<sup>265</sup> Ibidem, p. 82 *et seq.*

<sup>266</sup> BERTI, Flavio de Azambuja. *Impostos: extrafiscalidade & não-confisco*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 34.

<sup>267</sup> VARGAS, Jorge de Oliveira. Fiscalidade, Extrafiscalidade e Parafiscalidade. In: *Tratado de Direito Tributário*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. (Org.). São Paulo: Saraiva, 2011, p. 822: “O nosso sistema caminha definitivamente para a tributação ambiental, conforme se extrai da PEC n. 353/2009, apresentada pelo deputado federal Roberto Rocha, que altera os art. 149, 150, 153, 155, 156, 158 e 161 da CF, insere o § 4º-A ao art. 149, dispondo que “as contribuições previstas neste artigo, sempre que possível, orientar-se-ão pela seletividade socioambiental e terão suas alíquotas fixadas em função da responsabilidade socioambiental das atividades desempenhadas pelo ‘contribuinte’, cria a imunidade de impostos sobre serviços de saneamento ambiental, materiais reciclados e máquinas, equipamentos e aparelhos antipoluentes; prevê que o impostos territorial rural será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a estimular o respeito à função socioambiental da propriedade, bem como dispõe que os impostos da competência da União, sempre que possível, orientar-se-ão pela seletividade socioambiental e terão suas alíquotas fixadas em função da responsabilidade socioambiental das atividades desempenhadas pelo contribuinte. Se a referida PEC for aprovada, o IPVA, por sua vez, terá alíquotas diferenciadas em função do consumo energético e da emissão de gases poluentes por veículo, e o IPTU terá alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel e o respeito à função socioambiental da propriedade.”

Torres, ao examinar a intervenção no domínio econômico na Constituição de 1937.<sup>268</sup>

Ressalvamos, ainda, que extrafiscalidade tributária não se confunde com parafiscalidade, que está representada no pagamento de contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições de categorias profissionais ou econômicas e contribuições de seguridade social<sup>269</sup>, também não importando discutir a natureza jurídica de tais contribuições parafiscais, eis que não diretamente relacionadas com o presente trabalho.

### 5.2.1 A extrafiscalidade tributária e o problema da guerra fiscal

Embora se defenda a existência de um sobressistema na seara tributária, há que se esclarecer que o mesmo não é harmônico, do ponto de vista da satisfação dos interesses locais e regionais no âmbito do pacto federativo. Existem contundentes críticas e propostas tentando levar à efeito a denominada reforma tributária que, entre outras propostas, pretendendo a criação de um *código do federalismo fiscal* para integração das bases do federalismo fiscal brasileiro, inclusive mediante Emenda Constitucional e Leis, como informam Ives Gandra da Silva Martins e Paulo de Barros Carvalho.<sup>270</sup> Existem críticas sobre a prefalada harmonia, que somente seria levada à efeito com a institucionalização de um novo instrumento jurídico. Carga tributária excessiva e guerra fiscal são pautas abertas neste cenário e que constituem a bandeira dos Estados-membros, dos Municípios e da sociedade, no exame da tributação brasileira.

Rodrigues especifica a atividade tributária extrafiscal, afirmando que pode se manifestar sob a forma de penalização por alíquotas (o que não é o seu cerne), buscando o desenvolvimento social a partir, fundamentalmente, da intervenção nos domínios econômicos e sociais, assim efetivando-se, por exemplo, através do fomento à produção, isenções tributárias, campanhas públicas (redução da poluição ambiental) e, na sua maior utilização, como forma para manter ou atrair novas

---

<sup>268</sup> TORRES, Ricardo Lobo. A política industrial da Era Vargas e a Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 255.

<sup>269</sup> VARGAS, 2011, p. 825.

<sup>270</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. *Guerra Fiscal: Reflexões Sobre a Concessão de Benefícios no Âmbito do ICMS*.

empresas para uma determinada unidade da federação.<sup>271</sup> O autor afirma que, no campo fático, essa migração de empresas e empregos de uma unidade federada para outra acarreta a guerra fiscal.<sup>272</sup> Define guerra fiscal a partir da utilização das políticas públicas tributárias que permitem sua implementação mediante a utilização das normas tributárias materiais.

Mas enquanto prática econômica dos Poderes Executivos Estaduais e Municipais, para dinamização da economia local e geração de empregos (diretos e indiretos), a guerra fiscal não se limita a incentivos fiscais, também se fazendo presente no oferecimento de imóveis (terrenos), acesso a matérias-primas, cessão de mão-de-obra, doação de materiais, enfim, toda a sorte de vantagens jurídicas e materiais que animem as empresas privadas a fixar sua base neste ou naquele Estado ou Município.

Remanesce a acusação contra os entes federados de que a guerra fiscal tomou proporções maiores com o advento da Constituição de 1988, em face da ampliação da autonomia na regência do sistema de cobrança de tributos. O caso das montadoras de veículos automotores é o exemplo atual mais utilizado para demonstração deste problema. O Sudeste do país perdeu várias fábricas, como por exemplo, Volkswagen e Renault (Paraná) e Nissan e Hyundai (Goiás).

Com a guerra fiscal há diminuição na arrecadação de impostos e fornecimento de bens e serviços públicos gratuitos ou com baixa remuneração, o que representa – em tese – renúncia de receita. Para evitar-se a renúncia de receita, editou-se no país a Lei de Responsabilidade Fiscal (que adiante será examinada), e se constroem uma série de propostas tendentes a sua superação (também adiante examinadas).

Ricardo Pires Calciolari corrobora a definição de Rodrigues, dizendo que a “[...] chamada guerra fiscal é conceituada como a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados”.<sup>273</sup> Calciolari explica que as benesses fiscais atrativas incentivam a migração de determinados agentes privados, os quais, segundo postulados econômicos clássicos, tendem sempre a buscar o menor custo produtivo e,

---

<sup>271</sup> RODRIGUES, 2003, p. 902-903.

<sup>272</sup> Ibidem, p. 903.

<sup>273</sup> CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. In: *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 7, p. 5-29, dez. 2006.

consequentemente, o maior lucro, mas que geram efeitos perversos sob os ângulos macroeconômicos e sociais.<sup>274</sup>

Torres apresenta quadro sinótico classificando o *sistema tributário federado* brasileiro, ou seja, posicionando os tributos conforme as regras constitucionais de competência (legislativa), o que facilita a visualização sobre o “caminho” utilizado pelas administrações públicas para implementarem a guerra fiscal. O autor divide o sistema em *privativo, residual, extraordinário e comum*.<sup>275</sup> Neste item nos ocuparemos do primeiro. O sistema tributário federado privativo está dividido em federal, estadual e municipal. Pertencem ao federal os seguintes tributos: Imposto de Importação e de Exportação (II e IE), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), Empréstimos Compulsórios e Contribuições Econômicas, Sociais e Corporativas. Pertencem ao estadual os seguintes tributos: Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Pertencem ao municipal os seguintes tributos: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto de Transmissão *Inter Vivos* sobre Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN).

É de se concluir, então, que a estrutura tributária brasileira no campo da extrafiscalidade, embora admitida como correta sob vários aspectos, é responsável pela guerra fiscal entre os entes da federação brasileira. A extrafiscalidade é o argumento que fomenta políticas públicas competitivas que aparentam correção. Mas a maior vantagem continua sendo da economia privada, que “leiloa” a instalação de seus parques industriais. As principais armas da guerra fiscal travada entre entes federados de mesmo nível são o ICMS (entre Estados-membros) e o ISSQN (entre Municípios)<sup>276</sup>, quando da concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais à economia privada. Trata-se da conhecida autonomia financeira

---

<sup>274</sup> CALCIOLARI, 2006, p. 6.

<sup>275</sup> TORRES, 2011, p. 31.

<sup>276</sup> CALCIOLARI, 2006, p. 6.

afeta aos entes federados na gestão tributária e garantida pela competência tributária.

De fato, a extrafiscalidade tributária encontra sua legitimidade quando utilizada para satisfação do interesse social, político e econômico, para além da alimentação dos cofres públicos, em favor do bem comum.<sup>277</sup> Se por um lado foi criada para servir como instrumento de implementação do Estado social brasileiro, por outro, causa prejuízos de toda ordem, sem contribuir, por exemplo, para a redução das desigualdades regionais<sup>278</sup>, gerando impacto econômico negativo.<sup>279</sup> E talvez um dos maiores prejuízos seja contribuir para a diminuição da moralidade e da ética pública, além do flagrante prejuízo à harmonia do pacto federativo.

### 5.2.2 Reforma tributária e guerra fiscal

Neste cenário em que a guerra fiscal é uma realidade, várias são as propostas para sua superação. Existem propostas para redefinição do pacto federativo brasileiro, fixando-se as bases do federalismo fiscal nacional mediante a propagada *reforma tributária* acima mencionada. As propostas de reforma tributária incluem rediscussões sobre carga tributária brasileira, reforma, unificação de alíquotas e criação de um fundo regional do ICMS, convalidação de incentivos fiscais, etc.

Martins e Carvalho arrolam importantes propostas, que passamos a descrever: **a)** proposta de Emenda Constitucional para alteração do critério de rateio do Imposto de Exportação, elevação da alíquota de 10 para 12% da parcela do IPI, a ser entregue pela União aos entes federados e redução de 20 para 10% no limite

<sup>277</sup> RODRIGUES, 2003, p. 200.

<sup>278</sup> CALCIOLARI, 2006, p. 20: “**Já no que tange à redução das desigualdades regionais, a guerra fiscal é política inócua.** Tal objetivo constitucional deve ser perseguido por todos os entes políticos da Federação, de forma cooperativa, através de um planejamento previamente esboçado pela União. Sem a atuação concreta da União nesse espaço, seja para regular a competência tributária dos Estados e municípios, seja para implantar políticas que procurem reduzir a desigualdade regional, haverá apenas disputas internas dentro da Federação pela alocação do investimento privado.” (grifamos).

<sup>279</sup> VALENTIM, Marilena Simões. *A Guerra Fiscal no Brasil: Impactos Econômicos*. Disponível em: [http://www.achegas.net/numero/quatorze/marilena\\_v\\_14.htm](http://www.achegas.net/numero/quatorze/marilena_v_14.htm); Acesso em: 23 dez. 2014: “Muitas vezes as conseqüências econômicas da “guerra fiscal” são danosas ao desempenho econômico. A troca dos critérios de eficiência econômica por artificialismo tributário, na localização de uma indústria, acaba por reduzir o custo privado da produção e aumentar seu custo social. A conseqüência é a queda na qualidade e/ou quantidade de serviços públicos. De fato, esses incentivos fiscais não geram, agregadamente, aumento de investimentos, mas apenas determinam sua realocação dentro do território brasileiro. Dessa forma, não há aumento da produção e do emprego. A “guerra fiscal” pode comprometer a capacidade do estado de dinamizar sua economia.”

individual máximo de participação nos recursos entregues aos Estados-membros e Distrito Federal (para desconcentração de receita), entre outras finalidades; **b)** proposta de Emenda Constitucional para vedar a instituição de normas de âmbito nacional, que repercutam sobre a remuneração dos servidores estaduais e municipais (para fins de diminuição das desigualdades regionais de renda), com ressalvas; **c)** proposta de Emenda Constitucional para alterar os critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS; **d)** Projeto de Lei que estabelece condições para refinanciamento das dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios; **e)** Projeto de Lei que regulamenta a forma como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos pelos Estados-membros e Distrito Federal no âmbito do ICMS; **f)** Projeto de lei para alteração da Lei Complementar nº 62/89, dispondo sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; **g)** Projeto de Lei que altera a Lei nº 5.172/66, para instituição do cadastro único dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas; **h)** Projeto de Lei que altera o Código Penal, para tipificar como crime a concessão, em desacordo com a legislação, de isenções, incentivos e benefícios fiscais no âmbito do ICMS e do ISSQN; **i)** Projeto de Lei para convergência (uniformização) das alíquotas interestaduais do ICMS, para um percentual uniforme de 4% (busca a eficiência arrecadatória e mitiga os antagonismos federativos); **j)** Sugestão de Emenda à PEC nº 197/2012, para modificar a sistemática de cobrança do ICMS, incidente em operações e prestações realizadas de forma não presencial e que destinam bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado-membro; **k)** Sugestão de emenda à Projeto de Lei para regulamentar a distribuição das receitas provenientes da exploração de petróleo, gás natural e outros carbonetos fluidos, ou seja, *royalties* decorrentes de contratos de concessão, partilha de produção ou qualquer outra modalidade de outorga de exploração entregues aos entes federados; **l)** Proposta de Emenda à Constituição para introduzir o art. 251, para dispor sobre as bases do federalismo fiscal, estruturado por meio do Código do Federalismo Fiscal.

Como se pode ver, a guerra fiscal é um problema atual e que está demandando sérias discussões, tendo em vista prejudicar o desenvolvimento local e regional. Neste sentido, as propostas de construção de uma reforma tributária se arvoram como uma condição de possibilidade para sua superação, mediante correções jurídicas que permitam o aperfeiçoamento do pacto federativo, principalmente no aspecto da tributação.

A reforma tributária possui história no Brasil. A Primeira ocorreu há quase 50 anos atrás com a edição da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, em que o Imposto sobre Venda e Consignações (IVC) foi substituído pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), também de competência dos Estados-membros, editando-se em seguida o Código Tributário Nacional (CTN). Atualmente, ICMS<sup>280</sup> e ISSQN<sup>281</sup> são os tributos alvos das críticas impostas à guerra fiscal.

Neste ambiente de discussão teórica, evidentemente, não há total omissão estatal na tentativa de controlar a guerra fiscal, a despeito da esperada reforma tributária há tanto tempo planejada. Por um lado, existe a atuação do Conselho Nacional de Política Fazendária<sup>282</sup> (CONFAZ), que delibera sobre a concessão de benefícios tributários e tenta conter a guerra fiscal. Mas as decisões do CONFAZ não são respeitadas, dada a prática cotidiana dos Estados-membros que promovem a guerra fiscal. Por outro, existe a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>283</sup> (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. Em seu art. 14, a LRF, tenta regulamentar a hipótese de renúncia de receita quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária,

---

<sup>280</sup> CALCIOLARI, 2006, p. 14: “O ICMS é considerado um tributo plurifásico, incidente nas diversas transmissões de titularidade da mercadoria.<sup>56</sup> A própria fabricação de determinada mercadoria, haja vista a especialidade e a segmentação da cadeia produtiva atual, já enseja diversas transmissões e, quando analisado o caminho dessa mercadoria até seu consumidor final, passados todos os entropostos comerciais (venda a atacado e varejo), o número de transmissões aumenta espantosamente.”

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 18: “Ao contrário do ICMS, que conta com a alíquota interestadual como alíquota mínima para as operações internas, o ISS não contava com nenhuma previsão constitucional de fixação de alíquotas mínimas. A situação foi alterada com o advento da já citada Emenda Constitucional nº 32, que estabeleceu a possibilidade de lei complementar fixar alíquotas mínimas a esse tributo e, enquanto não advier tal lei complementar, aplica-se a alíquota provisória de 2%, segundo o art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal circunstância não afasta por completo a guerra fiscal municipal, apenas a reduz a níveis menos acirrados. Essa mencionada fixação temporária da alíquota mínima do ISS traz também algumas problemáticas. Indaga-se se tal alíquota teria aplicação imediata ou dependeria de norma específica de cada município para ser instituída. De fato, o art. 88 citado é norma constitucional de eficácia plena, sem necessidade de norma para que produza efeito ou que exprima seu conteúdo, substituindo-se, na prática, as alíquotas inferiores a 2% pelo percentual mínimo no momento da publicação da dita Emenda Constitucional, depois de percorrido o período determinado pela anterioridade. Não obstante, a mesma Emenda introduziu a possibilidade de lei complementar regular as formas e as condições com que isenções, benefícios e incentivos fiscais serão concedidos e revogados, conforme o art. 155, § 3º, inciso III. Assim, temos aberta a possibilidade de ingressar no ordenamento uma norma mais eficiente no combate à guerra fiscal.”

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 17; “O CONFAZ é um órgão deliberativo colegiado formado por um representante de cada Estado e do Distrito Federal e por um representante da União e tem, como uma de suas finalidades, deliberar sobre a concessão de benefícios tributários acerca do ICMS. Seu embasamento constitucional encontra-se principalmente no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea g.<sup>69</sup>.”

<sup>283</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

na atração de empresas pelo ente federado. A LRF também não tem impedido a guerra fiscal, não obstante tal regramento.<sup>284</sup>

Boff descreve o cenário da reforma tributária, dizendo que a partir de 1966, privilegiou-se uma tributação mais racional do ponto de vista econômico e propiciou-se a introdução de impostos modernos para a época, sendo que na década de 80 passou a enquadrar-se no processo de redemocratização do país (ampliando a participação dos entes federados na partilha de receitas), e, a partir de 1988, reforçou-se o federalismo com a descentralização política e financeira (com redução dos recursos da União), o que não repercutiu na estabilidade das finanças públicas estaduais e municipais.<sup>285</sup>

Assim, surgiram problemas para a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal o que levou, por exemplo, ao aumento da carga tributária, tornando-a mais injusta e concentrada, como refere Boff.

O governo procura saída para compensar a redução das receitas. As alternativas encontradas contribuem para o aumento da carga tributária, tornando-a mais “injusta e concentrada”<sup>300</sup>, deslocando o papel da tributação de minimizador das desigualdades sociais, por meio da redistribuição de rendas, para promotor da concentração da renda, favorecendo o aumento das desigualdades sociais.<sup>286</sup>

Com efeito, assiste razão à autora quando afirma que neste processo a insatisfação atinge a todos os interessados, quais sejam, União e demais entes federados e contribuintes, consubstanciando um conjunto de interesses contraditórios que se soma à complexidade do atual sistema tributário que não favorece o setor produtivo e reduz a competitividade dos produtos em nível interno e externo.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> RODRIGUES, 2003, p. 201: “Percebe-se, neste artigo, perfeitamente, o quase engessamento dos entes federados quanto à renúncia de fiscal e, para fins da presente tese, especialmente dos Municípios. Quase engessamento porque deixa aberta a porta para a ocorrência de guerra fiscal entre entes federados, uma vez que abrir-se mão de receita futura, de empresa ainda não instalada em determinado Município, não implica necessidade de compensação, conforme disciplina o inciso II, pois não se compensa o que não existe, sendo facilmente enquadrável no inciso I, além de em nada impactar negativamente a entrada de receitas já existentes, podendo, isto sim, nos termos do *caput* do art. 14, demonstrar que futuramente o Município terá uma receita que hoje não possui, tanto de forma direta, pelo fim, em algum momento, da renúncia fiscal, como de forma indireta, pela geração de empregos e de rendas o que implica em maior arrecadação de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e, portanto, de aumento no valor que retorna aos cofres públicos.”

<sup>285</sup> BOFF, 2005, p. 162 *et seq.*

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 167.

Tal cenário demandaria, então, a elaboração da reforma tributária. Mas como, desde a proposta da Reforma Tributária 175/95, a “minirreforma” (MP nº 66/02) e a Proposta de Reforma do Governo Lula<sup>288</sup>, nada foi levado à efeito. Dada a passagem do tempo, em que os fatos da vida fluem e exigem atuação, segue-se com as alternativas possíveis, como é o caso da guerra fiscal entre os entes federados e da sonegação pelos contribuintes.

A guerra fiscal é, certamente, um dos grandes problemas a ser solucionado mediante reforma. Ambientada na seara tributária, insere-se na ideia de aperfeiçoamento do pacto federativo, com vistas ao desenvolvimento nacional. E, como assevera Boff, vive-se sob a expectativa de reformas como consequência da integração econômica, da globalização, da necessidade do governo ou porque a sociedade assim exige, com o que a reforma tributária se alinha<sup>289</sup>.

Para Boff, a reforma tributária objetiva: a eliminação da guerra fiscal; a simplificação da tributação do consumo, a desoneração da produção mediante a eliminação da incidência em cascata e a facilitação do cumprimento da obrigação tributária.<sup>290</sup>

A reforma tributária incide sobre a guerra fiscal e demanda um profundo debate sobre os limites do federalismo brasileiro, daí a recorrência no debate sobre a redefinição dos limites do federalismo fiscal brasileiro. Se trata de um debate caro ao direito tributário por estar amplamente nutrido pela *jusestatalidade* de que tratam Klaus Tipke e Joaquim Lang, ao se referirem a ela como a qualidade de Estado de Direito em que o sistema jurídico (Constituição e Leis) deve garantir Justiça e segurança jurídica.

A Qualidade de Estado de Direito – *jusestatalidade* – significa que a prática do Poder Estatal, quando dividido, é somente admitida com base em uma Constituição que garanta os direitos fundamentais e em leis formais e materialmente promulgadas constitucionalmente com o objetivo da garantia da Justiça e da Segurança jurídicas [...] A justiça dos tributos é explicitada em duas etapas: a) na primeira deve-se investigar o **conteúdo** da ordem valorativa constitucional, determinável através dos **princípios da jusestatalidade material**. São portadores de sistema, como critérios diretivos, determinando a justiça do ordenamento tributário; b) em seguida deduzem-se na segunda etapa, em que os **tributos em espécie** são investigados, se sua existência assim como seu modo de seleção dos sujeitos tributários, de escolha, dimensionamento e oneração dos objetos tributários podem ser conciliados com os princípios da *jusestatalidade material*. Visa-se com isso à extensão da justificação tributária para além da

---

<sup>288</sup> BOFF, 2005 p. 169.

<sup>289</sup> Ibidem, p. 192.

<sup>290</sup> Ibidem, p. 193.

moldura do constitucionalmente admissível, porque na Constituição a Ordem Tributária é muito pouco concretamente vinculada, e com isso colocar o BVerfG na situação de forçar o legislador a um sistema tributário justo. O imposto sobre capitais, o imposto predial e o imposto de indústria e profissões podem ser constitucionais. Nem por isso estão desde já justificados pelos princípios da Jusestatalidade material. [...] Como a reserva geral da lei para intervenções na liberdade e propriedade, a reserva legal tributária tem também dois componentes: o componente formal-estatal da **segurança jurídica** e o componente material-estatal da **justiça democraticamente legitimada**. Princípio do Estado de Direito e Ordem Democrática, pilares constitucionais de sustentação da Reserva Legal são integrados pela Reserva Legal do Estado de Direito (que vincula a legislação à Ordem Constitucional) e pela Reserva de Parlamento.<sup>291</sup>

Veja-se, assim, que o Estado de Direito se orienta pelo critério de justiça democraticamente legitimada, não se limitando à regulamentação jurídica com a mera criação de programas normativos. O federalismo, inclusive sob o enfoque do *princípio da subsidiariedade* (tema que será tratado ao final do trabalho), se nutre das relações havidas entre Direito, Moral, Ética e Justiça, por exemplo.

Krell aprofunda esta perspectiva dizendo que o dinamismo econômico e social das sociedades modernas faz a eficiência de uma estrutura federativa depender da flexibilização de suas regras e instituições.

O dinamismo econômico e social das sociedades modernas faz a eficiência de uma estrutura federativa depender da flexibilidade de suas regras e instituições, que deve criar “mecanismos de rediscussão permanente da divisão dos recursos e funções” e permitir diversos métodos regionais de coordenação. Em geral, os arranjos federativos tendem a apresentar dificuldades maiores onde houver desigualdade de poder político entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais.<sup>69</sup>

<sup>292</sup>

Por isso, a conclusão de Krell sobre o modelo estatal do federalismo e a recorrência ao princípio da subsidiariedade para promoção da diversidade regional e descentralização das instâncias de decisão.

O modelo estatal do federalismo representa uma “difícil e trabalhosa forma de equilíbrio do poder, com seus diferentes pesos e contrapesos” e está diretamente ligado ao princípio da *subsidiariedade*, para promover a diversidade regional e a descentralização das instâncias de decisão. Ao mesmo tempo, deve este sistema garantir a *homogeneidade* das estruturas

<sup>291</sup> TIPKE, Klaus; LANG, Joaquim. O Moderno Direito Tributário Alemão. Traduzido e condensado da obra “Steuerrecht”, 18ª ed., por FURQUIM, Luiz Doria. *Revista de Doutrina TRF4*, nº 63, edição especial. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao020/O%20moderno%20Direito%20Tributario%20al%20emao.htm>> Acesso em: 25 jul. 20014.

<sup>292</sup> KRELL, 2008, p. 40.

político-administrativas da União e seus estados, o que não é, necessariamente, um argumento em favor de sua uniformidade.<sup>81 293</sup>

O “caso CCGL” oferece elementos que contribuem para os estudos tendentes a estabelecer uma boa regulamentação das relações federativas, incluídos os temas referentes à moralidade e à ética pública e à justiça tributária, conforme constará do capítulo a seguir.

---

<sup>293</sup> KRELL, 2008, p. 43.

## **6 COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UMA NORMA TEXTUAL ABSTRATA CONSTITUCIONAL**

A conjugação dos temas explorados nos quatro primeiros capítulos deste trabalho leva a uma inferência, qual seja, a de que é possível e razoavelmente necessária a proposição de criação de uma norma textual abstrata<sup>294</sup>, de ordem constitucional, que preveja a hipótese de cooperação intergovernamental em sede tributária e financeira pública. Este é o objeto deste último capítulo do trabalho: a partir da Constituição brasileira, sugerir a institucionalização jurídica desta forma de cooperação intergovernamental; além desta sugestão de criação de um novo dispositivo constitucional prevendo a cooperação tributária e financeira, este trabalho contém uma proposta de texto normativo, ou seja, um modelo de norma textual abstrata constitucional (denominada de programa de norma), que materialize a possibilidade de cooperação intergovernamental entre entes federados de mesmo nível em matéria de políticas públicas tributárias e financeiras, como condição de possibilidade para o aperfeiçoamento das relações federativas, em especial dos Municípios brasileiros.

No primeiro capítulo deste trabalho foi realizado um estudo de caso, que foi denominado de “caso CCGL”. A principal conclusão que se pode retirar do “caso CCGL” é a de que ele institucionalizou na administração pública municipal de Cruz Alta, uma modalidade de cooperação intergovernamental horizontal (entre entes federados de mesmo nível), não obrigatória, em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, evitando uma disputa pela instalação de uma unidade industrial de uma empresa via guerra fiscal. Tal cooperação foi levada à efeito mediante termo de convênio firmado entre os Municípios interessados, integrantes da bacia leiteira da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, tendo sido legalizada mediante a edição da Lei Municipal nº 1.523/06, que prevê a repartição proporcional do valor adicionado fiscal (VAF) do ICMS devolvido para Cruz Alta, em conformidade com os quantitativos de leite entregues na indústria pelos produtores dos Municípios

---

<sup>294</sup> Tendo em vista que neste momento do trabalho serão inseridos termos e expressões da Teoria e da Metodologia Normativo-Estruturante do Direito, é necessário esclarecermos que os termos “norma textual abstrata”, “dispositivo legal”, “dispositivo constitucional”, “texto de lei”, “artigo de lei”, “artigo constitucional” são sinônimos do denominado “programa de norma” ou “ordem de norma”, significando o teor literal de um artigo de lei ou lei (em sentido amplo) pertencente ao sistema de direito positivo brasileiro.

convenientes. Esta prática determinou a filtragem de vários elementos que vieram a ser apreciados nos capítulos subseqüentes, servindo de embasamento para a presente tese.

No segundo capítulo examinou-se o instituto da cooperação como prática retirada do “caso CCGL”, aprofundando-se sua perspectiva teórica no sentido de reconhecê-la como uma atitude, uma ação, não obrigatória e pautada no sacrifício local de um Município em favor do bem comum regional. O estudo sobre a ideologia cooperativa permitiu reconhecer que no “caso CCGL” (e noutros que dela podem surgir) houve um rendimento local em favor de um benefício regional, como um processo evolutivo em que se renuncia a competição pelo uso local de benefícios fiscais, em favor da ajuda, auxílio ou colaboração mútua como eixo estruturador das relações humanas, em favor dos Municípios interessados na instalação da empresa. Em Cruz Alta deixou-se de promover uma autêntica guerra fiscal, que poderia lhe garantir a totalidade do VAF, em favor da produção e distribuição hegemônica da riqueza oriunda da iniciativa privada. Renunciou-se a competição, permitindo-se cogitar do redimensionamento da moralidade e da ética pública, corolários da justiça e do bem comum (*lócus* do desenvolvimento social).

Assim, no terceiro capítulo tratou-se de levar a ideia de cooperação intergovernamental – já ambientada em sede tributária e financeira por ocasião do estudo de caso – para dentro do tema jurídico e político do federalismo brasileiro, pois a cooperação lá havida incorporava uma prática entre entes federados de mesmo nível (cooperação horizontal), diferente da cooperação intergovernamental vertical (entre entes federados de níveis diferentes, como por exemplo, entre União e Estados-membros), que permitia cogitar-se de sua inclusão na hipótese do federalismo cooperativo democrático constitucionalmente previsto no Brasil. Assim, em tal capítulo, direcionou-se o tema da proposta de criação de uma norma textual abstrata constitucional segundo o sistema de direito positivo brasileiro que privilegia a lei como principal fonte do direito, a supremacia, a unidade, a força normativa e dirigente da Constituição, entre outros princípios, levando-se em conta que não existe na Constituição brasileira um dispositivo legal (norma textual abstrata) que preveja a possibilidade de cooperação intergovernamental (horizontal) em âmbito tributário e financeiro.

Fixada esta condição de possibilidade no ambiente do federalismo cooperativo democrático, no quarto capítulo foi apresentado o tema referente á guerra fiscal – a

partir do estudo do sistema tributário nacional – como um problema existente no Brasil e ainda carecedor de solução, razão em que a cooperação intergovernamental tributária e financeira se arvora como uma possível solução, desde que erigida sob certos limites jurídicos, políticos e sociais que serão enfrentados neste quinto capítulo do trabalho.

Neste capítulo serão examinados os seguintes temas: a concepção da proposta segundo a teoria e a metódica estruturante do Direito; a proposta de criação de uma norma textual abstrata constitucional (texto de norma) que preveja a cooperação intergovernamental tributária e financeira, com suas dimensões jurídica, estrutural e política; a relação entre a referida norma e os princípios da subsidiariedade e harmonização solidária; e estudos de direito comparado, entre outros. Neste capítulo serão traçados os limites básicos relacionados ao referencial teórico, mediante a utilização da Teoria Metódica Normativo-Estruturante do Direito, de Friedrich Müller, também utilizada por outros autores, como José Joaquim Gomes Canotilho.

### **6.1 A concepção da proposta segundo a teoria metódica normativo-estruturante do Direito**

A tese reside na sugestão da institucionalização jurídica da cooperação intergovernamental tributária e financeira no texto da Constituição brasileira, propondo e apresentando um texto de dispositivo legal (norma textual abstrata constitucional) que contemple aquele instituto, como condição de possibilidade para o aperfeiçoamento das relações federativas, em especial entre os Municípios brasileiros, objetivando combater a concorrência fiscal (guerra fiscal).

A proposta de defesa e criação de um dispositivo constitucional é tema referente à teoria da norma jurídica. Em razão deste objeto de trabalho, há – então - que se adotar um referencial teórico de base que se adéque à perspectiva da tese, qual seja, a de propor a positivação jurídica do instituto da cooperação tributária e financeira como ponto de orientação para a atividade das administrações públicas brasileiras. Esta tarefa corresponderia ao preenchimento de uma lacuna normativa mediante a criação de um texto de ordem constitucional e, portanto, geral, como vetor de orientação jurídica para o administrador público, em âmbito de políticas públicas tributárias e financeiras.

Não se trata do desenvolvimento de uma teoria da norma jurídica, nem tampouco de revolver os temas históricos que imbricam jusnaturalismo, positivismo, pós-positivismo e neopositivismo, senão apenas de situar a posição da pesquisa segundo o referencial teórico que se coaduna com a pretensão do trabalho.

Müller propõe o reconhecimento e aplicação de sua Teoria Estruturante do Direito, em que explica o que vem a ser a norma jurídica e normatividade. Tal perspectiva cumpre à sociedade o interesse desta tese, como adiante será tratado.

Assim, não obstante as vastas discussões teóricas envolvendo tais temas, como a que refere que pós-positivismo e neopositivismo são ou não a mesma coisa, aqui importa assumir a posição de Müller, que se declara pós-positivista.

[...] enquanto concepção *sistematicamente pós-positivista*, a Teoria Estruturante do Direito não aposentou apenas a redução da norma ao seu texto, do ordenamento jurídico a uma ficção artificial, da solução do caso a um processo logicamente inferível por meio do silogismo, mas desenvolveu, partindo da estrutura de normas jurídicas, a proposta de um modelo de teoria e práxis que abrange a dogmática, a metódica, a teoria do direito e não continua devendo a resposta ao positivismo.<sup>295</sup>

Adota-se a definição de positivismo jurídico que fixa os seguintes postulados básicos: a ideia de que as normas jurídicas constituintes do sistema jurídico são juízos hipotéticos que manifestam a vontade da autoridade que as criou, a separação entre *ser* e *dever ser*, ou seja, o fato da vida separado da norma jurídica, da moral e da política, e, finalmente, no plano da interpretação a existência de um processo lógico-subsuntivo, deduzindo-se a solução do sistema jurídico completo e coerente através da interpretação (morfente de textos).<sup>296</sup>

Por sua vez o pós-positivismo está embasado no normativismo que rejeita a separação entre ser e dever ser e permite que o jurista apreenda o processo estruturado de formação da norma jurídica diante de casos concretos, respeitando-se a positividade do texto como um imperativo do Estado de Direito, como um limite material da atividade jurídica não legiferante, mas, do ponto de vista prático, pautando-se na concretização das normas<sup>297</sup> (na integração entre texto jurídico e

<sup>295</sup> MÜLLER, Friedrich. Positivismo. Tradução de Peter Naumann e revisão de Paulo Bonavides. In: *Boletim dos Procuradores da República*, Ano III, n. 29, set/2000, p. 07:

<sup>296</sup> FONTOURA, João Fábio Silva da, et al. *Hermenêutica Constitucional e Pós-Positivismo: notas sobre a metódica estruturante e sobre a técnica da ponderação*. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista3/joinville.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2014. P. 321-322.

<sup>297</sup> *Ibidem*, et al, 2014, p. 324.

fato da vida – somatório de onde emerge a norma). Registre-se que o pós-positivismo em Müller, não nega o positivismo. Pretende aperfeiçoá-lo. A Teoria e a Metodologia Normativo-Estruturante da Norma e do Direito<sup>298</sup> constituem um método de concretização da norma que vai além da interpretação.

Fixadas tais perspectivas conceituais, conclui-se que são diferentes entre si. A par disso, é possível afirmar-se também que a teoria pós-positivista de Müller, conforme este conceito acima é aplicável ao modelo constitucional brasileiro, na medida em que a Teoria Estruturante do Direito (TED), pertence ao Estado Democrático de Direito, aqui no Brasil, assim como na Alemanha (país onde foi criada e aplicada originalmente).

Ora, o Brasil é, graças à Constituição de 1988, um Estado Democrático de Direito em todas estas perspectivas. A TED não se perde nem na Alemanha, nem por seu efeito sobre o Brasil “fora de lugar”, nem representa em seu país uma “ideia fora de lugar”. O lugar ao qual ela pertence é precisamente esta forma de Estado Democrático de Direito fundado nos direitos fundamentais das pessoas. Para um país como o Brasil, que vem lutando sempre contra alguns demônios do passado e para a realização do Estado Democrático de Direito, uma tal *transferência de teoria* parece, no entanto, muito judiciosa e útil – sobretudo porque se trata, no caso da TED, de uma teoria da práxis que não somente tem as bases na teoria da ação, mas também tem os fundamentos necessários de ordem ética.<sup>299</sup>

A Teoria e a Metodologia Normativo-Estruturante do Direito de Müller é classificada como uma *moderna teoria metodológica*, alinhando-se ao pensamento dos denominados *constitucionalistas do Estado social*, como Martin Kriele, Konrad Hesse, Peter Häberle e Horst Ehmke.<sup>300</sup> Classificada como uma teoria concretista<sup>301</sup>, de método indutivo<sup>302</sup>, propõe uma nova concepção de norma jurídica. E a partir de tal concepção é que será proposta a criação de uma norma textual abstrata (um dispositivo legal constitucional), enquanto texto jurídico que, após imbricado com situações práticas (realidade social), deverá construir a normatividade (conceito abaixo explicitado). A partir da Teoria Estruturante a

<sup>298</sup> A *metódica jurídica normativo-estruturante* é parte da *Teoria Estruturante do Direito*.

<sup>299</sup> MÜLLER, Friedrich. *O Novo Paradigma do Direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. 3 ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 266.

<sup>300</sup> MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. *Hermenêutica constitucional: comparação das teorias de Konrad Hesse e Friedrich Müller*. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/revista/Rev75/artigos/PDF/MarcoTulioMagalhaesRev75.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>302</sup> CONTE, Christiany Pegorari. *A Aplicabilidade da Teoria Estruturante no Direito Contemporâneo Face à Crise do Positivismo Clássico*. 2008. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/03197.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2014. P. 5955.

Metódica propõe uma nova concepção de norma jurídica, desenvolvida mediante a utilização da técnica da concretização da norma.

Müller desenvolveu a Teoria Estruturante do Direito na Alemanha, no contexto social, político e jurídico advindo após a Segunda Guerra Mundial, com a pretensão de romper com o antigo modelo de decisão do regime nazista que se apoiava – em suas decisões jurídicas e políticas – alegando seguir a Constituição alemã. A legitimidade na lei como apregoada pelo pensamento positivista kelseniano sofria críticas em função de tal passado.

Em outras palavras: ela é inteira e autenticamente pós-positivista (sic). “Pós-positivista” significa naturalmente também “depois de Kelsen”. Hans Kelsen marcou cientificamente o ponto mais alto do Positivismo, mas permaneceu ainda prisioneiro dos erros dessa escola, que consistiam em, primeiramente, não ver as fronteiras, *os limites da língua* jurídica – visto que Kelsen quis logicizar o Direito, traduzi-lo para uma lógica abstrata, uma lógica formal. E, em segundo lugar, *excluir a realidade* e querer considerar a jurisprudência como “purra”. Com isso, retira-se do Direito o seu próprio conteúdo. Mas em toda nossa atividade, sim, dos conteúdos materiais.<sup>303</sup>

O autor alemão desenvolveu a nova teoria pretendendo, então, romper com os padrões positivistas clássicos, sem, contudo, filiar-se ao direito natural. Müller propôs um novo conceito de norma jurídica que existiria depois de um diálogo entre o Direito (normas jurídicas abstratas, também denominadas de texto legal ou programa da norma) e a realidade social (fatos da vida, também denominados de âmbito normativo ou domínio normativo). Após o diálogo destes fatores co-constitutivos da normatividade, instrumentalizado pela hermenêutica<sup>304</sup>, haveria de surgir a norma jurídica, erigida a partir de decisões concretas (jurisprudência).

<sup>303</sup> MÜLLER, 2013, p. 14.

<sup>304</sup> FONTOURA, 2014, p. 339-340: Entre os elementos de análise linguística, Müller inicia pelas regras tradicionais da interpretação, que são os elementos gramatical, sistemático, genético, histórico e teleológico de análise da prescrição jurídica. O ponto de partida contumaz da concretização, diz Müller, é o sentido literal [*Wortsinn*] da prescrição, de sorte que o elemento gramatical entra em jogo de plano, sendo mais fecundo, como se viu, de acordo com a conclusividade do texto de norma (e, portanto, do tipo de norma) (MÜLLER, 2004, p. 74-75). O elemento gramatical preside a formação dos limites da eficácia de determinação e da eficácia de limitação do texto da norma, mas não o faz de forma isolada. Os demais elementos são indissociáveis entre si e do elemento gramatical. De um lado, eles também são referidos quase invariavelmente a textos (embora às vezes a textos de não normas ou textos de normas não vigentes), de sorte que a necessidade de interpretação gramatical persiste. De outro lado, a prática da utilização dos cânones demonstra que eles estão entrelaçados. Para que o operador do direito possa valer-se de critérios sistemáticos, por exemplo, deverá aplicar às prescrições trazidas à baila os mesmos elementos aplicáveis à prescrição principal. Já o elemento teleológico só seria admissível na medida em que pudesse ser comprovado e documentado com a concordância dos demais elementos (MÜLLER, 2004, p. 77-78). Ainda no plano dos elementos de análise linguística, e referindo os elementos metodológicos *strictiore sensu*, Müller menciona as outras regras tradicionais de interpretação (*in claris cessat interpretatio*, interpretação restritiva de

Deve-se chamar a atenção ao fato de que *estrutura da norma* designa, como conceito operacional o nexos entre as partes conceituais integrantes de uma norma (programa da norma – âmbito da norma) e não, e.g., as relações entre os pontos de referência da teoria tradicional do direito (como ser e dever ser, suporte fático e consequência jurídica, norma e conjunto de fatos). Os elementos estruturais mencionados atuam conjuntamente no trabalho efetivo dos juristas de um modo ao se atribui normatividade. *Normatividade* não significa aqui nenhuma força normativa do fático, tampouco a vigência de um texto jurídico ou de uma ordem jurídica. Ela pressupõe a concepção – a ser explicitada mais tarde – da norma como um modelo ordenador materialmente caracterizado e estruturado. “Normatividade” designa a qualidade *dinâmica* de uma norma, assim compreendida, tanto de ordenar à realidade que lhe subjaz –normatividade concreta – quanto de ser condicionada e estruturada por essa realidade – normatividade materialmente determinada. Com isso a pergunta pela relação entre direito e realidade já está dinamizada no enfoque teórico e a *concretização* prática é concebida como *processo real* de decisão.<sup>305</sup>

A normatividade<sup>306</sup> é um processo estruturado que encontra conformação e validade quando imbricados seus elementos de concretização. Assim, o programa da norma (mundo do *dever ser*) e a realidade social (mundo do *ser*), após sujeitarem-se ao processo de concretização, dariam azo à normatividade, ou seja, à norma *do* e *para* o caso conflituoso. Veja-se, pois, que a norma jurídica não está no texto legal (lei), pois embora seja esta sua principal fonte ela não pré-existe no texto jurídico.

A Teoria Estruturante do Direito se ocupou da tarefa de justificar a Metodica Estruturante da Norma. Nesta reside a técnica da concretização da norma, pretensamente aplicável neste trabalho, portanto, nos ocuparemos com a descrição da Teoria Estruturante do Direito, em que se insere o reconhecimento do problema normativo<sup>307</sup> da relação existente entre Direito e realidade social, enquanto fundamento justificador para a utilização do método indutivo normativo-estruturante da norma, via concretização (principal aspecto do método normativo-estruturante).

---

normas de exceção etc.) (MÜLLER, 2004, p. 80) e os princípios da interpretação constitucional (MÜLLER, 2004, p. 81 e ss). O professor de Heidelberg conclui, no caso das primeiras, que são totalmente dependentes dos demais elementos de análise de textos — até porque é necessário saber se é caso de uma prescrição “clara” ou “de exceção” —; e, no caso dos segundos, que se cuidariam de subcasos dos cânones de interpretação dos textos, vazados na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal.

<sup>305</sup> MÜLLER, 2013, p. 36.

<sup>306</sup> CANOTILHO, 2000, p. 1180: “[...] normatividade não é uma <<qualidade>> estática do texto da norma ou das normas mas o efeito global da norma num processo estrutural e dinâmico entre o programa normativo e o sector normativo. Este processo produz, portanto, um *efeito* que se chama normativo, ou, para dizermos melhor, a normatividade é o efeito global da norma (com as duas componentes atrás referidas) num determinado *processo de concretização* [...]”

<sup>307</sup> MÜLLER, 2013, p. 20.

Em sua Teoria Estruturante do Direito, Müller centraliza a norma jurídica como o tema da ciência jurídica,<sup>308</sup> oportunidade em procura estabelecer novas bases para o positivismo, no que se refere à compreensão do direito.

Assim uma nova constituição não deve apenas ser reconhecida na sua peculiaridade concreta, mas ser retrorreferida também a elementos jurídicos pré-positivos que alegadamente a compõem. Nessa perspectiva, são peculiares não só a uma constituição, mas a cada formação jurídica concreta “tão-somente a utilização e combinação efetivas dos conceitos jurídicos gerais”<sup>22 309</sup>.

Com isso, Müller recorre e insere o significado do conjunto de fatos a ser regulado pela norma e pela decisão, a consideração de nexos históricos, políticos, sociológicos, como aspectos que em última instância fundamentam a decisão<sup>310</sup>, construindo, pois, a normatividade a partir de um processo complexo que não se resume ao texto legal. Assim, contraditando os tipos de compreensão tradicional da norma, Müller insere os conteúdos sociológicos e teleológicos como pressuposto e objeto da norma, mas não como elemento constituinte da normatividade<sup>311</sup>. Para o autor, a normatividade não está no texto legal, ao qual denomina de programa de norma, por isso afirma que “[...] o ordenamento juridicamente isolado não existe”.<sup>312</sup> Por fracionar a aplicação do direito num processo minucioso que envolve vários elementos e variados atores, separando fatos da vida, textos legais e normatividade, tudo no ambiente de sua Teoria Estruturante do Direito, Müller, afirma que o “[...] papel de prescrições legais é levado mais a sério por uma sociologia do direito que concebe a norma decisória judicial, ao menos via de regra, como concretização do enunciado ou da norma jurídica.”<sup>313</sup>

Pensando de tal modo, Müller reconhece uma estrutura de concretização do direito, quando reconstrói o caminho da interpretação e aplicação tópica da norma jurídica em favor do denominado processo de concretização<sup>314</sup>. Segundo o autor, a estrutura da concretização é fundamentalmente aberta<sup>315</sup>, com efeito, integrando os elementos sociológicos e teleológicos aos demais elementos que levam à

<sup>308</sup> MÜLLER, Friedrich. *Teoria Estruturante do Direito I*. Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>309</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>310</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>311</sup> Ibidem, p. 39.

<sup>312</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>313</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>314</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>315</sup> Ibidem, p. 58.

normatividade. Em Müller a Teoria Estruturante do Direito – que afirma sua existência não apenas no texto legal, mas na combinação organizada daqueles elementos – se ocupa, em seguida, da Metodica Estruturante. Daí afirmar que “[...] será tarefa de uma metódica racional examinar até que ponto a normatividade e a visão estruturante da norma devem condicionar-se reciprocamente, especialmente no direito constitucional.”<sup>316</sup> Desse modo, o autor posiciona a tarefa de interpretação como um elemento integrante do processo metódico normativo-estruturante, para além da eliminação de obscuridades e em favor de sua necessidade universal, valorizando-se o valor hermenêutico da pré-compreensão em conjunto com a interpretação existencial da norma. Assim, o processo de concretização da norma atende fases que se imbricam, mas não perdem sua existência individual.<sup>317</sup>

Como haveremos de mostrar, essa formulação nos termos da teoria da norma nos conduzirá à relação entre normatividade e estrutura da norma. [...] A norma não existe, não é “aplicável”, Ela é produzida apenas no processo de concretização.<sup>182</sup> O operador de direito se vê incluído nesse processo de construção de normatividade, normativa e materialmente vinculada, da mesma maneira como a estrutura do problema do caso ou do tipo de caso. [...] Como, porém, o texto da norma não pode ser igualado à norma e esta por sua vez não é “aplicável” como previamente dada, essa linha de fronteira para a mera tópica se revela como apenas relativa, correspondendo à peculiaridade da objetividade jurídica. Assim a hermenêutica jurídica no sentido aqui visado não é idêntica à “interpretação” jurídica no sentido de Esser [...].<sup>318</sup>

Müller ressalva que a concretização da norma, no sentido de uma teoria estruturante (da norma) jurídica não vê a lei apenas como fator parcial de uma solução materialmente adequada do problema, ou seja, um fator para solução tópica do problema, permanecendo como o ponto de orientação diante da complementação recíproca entre pensamento dedutivo-conceitual e pensamento referido a problemas.<sup>319</sup> Com base nisso, é possível pensar-se na criação de um dispositivo jurídico constitucional (fator parcial para solução de problemas) que contemple a cooperação intergovernamental tributária e financeira, razão em que seria preenchida uma lacuna normativa brasileira, favoravelmente a uma compreensão mais adequada da norma, como aduz Müller<sup>320</sup>.

---

<sup>316</sup> MÜLLER, 2011, p. 58.

<sup>317</sup> Ibidem, p. 58 *et seq.*

<sup>318</sup> Ibidem, p. 80-81.

<sup>319</sup> Ibidem, p. 81.

<sup>320</sup> Ibidem, p. 96.

É o momento de afirmar-se, então, que esta tese não defende uma proposta de interpretação e concretização da Constituição segundo a Teoria Estruturante do Direito. Seu objeto é a proposta de institucionalização jurídica e a criação de um programa de norma (um dispositivo legal constitucional) erigido a partir de tal Teoria, ou seja, conforme uma visão estruturante da norma, mediante a criação de um texto jurídico específico que contemple a possibilidade de cooperação intergovernamental tributária e financeira, como ponto de orientação, verdadeiro limite absoluto de referência<sup>321</sup> do instituto, como explica Müller.

No entanto, a concretização da norma no sentido aqui visado de uma teoria estruturante (da norma) jurídica não vê a lei apenas como fator parcial de uma solução materialmente adequada do problema. Ao menos no direito constitucional, cujo teor normativo se esgota muito menos ainda do que o do direito civil na justiça concreta do caso, o texto da norma permanece sendo o ponto de orientação.<sup>322</sup>

Segundo a Teoria Estruturante do Direito a norma não está no dispositivo legal, nem está nos fatos. Emerge da conjugação de ambos, envolvida pelo caráter de normatividade, quando da prolação da norma de decisão pelo juiz, naquilo que Müller denomina de âmbito normativo,<sup>323</sup> uma parte integrante da norma<sup>324</sup>. Ocorre que este processo redimensiona cada instituto ou fase da norma durante o processo de concretização da mesma, razão em que o dispositivo legal ou a lei se apresenta num dado limite (denominado por Müller de *limite absoluto de referencia*, Cf. nota 320).

A proposta de criação de um artigo na Constituição brasileira, prevendo a possibilidade de cooperação intergovernamental tributária e financeira está embasada nesta perspectiva teórica, em que o texto será um limite absoluto de referência, mas não uma norma “positivada” e determinante de procedimento, ou seja, de um dever ser. Aqui o preenchimento da lacuna normativa<sup>325</sup> tem o condão

---

<sup>321</sup> MÜLLER, 2011, p. 111.

<sup>322</sup> Ibidem, p. 81.

<sup>323</sup> Ibidem, p. 153.

<sup>324</sup> Ibidem, p. 187.

<sup>325</sup> Ibidem, p. 184: “No processo da ‘aplicação’ prática, a norma não aparece nem como dispositivo perfeito, nem como decisão hipotética logicizada, mas como modelo de ordenamento materialmente determinado que remodela normativamente e de forma autônoma os dados empíricos, sendo, porém, que com isso não os elimina.”

de – a partir de tal Teoria – fornecer ao ordenamento pátrio o primeiro elemento orientador para a atividade dos órgãos de decisão a que alude Müller.<sup>326</sup>

Assim, em reiterados e diferentes casos seria possível a concretização de uma norma de cooperação intergovernamental tributária e financeira, materializada segundo o exercício da própria metódica estruturante, com a concretização racional de dados lingüísticos e reais conforme os ditames do Estado de Direito.<sup>327</sup> Este trabalho objetiva reconhecer o âmbito normativo da cooperação tributária e financeira, chegando a apresentar um modelo de texto normativo como fronteira de concretização permitida<sup>328</sup>.

Magalhães confirma que para Müller, “[...] esta metódica funciona para qualquer área onde se trabalhe com normas, pois serve como método de trabalho”<sup>329</sup>, razão em que a metódica normativo-estruturante “[...] será uma teoria geral para produção e controle de normas, enquanto método [...]”<sup>330</sup> que garante um controle racional da decisão para o direito constitucional e infraconstitucional, não apenas afeta aos juízes e tribunais, mas envolvendo um conjunto de atores legitimados pela Constituição e que legitimam o processo de decisão<sup>331</sup> (órgãos governamentais, funcionários da administração pública, tribunais, etc).

No âmbito da metódica normativo-estruturante importa explicar o processo de concretização da norma, pois a proposta de criação de uma norma constitucional abstrata (qualificável sinonimamente como um texto jurídico abstrato), na sua formação depende deste posicionamento teórico.

A Teoria Estruturante do Direito propõe a utilização de um método normativo-estruturante, qualificado como um modelo dinâmico de concretização do Direito, que se vale de uma técnica chamada de trabalho de concretização (*Rechtsarbeit*) da

---

<sup>326</sup> MÜLLER, 2011, p. 148: “A norma jurídica não está nem pronta nem é simplesmente passível de ser aplicada. Ela funciona no caso particular determinado de um modo que poderia ser resumidamente qualificado como ‘aplicação’. Ela modifica o teor de sua formação com cada caso para o qual é conquistada por meio da atividade dos órgãos de decisão. A norma de decisão é o estado de agregação mais individualizado da norma jurídica, e não uma entidade autônoma situada ao lado dela”.

<sup>327</sup> Ibidem, p. 279.

<sup>328</sup> Ibidem, p. 199: “Como ponto de partida metódica, como fator de segurança jurídica, de publicidade e clareza normativa na democracia do Estado de Direito, o texto normativo apresenta confiabilidade apenas limitada e partilha a relativização da metódica própria à ciência jurídica, sem contudo, mostrar-se com isso dispensável ou secundário. Suas mencionadas funções fazem dele uma fronteira de concretização permitida.”

<sup>329</sup> MAGALHÃES, 2005, p. 4.

<sup>330</sup> Ibidem, p. 4 *et seq*

<sup>331</sup> Ibidem, p. 4 *et seq*.

norma jurídica<sup>332</sup>. O modelo parte de um enfoque indutivo, em que concretização significa “[...] construção da norma jurídica geral em cada caso a ser solucionado [...]”.<sup>333</sup> Construída a norma jurídica, dela emerge a norma de decisão, aquela que decorre da atuação do Estado-juiz. A normatividade, que não é uma propriedade do texto da norma, mas apenas da norma jurídica e da norma de decisão, está sujeita à temporalidade, pois reside na realidade e está ligada ao contexto histórico e social de compreensão e, portanto, concretização.<sup>334</sup> Canotilho assim se refere ao processo de concretização da Constituição.

**Concretizar a constituição** traduz-se, fundamentalmente, no *processo de densificação* de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do *texto da norma* (do seu enunciado) para uma norma concreta – *norma jurídica* – que, por sua vez, será apenas um resultado intermédio, pois só com a descoberta da *norma de decisão* para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização. Esta <<concretização normativa>> é, pois, um trabalho técnico-jurídico; é, no fundo, o *lado <<técnico>*. Do *procedimento* estruturante da normatividade. A concretização, como se vê, não é igual à interpretação do texto da norma; é, sim, a *construção de uma norma jurídica*<sup>2 335</sup>.

De fato, concretização não se confunde com interpretação. A interpretação, inclusive com a utilização dos métodos tradicionais, é parte integrante deste processo, enquanto instrumento utilizável pelo jurista.

O jurista concretizador, como assim denomina Canotilho, trabalhará e construirá a denominada *norma de decisão*, “[...] que representa a medida de ordenação imediata e concretamente aplicável a um problema”, e, “não é uma <<grandeza autónoma>>, independente da norma jurídica, nem uma <<decisão>> voluntarista do sujeito de concretização”, devendo “[...] sim, reconduzir sempre à norma jurídica geral”.<sup>336</sup>

Decorre, pois, que a concretização normativa deverá considerar e trabalhar com elementos específicos<sup>337</sup>. Considera-se normativo tudo aquilo que confere direção ao processo decisório, com o que ocorre a primeira divisão em dois grupos:

<sup>332</sup> CONTE, 2008, p. 5955.

<sup>333</sup> MÜLLER, 2013, p. 249.

<sup>334</sup> FONTOURA *et al*, 2014, p. 334 *et seq.*

<sup>335</sup> CANOTILHO, 2000, p. 1165.

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 1185.

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 1177:

1) dados de linguagem (textos de normas - *sprachdaten*); 2) dados reais (dados veiculados pela linguagem sobre nexos da realidade - *realdaten*).<sup>338</sup>

O primeiro grupo corresponde ao trabalho com o teor literal da prescrição, ou, simplesmente, aos textos envolvidos (mesmo que sejam textos de não normas), e o segundo grupo corresponde aos passos de concretização na análise da norma, ou seja, dos elementos do conjunto de fatos relevantes ao processo de concretização.<sup>339</sup>

Demonstra-se com isto a maior adequação do termo *concretização* do que do termo *interpretação* para designar a tarefa prática do jurista. Note-se que, sob o prisma filosófico, o “conteúdo” de uma norma não reside somente em seu texto. Note-se também que, sob o prisma juspolítico, as competências delineadas nas constituições “não são competências para a “explicação” [*Auslegung, Interpretation*], “recapitulação” [*Nachvollzug*] de textos de normas” (MÜLLER, 2005, p. 66-67), mas sim competências para a efetiva concretização jurídica, para a resolução do caso concreto e, por consequência, para o vazamento da violência estatal. A interpretação do texto possui uma função restrita. A norma não é formada apenas por “dados linguísticos”, de sorte que não se pode simplesmente falar em “interpretação”, ou em “interpretação aplicadora”.<sup>340</sup>

Müller ressalva que *concretizar* não significa, à maneira do positivismo antigo, interpretar, aplicar, subsumir silogisticamente e concluir, nem tampouco *individualizar* a norma à maneira kelseniana. Significa “[...] produzir diante da provocação pelo caso de conflito social, que exige uma solução jurídica, a norma jurídica defensável para esse caso no quadro de uma democracia e de um Estado de Direito”.<sup>341</sup> Segundo o autor, para tal fim existem os dados de entrada (*Eingangsdaten* ou *inputs*), que são o caso e os textos de norma nele “pertinentes”<sup>342</sup>. Fixados os *inputs* seguir-se-ão os meios de trabalho<sup>343</sup> (conforme um conjunto determinado de elementos).

A partir de tais definições e procedimentos, a metódica estruturante de Müller mitiga a distância havida entre o texto da norma, a teoria da norma e a norma jurídica propriamente produzida na decisão (norma de decisão). Com isso,

<sup>338</sup> CONTE, 2008, p.5956.

<sup>339</sup> FONTOURA *et al*, 2014, p. 335.

<sup>340</sup> *Ibidem*, *et al*, 2014, p. 336.

<sup>341</sup> MÜLLER, 2013, p. 125.

<sup>342</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 124: “ Além disso, os elementos de trabalho são hierarquizados: no caso de conflito entre eles, impõem-se por razões ligadas à democracia ou ao Estado de Direito os dados linguísticos; não deve existir nenhuma “força normativa do fático” (George Jellinek). Em casos de conflito metodológico entre os elementos individuais da concretização temos à disposição um catálogo de regras de preferência. O primado cabe aqui grosso modo aos respectivos argumentos mais próximos do texto da norma.”

evidencia-se que a metódica estruturante indutiva leva em conta a semântica, prestigiando as mudanças de significado que os signos linguísticos adquirem com o passar do tempo em cada sociedade (em cada espaço).<sup>344</sup>

O processo estruturante e concretizador da norma jurídica, donde se retira a normatividade para o caso concreto, determina a associação do programa da norma (texto legal) com o âmbito normativo (realidade social), disso decorrendo a assertiva de que se trata de um processo normativo vinculante, estrutural, complementar e recíproco que concretiza a norma no caso em questão, voltando-se para um controle racional de normas e de decisões.<sup>345</sup>

O processo de concretização da norma considera a pré-compreensão do jurista, formada a partir de dados brutos de origem linguística e não linguística, tida como preliminar de *mobilização dos dados reais, dos dados linguísticos, da massa dos textos de normas e do relato leigo do caso*, o que permite o início do processo, como explica Fontoura.

O percurso pelos elementos principais da concretização foi exemplificado por Müller por meio de um fluxograma (MÜLLER, 1996, p. 228)<sup>341</sup>, que parte já dos elementos propriamente componentes da metódica jurídica. Antes deles, contudo, há que se considerar a pré-compreensão do jurista, formada a partir de dados brutos de origem linguística e não linguística, i.é., de dados reais [*Realdaten*] e de dados linguísticos [*Sprachdaten*]. Estes são os chamados “dados de entrada” no processo de concretização. Sob estes dados de entrada, o jurista confronta a “massa dos textos de normas” [*Normtextmenge*], que são crivados por sua pré-compreensão, que leva em conta dados reais e dados linguísticos relevantes. De outro lado, o “relato leigo do caso” [*Fallerzählung*], permeado também pela atividade profissional do jurista e pelos mesmos dados reais e linguísticos, resultará nas “circunstâncias da espécie” [*Sachverhalt*]. Esta fase preliminar — de mobilização dos dados reais, dos dados linguísticos, da massa dos textos de normas e do relato leigo do caso — permite que o processo efetivo de concretização possa ter início.<sup>346</sup>

Fontoura afirma que a fase subsequente é concentrada na análise e na complementação recíproca entre as “circunstâncias da espécie” e a “massa dos

<sup>344</sup> MÜLLER, 2013, p. 135: “Além disso, é parte constitutiva da norma o âmbito normativo, isto é, o conjunto parcial de todos os fatores relevantes (âmbito fático) como elemento que sustenta a decisão jurídica como direito. Assim, sendo, a antigüíssima dicotomia entre “ser e/contra dever ser” finalmente é superada do ponto de vista pragmático e operacional, A “norma jurídica” torna-se, dessa forma, um conceito complexo, composto do âmbito normativo e do programa normativo (isto é, do resultado da interpretação de todos os dados linguísticos). “Concretização” da norma não significa tornar “mais concreta” uma norma jurídica geral, que já estaria no texto legal. A concretização é, realisticamente considerada, a construção da norma jurídica no caso concreto. A norma jurídica não existe, como vimos, ante casum, mas só se constrói in casu. A norma é formulação geral da decisão jurídica; A formulação individual (isto é, o teor da decisão) chama-se norma de decisão.

<sup>345</sup> MAGALHÃES, 2005, p. 04.

<sup>346</sup> FONTOURA, 2014, p. 337.

textos de normas”, explicando que o jurista selecionará as prescrições jurídicas *efetivamente* pertinentes ao caso, diante da constelação de prescrições jurídicas existentes (massa de textos de norma em vigor), chegando a um ponto de partida no que se refere ao(s) texto(s) de norma (*normtexte*) a trabalhar, e, paralelamente à seleção do texto(s) de norma pertinente(s) — e em virtude destas hipóteses textuais —, o jurista deverá depurar as “circunstâncias da espécie” até aquilo que juridicamente interessa (aos textos de norma selecionados), pelo que formará o “âmbito da matéria” (*sachbereich*), isto é, o conjunto de fatos diferentemente afetados pelas prescrições jurídicas.<sup>347</sup>

A segunda fase da concretização, estando já o operador do direito seguro em relação aos textos de norma e ao âmbito da matéria, é chamada de fase da “interpretação (formação e rejeição), de hipóteses relativas ao programa normativo”, em que, reduzindo os elementos principais do âmbito da matéria até aqueles que estão efetivamente em jogo no caso concreto, o jurista chega ao “âmbito do caso” (*fallbereich*), quando, então, tem lugar a análise dos textos de norma com os elementos sistemáticos, genéticos, históricos e teleológicos, além dos elementos metodológicos, dogmáticos, teóricos e de política jurídica (análise que deverá conduzir ao “programa da norma” (*normprogramm*)).<sup>348</sup>

Na terceira fase da concretização tem lugar a formação do programa da norma e do âmbito do caso, quando o jurista já pode recorrer ao primeiro para “recortar” do segundo os elementos que “escolheu para si ou em parte criou para si” como seu espaço de regulamentação — esta fase é dedicada à análise do “âmbito da norma” (*normbereich*).<sup>349</sup>

Depois de tais fases, Fontoura explica que o operador do direito partirá para as duas fases finais da concretização, sendo que primeiro ele levará a efeito uma “síntese da norma jurídica”, em que operará com a complementação recíproca entre “âmbito da norma” e “programa da norma”, disso resultando uma “norma jurídica” (*rechtsnorm*) geral e abstrata, e, depois, ele partirá para a fase de “decisão do caso”, na qual se forma a “norma de decisão” (*entscheidungsnorm*) individual e concreta, e em que se transforma o caso jurídico em caso decidido, a partir do confronto e da

---

<sup>347</sup> FONTOURA, 2014, p. 337-338.

<sup>348</sup> Ibidem, p. 338.

<sup>349</sup> Ibidem, p. 338.

complementação finais entre os dados provenientes do sistema jurídico e os dados provenientes da realidade.<sup>350</sup>

Fontoura conclui que somente na fase relativa à formação do programa da norma a metódica normativo-estruturante, de alguma maneira, pode ser cotejada com a hermenêutica tradicional, uma vez que esta última desconhece ou nega o papel do “âmbito da norma” (e dos elementos que concorrem em sua composição), e, com isso, os demais momentos da concretização.<sup>351</sup>

Finalmente, o autor afirma que, no estabelecimento da norma de decisão concorrem diversos *elementos* de concretização — não mais *métodos*, mas elemento: (i) *metodológicos* (cânones savignyanos, interpretação teleológica, princípios de interpretação constitucional, concordância prática, interpretação conforme a constituição e, por fim, unidade da constituição), (ii) do *âmbito da norma* e do *âmbito do caso* (seja ele gerado ou não pelo direito), (iii) *dogmáticos*, (iv) *teóricos*, (v) de *técnica de solução*, e, ainda, (vi) de *política jurídica* e de *política constitucional*.<sup>352</sup>

Haurido em João Maurício Adeodato, Fontoura apresenta o percurso sugerido por Müller, a saber.

O professor da Faculdade do Recife sintetiza o percurso sugerido por Müller da seguinte forma “*Sprachdaten, Realdaten, Normtexte, Fallerzählung, Sachverhalt, Sachbereich, Fallbereich, Normprogramm, Normbereich, Rechtsnorm e Entscheidungsnorm*”. Cf. também Müller (1996, p. 226). Traduzindo os termos para o português, temos: **dados linguísticos, dados reais, textos de norma, relato (leigo) do caso, circunstâncias** (juridicamente relevantes) **da espécie, âmbito da matéria, âmbito do caso, programa da norma, âmbito da norma, norma jurídica e norma de decisão**. Cumpre referir duas coisas a respeito. Em primeiro lugar, os dois primeiros elementos (os dados reais e os dados linguísticos) são “dados de entrada”, não propriamente jurídicos, para o processo de concretização. Eles fazem parte da pré-compreensão do trabalhador jurídico, e não dos elementos próprios da metódica estruturante. Em segundo lugar, a tradução do termo *Sachverhalt* apresenta variações no Brasil. Adotou-se aqui a tradução proposta por Olivier Jouanjan para a tradução francesa da *Juristische Methodik*, ou seja, “circunstâncias da espécie” [*circosntances de l’espèce*].<sup>353</sup> (grifamos).

<sup>350</sup> FONTOURA, 2014, p. 338-339.

<sup>351</sup> Ibidem, p. 339.

<sup>352</sup> Ibidem, p. 339.

<sup>353</sup> ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 226.

Para a hipótese de conflito entre os elementos de tratamento do texto da norma e os elementos de análise do âmbito da norma, Müller estabelece *regras de preferência*.

Assim, em caso de conflito, postula Müller que devam prevalecer os elementos normativamente orientados em relação aos demais (MÜLLER, 2004, p. 99 e ss. e 112). Logo, entre os elementos *strictiore sensu*, os elementos gramaticais e sistemáticos (diretamente referidos a textos de normas) devem ter precedência sobre os demais (não referidos a textos de normas). Em caso, por outro lado, de conflito entre os elementos sistemáticos e gramaticais, ou entre estes e os elementos do âmbito da norma, a função limitadora do texto da norma impende que os elementos gramaticais tenham precedência — mesmo no caso dos elementos do âmbito da norma, que estão em pé de igualdade com os do programa da norma, a eficácia de limitação é sempre uma decorrência do caráter textual do Estado de Direito.<sup>354</sup>

Conclui-se, assim, que a teoria e a metódica normativo-estruturante do Direito é uma teoria da *práxis* em que a norma jurídica é construída de forma aberta e a considerar diversas idiosincrasias. Possui elementos de ordem técnica, voltados para aperfeiçoar o trabalho dos atores envolvidos com a aplicação do Direito. Da mesma forma, possui imbricações com elementos mais profundos, como a possibilidade de interdisciplinaridade<sup>355</sup> com a moral e a ética pública, servindo, assim, à política do direito.<sup>356</sup>

O contexto de construção jurídica, política e social de uma pretensa norma textual abstrata (dispositivo jurídico), não pode olvidar deste sentido a que se refere Müller. E neste trabalho, essencialmente, isso também não poderia acontecer, não apenas pela eleição do referencial, mas pela preferência do autor, que considera necessária a construção democrática e participativa da cooperação tributária e financeira. Neste caminho científico há suficiente abertura para a (re) construção do espaço e do poder público local, mediante empoderamento em sede de autonomia dos entes federados municipais. Com a envergadura desta fundamentação sobre a norma, é admissível se pensar em cooperação federada municipal, com vistas ao aprimoramento das relações institucionais, melhoria da vida das comunidades e combate a problemas históricos do país.

No presente trabalho científico procurou-se demonstrar que o “caso CCGL”, seu envolvimento com o instituto da cooperação, a especificação e qualificação desta segundo os ditames do federalismo cooperativo democrático, considerado o

---

<sup>354</sup> FONTOURA, 2014, p.

<sup>355</sup> MÜLLER, 2013, p. 250.

<sup>356</sup> Ibidem, p. 252.

contexto de guerra fiscal existente no Brasil, indicou elementos que se conjugam e permitem a projeção de uma norma textual abstrata constitucional (programa de norma) como um elemento do processo de concretização da Constituição e das leis em matéria tributária e financeira, de forma aberta aos atores sociais que interpretarão o conjunto normativo-estruturante, para, em cada caso de cooperação, erigir a norma que melhor se adequa a uma região ou local.

Não se trata de utilizar a Teoria e a Metodologia Normativo-Estruturante do Direito como proposição interpretativo-concretizante, como que pretendendo concretizar a Constituição com a criação de uma norma. Mas utilizar uma Teoria adequada ao Estado Democrático de Direito vigente no Brasil, que fundamente a criação de um dispositivo legal (dispositivo legal constitucional) a partir da visão estruturante da norma, em que o mesmo se apresente como ponto de orientação, ou seja, limite absoluto de referência para o sistema de direito positivo brasileiro, para ser utilizado pelos diversos atores sociais envolvidos com as políticas públicas tributárias e financeiras.

## **6.2 A proposta de criação de uma norma textual abstrata constitucional de cooperação intergovernamental tributária e financeira**

Neste item do trabalho o objetivo é apresentar uma proposta de redação de uma norma textual abstrata (dispositivo legal constitucional), que insira no texto da Constituição brasileira a cooperação intergovernamental entre entes federados de mesmo nível, em matéria de políticas públicas tributárias e financeiras, como condição de possibilidade para o aperfeiçoamento do exercício da autonomia municipal e objetivando combater a guerra fiscal.

Objetivamente, a proposta assume dois contornos distintos para o preenchimento desta lacuna normativa.

No primeiro, afirmou-se que o “caso CCGL” é *sui generis*, ou seja, diferenciado em todos os seus aspectos (jurídicos, políticos e sociais). Provavelmente existam casos semelhantes ao “caso CCGL”, mas todos constituem um acontecimento isolado e *sui generis*, na medida em que não se comunicam com qualquer programa de norma constitucional que ampare a cooperação de natureza tributária e financeira ocorrida entre os Municípios e nos moldes do que aconteceu no Rio Grande do Sul. Eis, então o primeiro contorno retirado do estudo de caso: o “caso CCGL” é *sui*

*generis* e não possui programa de norma constitucional (norma textual abstrata), pelo que persiste uma lacuna normativa no âmbito da arrecadação tributária extrafiscal, com efeito sobre as finanças públicas.

No segundo, dada a peculiaridade do “caso CCGL”, bem como a assertiva de que não possui dispositivo legal na Constituição, emerge a sugestão de criação de um texto jurídico que preveja a cooperação intergovernamental entre Municípios, em matéria tributária e financeira, como condição de possibilidade para o aperfeiçoamento do exercício da autonomia municipal e com o objetivo de combater a guerra fiscal. No caso, a criação de um texto constitucional será apresentada a seguir, mediante redação do pesquisador, todavia, como exemplo e possibilidade de texto que não perde de vista o referencial teórico do trabalho, ou seja, a necessidade de criação do principal elemento de concretização da norma, que favoreça a melhor norma decisória possível e sua consequente normatividade, quando por ventura houver enfrentamento da matéria de origem, em âmbito administrativo, legislativo ou judicial.

Significa propor a construção de um texto legal que permita aos atores sociais envolvidos com a interpretação de cada caso concreto, diminuir a elipse hermenêutica que envolve todo o processo decisório e executivo de políticas públicas de natureza tributária e financeira relacionadas com as rotineiras propostas empresariais de fixação de suas unidades (por exemplo, industriais), amparadas em pedidos de benefícios fiscais em geral.

Uma proposta desta natureza, evidentemente, deve estar eivada do caráter geral indutor<sup>357</sup>, até porque não se pretende aniquilar a orientação jusfilosófica da tese (o que seria uma contradição) com a proposta da edição de uma “lei” que separe o *ser* e o *dever ser* (enquanto problema de aplicação do Direito), e, bem assim, retome o contorno positivista clássico de criação de um subsistema jurídico específico e fechado, contemplador de “todas” as possibilidades concretas.

Por isso, após a apresentação do texto sugerido como possível, serão apresentados os elementos que consideramos indispensáveis a sua administração jurídica (se assim podemos dizer), o que corresponde às dimensões *jurídica*, *instrumental* e *política* do programa de norma, mas que também acabam por

---

<sup>357</sup> Optou-se por trabalhar com conceito de norma *indutora*, dada sua aprofundada utilização em Direito Tributário. A indução será explicada mais adiante, todavia, com sua utilização afastamos o uso da terminologia *norma programática*, que poderia, eventualmente, apresentar coincidências com a norma indutora.

fundamentá-lo, mal comparando, tal qual uma *exposição de motivos*. Optamos propositalmente pela não antecipação de tais dimensões, a fim de que nesta tese já se levasse a efeito o exercício metodológico normativo-estruturante – pelo menos parte dele – apresentando o programa da norma e alguns elementos do âmbito normativo (as dimensões). Por sua vez, a normatividade só será experimentada num caso concreto, se a proposta um dia incorporar validade jurídica mediante seu ingresso formal na Constituição via processo de Emenda Constitucional, e assim for utilizada. Esta é uma pretensão aqui declinada.

Por medida de cautela – própria de quem não possui qualificação técnica para elaboração de projetos de textos legais, assinala-se nossa despretensão em elaborar o melhor texto possível - optamos por apresentar um texto para o programa da norma mediante comparação com o outro já existente e que seja o mais semelhante possível com a proposta da tese.

Trata-se de trazer à colação o texto de norma do art. 241, da Constituição, que regulamenta os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados em sede de *serviços públicos*, bem como elementos de outros dispositivos e propostas que envolvem temas conexos. Em nota, a redação do art. 241<sup>358</sup>.

Esta norma textual abstrata constitucional aqui é utilizada tão-somente analogicamente, e é importante porque prevê explicitamente a cooperação intergovernamental, o que não ocorre em nenhuma outra parte do texto constitucional brasileiro. Com isso, associa-se aos demais argumentos desenvolvidos neste trabalho, referendando a possibilidade de institucionalização jurídica da cooperação intergovernamental em várias outras áreas, aprimorando o federalismo pátrio.

Outro aspecto de tal dispositivo constitucional é no sentido de que prevê a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Examinado de forma analógica, permite entender-se que na cooperação intergovernamental tributária e financeira também é possível, senão necessária, a divisão ordenada de tarefas, tal qual ocorreu no “caso CCGL”.

---

<sup>358</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Finalmente, o ultimo aspecto do art. 241, é no sentido de que ele não exige regulamentação por parte da União, mediante lei federal ou complementar. Ao contrário, reporta-se ao disciplinamento jurídico pelos próprios entes federados. Não obstante isso, foi editada a Lei nº 11.107/05<sup>359</sup>, dispondo sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Posteriormente, tal texto normativo foi regulamentado pelo Decreto nº 6.017/07. Ambos servem analogicamente neste trabalho, dado que em nenhum momento regulamentam políticas públicas tributárias ou abrangem a distribuição de recursos públicos.

A cooperação intergovernamental tributaria e financeira pode tomar dois caminhos. Um no sentido de não prever e/ou exigir regulamentação, razão em que o próprio dispositivo legal novo poderá autorizar a cooperação independentemente de lei municipal ou estadual (o que, sabidamente, gera discussões favoráveis e contrárias), outorgando-lhe legalidade constitucional (entenda-se: cumprimento do princípio da legalidade pela administração pública). Outro no sentido de prever a possibilidade de regulamentação jurídica municipal ou estadual, tal como ocorrera no “caso CCGL”.

Particularmente, entende-se que esta discussão seja a mais relevante, dado que a orientação teórica oriunda da Teoria e Metodica Normativo-Estruturante do Direito, via processo de concretização da norma, determina uma construção aberta do Direito, envolvendo fases que vão do texto jurídico, programa de norma, âmbito normativo, norma de decisão até a normatividade em cada caso concreto.

Em razão desta perspectiva, sugere-se a seguir um exemplo de texto de norma (dispositivo legal), fixando juridicamente em âmbito constitucional a cooperação intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras. Registre-se mais uma vez, que Teoria e Metodica Normativo-Estruturante estão sendo utilizadas para fundamentar teoricamente o texto abaixo sugerido, conforme uma tal visão estruturante da norma em que o texto representa o ponto de orientação, o limite absoluto de referência para os operadores do direito (Cf. notas 320 e 321, supra), razão em que se preenche uma lacuna normativa existente no Direito brasileiro com a criação de um texto jurídico de caráter geral, aberto, disponibilizado para todos os atores envolvidos com o processo de criação e

---

<sup>359</sup> A Lei nº 11.107/05 é considerada a primeira lei brasileira dedicada exclusivamente à cooperação federativa, conforme explica Wladimir Antônio Ribeiro. RIBEIRO, Wladimir Antônio. Entrevista concedida à Confederação Nacional de Municípios – CNM. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=44460>> Acesso em: 27 jun. 2008.

execução de políticas públicas tributárias e financeiras cooperadas. A sugestão de um texto jurídico com tal previsão, a partir da teoria de Müller, permite a concretização normativa da cooperação de forma a respeitar o Estado Democrático de Direito, chamando à participação os mais variados atores sociais, como o povo, as organizações não governamentais, os edis, os próprios administradores públicos, além de permitir o controle judicial e extrajudicial, em aspectos como moralidade pública e eticidade. E, como assevera Adeodato, o conjunto de textos de normas a que alude Müller, enquanto integrante do terceiro parâmetro da metódica, compõe-se dos “[...] textos do ordenamento jurídico, proposições linguísticas, frases que não podem ser ignoradas no processo de concretização, tais como os textos das leis, dos artigos da Constituição [...]”.<sup>360</sup>

Pensar a norma sobre a cooperação tributária e financeira conforme as definições de Müller, significa não apenas fixar a vigência de um texto, sua instituição positiva, mas permitir sua determinação material, como um complexo *sui generis* de regulamentações, capaz de solucionar por via da concretização o caso e o conflito em questão, o que se afeiçoa aos ditames do Estado Democrático de Direito, permitindo-se o desenvolvimento do espaço público.

Proposta (preliminar) de texto de norma (dispositivo jurídico constitucional), positivando a possibilidade de cooperação intergovernamental tributária e financeira:

- a) *Os Estados e os Municípios poderão formular e executar políticas públicas para cooperação intergovernamental de natureza tributária e financeira, integrada, harmoniosa, solidária e subsidiária, para repartição de receitas públicas tributárias, no âmbito de sua autonomia e competência administrativa e tributária, para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República.***

Esta opção de redação de texto normativo representa uma tentativa científica inicial e exemplificativa de fixação (positivação) da cooperação intergovernamental tributária e financeira, pelo que certamente deverá ser alterada, substituída ou até mesmo regulamentada por Lei Federal (dado que não propõem qualquer alteração no sistema tributário nacional, nas normas constitucionais de competência ou em

---

<sup>360</sup> ADEODATO, João Maurício. *Uma Teoria Retórica da Norma Jurídica e do Direito Subjetivo*. São Paulo: Noeses, 2011, p. 224.

qualquer outra que exija a elaboração de Lei Complementar), inclusive sob os auspícios da melhor técnica de redação legislativa possível.

Tal texto jurídico pode integrar a Constituição da República Federativa do Brasil, que ainda não prevê implícita ou explicitamente a cooperação intergovernamental tributária e financeira. Sua existência jurídica pode ser apreciada a partir de três dimensões específicas, quais sejam, jurídica, instrumental e política, inclusive para que permitam o exercício da função de controle por todo o sistema social, como adiante será sugerido.

### **6.2.1 Dimensão jurídica do programa de norma da cooperação**

A dimensão jurídica do programa de norma da cooperação intergovernamental tributária e financeira tem sua principal nuance relacionada com a conformação com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante isso, outros aspectos que precedem este tema serão a seguir apresentados.

O primeiro aspecto diz respeito à posição jurídica do programa de norma da cooperação tributária e financeira, qual seja, o de integrar o corpo normativo da Constituição brasileira. Acreditamos que sua fixação na Constituição confere-lhe validade máxima, principalmente em face do princípio da hierarquia das normas, em que a constitucional prepondera e está imiscuída do caráter ordenador do sistema jurídico. Além disso, o *status* constitucional permite que a cooperação seja inserida no contexto do federalismo cooperativo democrático brasileiro, mantendo consonância e harmonia em relação ao sistema tributário nacional.

Assim, a criação deste programa de norma deve ser inserida na Constituição via adoção do processo legislativo previsto no seu art. 60, ou seja, via Emenda Constitucional. No caso, poderá ser criado o art. 251, ou, alternativamente, alterado o art. 23, criando-se um parágrafo específico para este texto jurídico.

Do ponto de vista científico, a dimensão jurídica do texto encontra supedâneo nas afirmações de Canotilho. Ao examinar a caracterização material da lei, Canotilho propõe a análise estrutural da lei distinguindo-a de outros atos normativos e evidenciando seus elementos estruturais que estariam presentes nos atos

legislativos.<sup>361</sup> O autor lusitano apresenta o conceito que nos interessa sobre as *leis de bases*.

Para Canotilho as leis de bases são aquelas que consagram princípios vetores ou bases gerais de um regime jurídico, deixando para o Poder Executivo o desenvolvimento destes vetores ou bases. Segundo o autor as leis de bases nos reconduz ao conceito clássico de Lei, geral e impessoal, como afirmado por Cotteret (citado por Canotilho). Outra característica importante seria no sentido de que as leis de bases trazem a ideia subjacente de um Parlamento legislativamente operante atuando conjuntamente com o Poder Executivo, numa sociedade *constituenda* (não estática), com um governo responsável por tarefas de conformação social.

As **leis de bases** são leis consagradoras dos princípios vetores ou das bases gerais de um regime jurídico, deixando a cargo do executivo o desenvolvimento desses princípios ou bases. Por outro lado, as leis de bases reconduzem-nos ao conceito clássico de lei, pois, como assinala Cotteret, <<se revaloriza a lei que se tornou de novo geral e impessoal>><sup>8</sup>. Todavia, a ideia subjacente ao aparecimento das leis de bases ou de princípios não foi já a de um parlamento divorciado das tarefas de governo, ao qual correspondia uma sociedade estática, conservadoramente imóvel, mas a de um parlamento legislativamente operante numa sociedade *constituenda*, e colaborante como um governo responsável por tarefas de conformação social.<sup>362</sup>

Ora o “caso CCGL” apresenta uma atuação governamental local razoavelmente operante, pois a Lei Municipal nº 1.523/06 foi aprovada pelo Legislativo, e assim ocorre com outros Municípios participantes do convênio. Por seu turno, o programa de norma que apresentamos acima procura seguir estas características das leis de bases. Por um lado, aguça o princípio do federalismo cooperativo democrático erigindo-o na área tributária e financeira. Por outro, apresenta-se como geral e impessoal mediante uma construção textual que incorpora valores jurídicos e não condutas típicas do dever ser, o que corresponde à pretensão do trabalho.

Noutro aspecto, e mais uma vez por honestidade científica, é preciso mencionarmos que Martins e Carvalho apresentam proposta de Emenda Constitucional, que pretende introduzir o art. 251 na Constituição dispondo sobre as bases do federalismo fiscal brasileiro, estruturado por meio de um Código do Federalismo Fiscal e outras leis complementares. No que nos interessa, apresentam a seguinte redação.

---

<sup>361</sup> CANOTILHO, 2000, p. 697.

<sup>362</sup> Ibidem, p. 730.

**“Art. 251.** A estrutura do federalismo fiscal se assenta nas seguintes bases:  
[...]  
VI – cooperação intergovernamental na formulação e execução das políticas públicas relativas às competências comuns dos entes federativos, nos termos do parágrafo único do art. 23;  
[...]”

Afirmamos que essa sugestão de programa de norma não contempla a proposta deste trabalho. Embora repise o tema da cooperação intergovernamental, está se referindo à cooperação vertical (prevista no parágrafo único do art. 23, da Constituição) e não à horizontal (entre entes federados de mesmo nível), ao tratar das *competências comuns previstas* no art. 23, da Constituição, o que não se confunde com regulamentação da cooperação em sede de *autonomia municipal*. Finalmente, examinando-se cada um dos doze incisos do art. 23, verifica-se que o mesmo não contempla a cooperação intergovernamental em sede de políticas públicas tributárias e financeiras, o que definitivamente confirma se tratar da proposta de um programa de norma absolutamente diferente do constante nesta tese.

Como último tema sobre a fixação da dimensão jurídica do programa de norma apresentado aqui, temos a confrontação com a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, entre outras providências.

Como já afirmamos numa oportunidade supra, o problema residiria – em tese – na hipótese da denominada *renúncia de receita*, que na *práxis* forense é considerada uma ilegalidade sempre que ocorrer. A renúncia de receita vem regrada no art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu *caput* estabelece o seguinte.

**Art, 14.** A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [...]

Acreditamos que a *práxis* forense disseminou uma informação distorcida, atribuível ao temor presente nas administrações públicas, de que suas contas não seriam aprovadas pelo Tribunal de Contas, o que representaria um prejuízo de

ordem política que não merecia o risco. Disso decorre a incontidência em se propor milhares de execuções fiscais tendentes a afastar a ideia de que a não cobrança da dívida pelo contribuinte caracterizava, a ferro e fogo, renúncia de receita. Isso não é verdade, pois a renúncia de receita pode ocorrer, como se depreende do texto do art. 14. Neste programa normativo a Lei de Responsabilidade disciplina exatamente a possibilidade de renúncia de receita, desde acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, atendidas outras especificações legais.

Com efeito, a mera existência do documento que registre o impacto orçamentário-financeiro, atendidas as demais imposições do prefalado programa, garante a possibilidade de renúncia de receita independentemente de outras vinculações, por exemplo, axiológicas com os critérios de ética e moralidade pública, bem comum, interesse local e regional, justiça fiscal, entre outros. Rodrigues é taxativo ao afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, permite a prática da guerra fiscal.

Percebe-se, neste artigo, perfeitamente, o quase engessamento dos entes federados quanto à renúncia fiscal e, para fins da presente tese, especialmente dos Municípios. Quase engessamento porque deixa aberta a porta para a ocorrência de guerra fiscal entre esses entes federados, uma vez que abrir-se mão de receita futura, de empresa ainda não instalada em determinado Município, não implica necessidade de compensação, conforme disciplina o inciso II, pois não se compensa o que não existe [...]<sup>363</sup>

Não há, pois, empecilho jurídico à renúncia de receita. Ao que se vê o mero cumprimento de formalidades legais já garante por si só a institucionalização da renúncia, inclusive sem necessidade de confrontação, *a priori*, com qualquer outro valor jurídico. No “caso CCGL” houve renúncia de receita, na medida em que o Município de Cruz Alta concordou em devolver, como de fato devolveu e devolve, a cada Município conveniente, o valor proporcional do Valor Adicionado Fiscal decorrente da produção de leite junto à indústria CCGL. O entrevistado B informou o atendimento às formalidades legais, bem como, que não tinha conhecimento de qualquer inconformidade pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul ou pelo Ministério Público do Estado.

A despeito do cumprimento das referidas formalidades previstas no art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não carrega em seu programa qualquer relação com aqueles valores acima declinados, acreditamos que o programa de norma

---

<sup>363</sup> RODRIGUES, 2003, p. 201.

sugerido na tese supre tal lacuna, por induzir a necessidade de conjugação sistemática dos valores jurídicos aqui declinados, diminuindo a elipse hermenêutica quando da interpretação de cada caso e suas condições de possibilidade, além de aperfeiçoar o âmbito da autonomia dos entes federados.

Este seria o contexto da dimensão jurídica do programa de norma para a cooperação intergovernamental tributária e financeira, cujo atributo de validade jurídica determina seu reconhecimento e aplicação em cada caso concreto, inclusive como corolário do princípio da prevalência da lei, reserva da lei ou, simplesmente, legalidade.

### 6.2.2 Dimensão instrumental do programa de norma da cooperação

O exame da dimensão instrumental do programa de norma da cooperação tributária e financeira, perpassa aspectos técnicos descritos na Lei nº 11.107/05 e, em especial, no Decreto nº 6.017/07, que envolvem as normas gerais de contratação de consórcios públicos, entre outras providências em sede de serviços públicos.

Várias são as críticas promovidas contra o texto da Lei nº 11.107/05, principalmente por outorgar personalidade jurídica<sup>364</sup> ao consórcio público para gestão associada de serviços públicos<sup>365</sup>, modalidade de cooperação prevista no art. 241, da Constituição. Maria Sylvia Zanella Di Pietro qualifica-a como lamentável sob todos os aspectos.

A lei é, sob todos os aspectos, lamentável e não deveria ter sido promulgada nos termos em que o foi. Mais do que resolver problemas, ela os criou, seja sob o ponto de vista jurídico, seja sob o ponto de vista de sua aplicação prática. Algumas normas da lei são de difícil senão impossível aplicação.<sup>366</sup>

<sup>364</sup> Lei nº 11.107/05, art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências. § 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados. § 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

<sup>365</sup> Odete Medauer explica que serviço público corresponde à atividade prestacional do Poder Executivo, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como por exemplo, água, energia elétrica e transporte urbano, não se enquadrando neste conceito as atividades-meio, como arrecadação de tributos, serviços de arquivo, etc. MEDAUER, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 368.

<sup>366</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei nº 11.107, de 6.4.2005. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 6 – junho/julho/agosto 2006, Salvador, Bahia, Brasil.

Embora tal assertiva, a principal crítica reside na personalização dos consórcios públicos, que passariam a ser conceituados pela nova Lei como “[...] associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos.”<sup>367</sup>

Mesmo diante de tal crítica a Lei nº 11.107/05, foi regulamentada, o que ocorreu com a edição do Decreto nº 6.017/07. Este Decreto teve por finalidade principal a fixação dos principais conceitos jurídicos relativos àquela espécie de *Parceria Público-Público*, para gestão cooperada de serviços públicos.

Ressalvando-se aqui a inexistência de qualquer relação destes programas normativos com a cooperação intergovernamental tributária e financeira, em sua dimensão instrumental fornecem informações e conceitos que – em tese – poderiam ser utilizados pelas administrações públicas quando de sua associação cooperada.

O “caso CCGL” demonstrou uma dimensão estrutural relativamente insuficiente, na medida em que – conforme declinaram os entrevistados – o Município de Cruz Alta ocupou-se e ocupa-se da gestão daquela cooperação, de forma praticamente solitária, rendendo esforço material e de pessoal para administração da receita pública advinda do Valor Adicionado Fiscal do ICMS. A contabilidade pública está a cargo de Cruz Alta e os Municípios conveniados apenas têm recebido o valor que lhes cabe na repartição da receita pública. Não há esforço, risco ou despesa por parte dos Municípios conveniados.

Por outro lado, há que se relembrar que o estudo de caso demonstrou que a iniciativa para implementação da cooperação partiu da própria empresa, o que parece natural dada a inexistência desta prática nas administrações públicas brasileiras. Mas ao pretender-se sua institucionalização enquanto programa de norma constitucional servível aos demais Municípios e, até mesmo, Estados brasileiros, é necessária a fixação de uma orientação na dimensão estrutural de um possível e futuro modelo de cooperação tributária e financeira, mais especialmente na fixação de formalidades e instrumentos que poderiam ser utilizados.

Esta preocupação guarda relação com a dimensão política do programa de norma da cooperação – conforme abaixo será tratada – tendo em vista que a perspectiva da tese se orienta pela metódica normativo-estruturante em que o processo de construção da cooperação e concretização de norma e sua normatividade ocorrem de forma sistematicamente aberta, com a participação de vários atores sociais e em favor do desenvolvimento local e regional, como sói acontecer no Estado Democrático de Direito.

A dimensão instrumental orienta-se por esta perspectiva, razão em que debate, definição, gestão e execução de políticas públicas desta ordem, exigem a fixação de formalidades elementares que garantam efetiva participação dos Municípios, da sociedade e das empresas envolvidas, para tomada de decisão e implementação da cooperação – o que guardaria relação com o sentido do programa normativo proposto anteriormente.

Consideramos que o Decreto nº 6.017/07, fornece conceitos que podem ser tomados como exemplos formadores e conformadores do procedimento para a instalação da cooperação tributária e financeira. O art. 2º<sup>368</sup>, incisos III a XVIII,

---

<sup>368</sup> Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal;

c) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios.

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

IV - ratificação: aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;

V - reserva: ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções;

VI - retirada: saída de ente da Federação de consórcio público, por ato formal de sua vontade;

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência

conceitua os seguintes institutos: *protocolo de intenções, ratificação, reserva, retirada, contrato de rateio, convênio de cooperação entre entes federados, gestão associada de serviços públicos, planejamento, regulação, fiscalização, prestação de serviço público em regime de gestão associada, serviço público, titular de serviço público, contrato de programa, termo de parceria e contrato de gestão.*

Registre-se mais uma vez que a proposta deste trabalho não é a de regulamentação da cooperação intergovernamental tributária e financeira por Lei Federal, embora exista esta possibilidade.

A proposta de criação de um programa de norma em sede constitucional tem o sentido de validar e legitimar essa conduta administrativa enquanto condição de possibilidade geral, aplicável indistintamente em cada região ou microrregião do país, permitindo aos administradores públicos, tribunais de contas, juízes, sociedade

total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - prestação de serviço público em regime de gestão associada: execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

XIV - serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa;

XV - titular de serviço público: ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

XVII - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e

XVIII - contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Parágrafo único. A área de atuação do consórcio público mencionada no inciso II do caput deste artigo refere-se exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.

e demais atores sociais, o controle da atividade segundo uma disposição constitucional de conteúdo prevalentemente axiológico.

Assim, interessa-nos ressaltar alguns destes conceitos tidos como elementares à cooperação, quais sejam: protocolo de intenções, ratificação, reserva, retirada, contrato de rateio, convênio<sup>369</sup> de cooperação, gestão associada, planejamento, regulação, fiscalização e contrato de programa.

O protocolo de intenções seria firmado pelos entes federados interessados em participar do processo de cooperação tributária e financeira, por exemplo, no rateio do Valor Adicionado Fiscal do ICMS. A ratificação poderia ser utilizada para cada Município, em sua base executiva e legislativa, discutir e aprovar a participação do ente na cooperação, inclusive definindo outras questões referentes ao ingresso de receita pública e sua destinação. A reserva poderia ter sua utilização permitida para o fim de fornecer flexibilidade ao debate e participação final de cada ente federado. A retirada do ente federado do sistema cooperado poderia também ser prevista, inclusive com a previsão de destinação da receita pública advinda de sua saída. O contrato de rateio poderia ser utilizado para custear o procedimento administrativo de gestão da cooperação, em favor do ente responsável por sua execução. O convênio de cooperação autorizaria a participação do ente federado no sistema de cooperação, entabulando a contratação pública. A gestão associada poderia representar o direito dos demais entes federados em participar do processo de cooperação, onde seriam incorporados o planejamento, a regulação e a fiscalização da tarefa contábil e de repartição das receitas. Finalmente, o contrato de programa seria o instrumento final que daria guarida formal aos direitos e obrigações oriundos da cooperação intergovernamental tributária e financeira.

Ao não concordar com a edificação dos convênios e consórcios como pessoas jurídicas, Di Pietro sugere que a “[...] melhor solução seria a de criar-se uma comissão executiva que vai administrar o consórcio e assumir direitos e obrigações [...] em nome das pessoas jurídicas que compõem o consórcio [...]”<sup>370</sup>.

De fato a comissão executiva ou comitê (permanente) de gestão poderia ser criado para administrar a cooperação, inclusive atendendo às necessidades de fiscalização contábil, operacional e patrimonial, garantindo-se a possibilidade de

---

<sup>369</sup> Esta nomenclatura é uma opção entre as duas possíveis, pois persiste o entendimento que o *convênio* ocorre entre entes federados de níveis diferentes, e *consórcio* quando se tratar de entes de mesmo nível. Entendemos se tratar de opção de nomenclatura que não interfere no trabalho.

<sup>370</sup> DI PIETRO, 2006, p. 02.

controle interno e transparência da atividade. O controle externo, evidentemente, permaneceria inalterado, cumprindo-se a competência constitucional.

À título elucidativo cumpre referirmos que Di Pietro afirma que a constituição do consórcio (ou convênio) deverá observar um procedimento que inclui as fases de *subscrição do protocolo de intenções, publicação do protocolo de intenções, lei promulgada por cada ente partícipe, ratificando protocolo e celebração do contrato*.<sup>371</sup>

Particularmente, acreditamos que a existência de um protocolo de intenções levado à efeito mediante ato público aberto à comunidade, tende a dissuadir a estratégia das empresas privadas quando dos contatos prévios com a administração pública, na busca de benefícios fiscais.

Com efeito, o respeito ao princípio da publicidade favorece não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas a participação popular (assembleias, consultas, etc), dado o profundo impacto social e econômico que a instalação de bases industriais pode trazer para as cidades, o que potencializa o interesse comunitário no processo de decisão.

### **6.2.3 Dimensão política do programa de norma da cooperação**

No início do trabalho registramos o conceito operacional de políticas públicas, como conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, embasados na distribuição e redistribuição de bens e posições que materializem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, de forma a assegurar-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos.<sup>372</sup>

Todavia, a proposição de exame da dimensão política do programa de norma da cooperação tributária e financeira possui outras conotações a que faremos alusão, a fim de melhor enquadrá-lo no âmbito político e, a partir daí tentar demonstrar sua utilização no âmbito local.

---

<sup>371</sup> DI PIETRO, 2006, p. 07.

<sup>372</sup> MASSA-ARZABE, 2006, p. 63.

A primeira dimensão política já foi declinada, no sentido de se defender a construção de uma norma textual abstrata constitucional em favor da cooperação, como expressão jurídica de uma política pública possível, ou seja, de um suporte legal<sup>373</sup> para esta modalidade de cooperação, inclusive mediante controle judicial (quando for o caso).

Pode-se admitir que direito e política estão numa relação ambivalente. A síntese jurídica no sistema de Direito positivo decorre da decisão política. E a decisão política encontra supedâneo no Direito Constitucional. Como refere José Carlos Vieira de Andrade, ambos encontram legitimidade na Constituição, na sua concretização jurídica (interpretação das normas e integração de lacunas) e na sua concretização política (desenvolvimento dos seus princípios e normas no âmbito da liberdade de opção do legislador).<sup>374</sup>

O papel do Direito Constitucional e de todos os seus programas de normas, por certo, é integrador. Nas palavras de Jorge Miranda, o “[...] Direito Constitucional é a parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado enquanto comunidade e enquanto poder [...]”<sup>375</sup>, caracterizando-se pelo “[...] conjunto de normas (disposições e princípios) que recortam o contexto jurídico correspondente à comunidade política como um todo e aí situam os indivíduos e os grupos uns em face dos outros e frente ao Estado-poder [...]”<sup>376</sup>. Assim, a assertiva do autor dizendo que a Constituição estabelece pressupostos de criação vigência e execução das normas do resto do ordenamento como elemento de unidade e, através dos princípios irradia para ele. Nesse pensar, a regulamentação jurídica do Direito Constitucional representa a forma de Direito que é a Constituição, enquanto que o Direito político ocupa-se com o objeto desta regulamentação.<sup>377</sup>

Com base neste raciocínio é possível afirmarmos a posição do programa de norma da cooperação tributária e financeira como um instituto constitucional, por si só, é a regulamentação pretendida. Mas o objeto desta regulamentação é de caráter político, reservado à seara política quando da oportunidade de sua aplicação prática

<sup>373</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. \_\_\_\_\_(Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 11

<sup>374</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1987, p. 137.

<sup>375</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I. 6. ed., revista e atualizada. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 13.

<sup>376</sup> MIRANDA, 1997, p. 13.

<sup>377</sup> Ibidem, p. 14 *et seq.*

em casos de possíveis guerras fiscais. Em sendo criado o programa de norma objeto deste trabalho, sua utilização estará submetida às dimensões da política.

João Pedro Schmidt fixa os aspectos conceituais de três dimensões da política (*polity*, *politics* e *policy*), informando que o estudo da política compreende um amplo leque de aspectos.<sup>378</sup>

A *polity* refere-se à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”. (FREY, 2000, p.216) A análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal está compreendida nesse âmbito, e vem sendo desenvolvida ao longo do tempo pela filosofia, o direito e as ciências sociais.<sup>2</sup> Pertencem à dimensão da *polity* aspectos estruturantes da política institucional, como sistemas de governo, estrutura e funcionamento do executivo, legislativo e judiciário, o aparato burocrático (a “máquina administrativa”), etc. Cláudio Couto (2005) denomina essa dimensão de “política institucional” e enfatiza que o arcabouço constitucional conforma em todos os casos a *politics* e as *policies*, mas que, numa democracia, a normatividade propriamente constitucional não deve incluir questões que “são objeto da controvérsia política cotidiana dos partidos nas arenas eleitoral e parlamentar”, ou seja, questões atinentes às políticas públicas. A *politics* abrange a dimensão dos processos que compõe a dinâmica política e da competição pelo poder, que lhe é inerente. A análise dos processos procura captar o relacionamento dinâmico dos atores políticos. A competição pelo poder e pelos recursos do Estado é marcada tanto por conflitos como por cooperação entre forças políticas e sociais, dependendo dos assuntos e dos interesses em jogo. Pertencem à dimensão da *politics* questões como as relações entre o poder executivo, legislativo e judiciário, o processo de tomada de decisão nos governos, as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, a competição eleitoral e parlamentar, a atuação e relação dos partidos e das forças políticas com os governos, etc. A *policy* compreende os conteúdos concretos da política, as políticas públicas. Elas são “o Estado em ação”, o resultado da política institucional e processual. As políticas se materializam em diretrizes, programas, projetos e atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade.<sup>379</sup>

A dimensão política do programa de norma da cooperação tributária e financeira envolve-se com a *polity*, *politics* e *policy*.

Sendo a *polity* a dimensão da *política constitucional*, o primeiro processo político seria o de integração do texto normativo abstrato à Constituição brasileira, o que ocorreria via Emenda Constitucional como referimos anteriormente, a fim de que lograsse a competente “normatividade” constitucional.

A *politics*, enquanto abrangente das questões referentes ao processo de tomada de decisão nos governos, as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, a atuação e relação dos partidos e das forças políticas com os governos seria a

<sup>378</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para Entender as Políticas Públicas: Aspectos Conceituais e Metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais & Políticas Públicas, desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2310.

<sup>379</sup> SCHMIDT, 2008, p. 2310-2311.

dimensão responsável pela aplicação do programa de norma da cooperação tributária e financeira. No caso, o programa de norma já ambientado na dimensão da *polity*, reservaria à *politics* o espaço público para o debate sobre a vinda de empresas privadas para a cidade, sobre os arranjos jurídicos e políticos dos e nos Municípios envolvidos, inclusive com larga participação do Poder Legislativo Municipal, que pela atuação dos vereadores poderia promover debates, mobilizações e decisões, retirando o Poder Executivo da zona de conforto no trato desta questão, como tradicionalmente ocorre. O interesse pelo agir cooperado (previamente fixado na Constituição) potencializa a *politics* dando-lhe condições materiais para defesa do bem comum, pois o texto jurídico proposto incorpora valores defensáveis pelas comunidades locais, a elas aplicáveis.

No âmbito da *policy* estaria sendo implementada – ao fim e ao cabo – a política pública tributária e financeira, de forma concreta tal como ocorre no “caso CCGL”.

Como explica Schmidt, as relações entre estas três dimensões são permanentes e as influências recíprocas.

As relações entre *polity*, *politics* e *policy* são permanentes e as influências são recíprocas. O arcabouço institucional, os processos e os resultados estão sempre imbricados. Mas distinguir as dimensões e elucidar o que lhes é específico ajuda a compreender a complexa dinâmica da política nos dias atuais.<sup>380</sup>

Schmidt explica que as políticas públicas apresentam uma tipologia, em que são classificadas. À título exemplificativo, a cooperação intergovernamental tributária e financeira permitiria a adoção de uma política pública *regulatória*, podendo, assim, “[...] distribuir custos e benefícios de forma equilibrada entre grupos e setores sociais como atender a interesses particulares.”<sup>381</sup>

Com efeito, o exame da dimensão política do programa de norma de cooperação tributária e financeira entre entes federados de mesmo nível, estratificado a partir das demais dimensões, permite a projeção de uma leitura mais avançada quanto à sua contribuição para o desenvolvimento do poder local.

### **6.3 A cooperação intergovernamental e sua contribuição para o desenvolvimento do poder local**

---

<sup>380</sup> SCHMIDT, 2008 p. 2311.

<sup>381</sup> Ibidem, p. 2314.

Admitindo-se que a proposta de cooperação intergovernamental, seja ela tributária, financeira ou em sede de serviços públicos, constitui um instrumento próprio à construção de redes que densificam o capital social (enquanto poder de organização).

Marli Marlene Moraes da Costa e Suzéte da Silva Reis definem com precisão o significado da expressão *poder local*<sup>382</sup>, partindo da explicação sobre o exercício da cidadania no espaço local.

O cidadão exerce sua cidadania num espaço físico determinado. Nesse espaço ele vive, trabalha, se relaciona com os demais cidadãos e exerce seus direitos civis, políticos e sociais. Esse espaço é o espaço local, que se constitui a partir da atuação do cidadão: quanto mais participativo e comprometido, maiores as possibilidades de desenvolvimento do espaço local que está, de qualquer modo, inserido num contexto mais amplo, seja regional, nacional ou global.<sup>383</sup>

Com efeito, no território do ente federativo municipal (por exemplo) o cidadão vive, trabalha e exerce seus direitos e obrigações. Trata-se de um espaço físico denominado como espaço local. A associação de atividades humanas sobre um espaço e um tempo determina-se pelo exercício do poder. Por isso sua, o cidadão, a partir de práticas comprometidas com a transformação social e com a emancipação do sujeito, é responsável pela construção de um espaço local onde seja possível a sua participação<sup>384</sup> nos processos decisórios e na efetivação das políticas públicas, por exemplo, garantidoras dos direitos fundamentais, por isso, quanto maior a participação, maior o comprometimento do cidadão para com a qualidade do espaço no qual está inserido.<sup>385</sup>

Estando o êxito da participação diretamente relacionado com o espaço local, lugar onde o cidadão constrói e reconstrói o cotidiano de sua vida, é razoável

<sup>382</sup> Para Antônio Cândido de Oliveira, poder local é um conceito muito próximo de democracia local, descentralização e autonomia das autarquias locais. OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 17.

<sup>383</sup> COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.) *Gestão Local e Políticas Públicas*. Vol. I. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010, p. 103.

<sup>384</sup> COSTA & REIS, 2010, p. 104: "A participação social é um dos pressupostos para a gestão dos interesses públicos. O surgimento de novos atores sociais, aliado às crescentes exigências para efetivação dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, implica na adoção de novos mecanismos de gestão e, nesse contexto, se destaca como imprescindível a participação da sociedade, bem como a conformação de um novo modelo de gestão estatal, especialmente com a abertura de espaços públicos de participação. E é no âmbito do espaço local que a abertura dos espaços públicos de participação tem maiores chances de obter êxito."

<sup>385</sup> Ibidem, p. 104.

admitirmos que a adoção da cooperação intergovernamental, como técnica de gestão pública, é um instrumento desta emancipação cidadã. A divulgação midiática sobre a possível vinda de uma empresa para o Município, havendo um programa de norma constitucional desta natureza, permite a mobilização local e regional por via de debates, reuniões, assembleias, discussões parlamentares, enfim, pelas mais variadas formas de engajamento e interrelacionamento de pessoas mediante condutas positivas voltadas para o bem-estar da comunidade, como explicam Ricardo Hermany e Dartagnan Limberger Costa.

O termo capital social não é novo, sendo seu precursor o professor Lyda Johnson Hanifan, no ano de 1916. Na sua concepção germinativa, entendia o professor que o capital social tratava-se de uma espécie de cooperativismo, em que o hábito das pessoas de se relacionarem, através de condutas positivas, criava uma rede de inter-relações para o bem-estar da comunidade<sup>12</sup>. Dizia Hanifan, sobre o termo, que *those tangible substances count for most in the daily lives of people.*<sup>13 386</sup>

O “caso CCGL” trouxe à tona tais discussões permitindo a vivência prática de uma atividade pública inovadora e de raros precedentes, em que a região logrou êxito direto e indireto, ou seja, em suas receitas públicas e na vivência de valores traduzíveis no bem comum, como participação, moralidade, eticidade, etc.

Aquela cooperação intergovernamental atingiu o espaço local<sup>387</sup>, potencializando a satisfação do interesse público de várias comunidades, podendo ser apreciado não como reservado à cidade ou seu território, mas de forma mais ampla, no contexto de sua própria unidade conceitual.

A cooperação intergovernamental guarda potencialmente um processo prático que pode contribuir para o desenvolvimento do poder, especialmente por valorizar o espaço local, quando da atribuição da possibilidade de debate sobre o tema pelos atores sociais locais e regionais, cumprindo o papel de um mecanismo de ordenamento político e econômico eficiente, na esteira do que explicam Costa e Reis.

<sup>386</sup> HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. Os Novos Paradigmas da Governança Solidária Local na Construção de um Direito Social Condensado. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais & Políticas Públicas, desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2399.

<sup>387</sup> COSTA & REIS, 2010, p. Delimitar qual é o espaço do espaço local não é tarefa das mais simples. Os autores, ao se debruçarem sobre a temática, convergem, de modo geral, para a idéia de que o espaço local está associado ao espaço do município, que é a unidade básica de organização. Contudo, o espaço local não se restringe ao município, pois entende-se que seja, em uma perspectiva mais ampla, o espaço mais próximo do cidadão, e esse espaço pode ser o bairro, o município ou até mesmo a região.

O poder local, decorrente da valorização do espaço local, não surge do dia para a noite, ou a partir de uma decisão política. Ele resulta de um processo. No entendimento de Dowbor, o poder local “como um sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação”<sup>5</sup>, tanto da comunidade quanto da administração pública. Desse modo, o poder local constitui-se num mecanismo de ordenamento político e econômico extremamente eficiente.<sup>388</sup>

Sendo os atores sociais locais os responsáveis pela efetivação das políticas públicas, é possível a maior aproximação dos cidadãos com o poder público, fazendo com o Município (governança local) passe a intervir em áreas pouco usuais, como programas de empregos, como afirmam Costa e Reis.

A proximidade do cidadão com o poder público faz com que o município passe a intervir “em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana”<sup>10</sup>, tais como projetos de infra-estrutura, políticas sociais e programas de emprego. Todavia, para fazer frente às novas exigências e atender às demanda cada vez maiores, o município precisa receber mais recursos públicos, capazes de assegurar a efetivação das políticas públicas locais.<sup>389</sup>

No estudo de caso referimos que o êxito do Município de Cruz Alta, residiu nos empregos que foram ofertados com a instalação da unidade industrial da CGL, em contrapartida ao baixo recebimento do Valor Adicionado Fiscal do ICMS, por ter menos produtores de leite que outros Municípios da região.

Com razão Costa e Reis ao afirmarem que a esfera pública é o local da aprendizagem social: além de ser o *lócus* por excelência de participação dos cidadãos, a esfera pública é também e, sobretudo, o local onde os cidadãos aprendem com o debate público, quando o conceito de esfera pública “como *lócus* de transparência e de aprendizado social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas”<sup>42</sup>.<sup>390</sup>

Ainda em se tratando da possibilidade da cooperação intergovernamental tributária e financeira contribuir para o desenvolvimento do poder local, e a partir do tópico que sugere a institucionalização jurídica deste instituto mediante sua inserção

<sup>388</sup> COSTA & REIS, 2010, p. 105.

<sup>389</sup> Ibidem, p. 107.

<sup>390</sup> Ibidem, p. 118.

constitucional, há que se levar em conta um importante papel seu. É o caso de permitir o exercício da função de controle.

A partir do marco teórico construído neste trabalho, em que se lança mão da possibilidade de positivação jurídica daquela forma de cooperação construindo-se um texto de norma constitucional aberto, como ponto de orientação e limite absoluto de referência disponibilizado em favor dos mais variados atores sociais envolvidos com o desenvolvimento social, é possível admitir-se que das dimensões supra emerge a função de controle no âmbito do sistema social do país, como é o caso do controle administrativo, político, judiciário/jurisdicional e social, como explicam Ana Carla Bliacheriene e Renato Jorge Brown Ribeiro.<sup>391</sup>

Bliacheriene e Ribeiro informam que desde “[...] os primórdios da organização social do trabalho existe alguma forma de controle, expressada de várias maneiras [...]”,<sup>392</sup> como a partir das corporações de ofício, servidões, escravidão etc.

A visão ideológica a partir da qual o homem é essencialmente mau (advogada por Hobbes, Maquiavel e boa parte da doutrina religiosa ascética) torna necessário o exercício do controle sobre as atividades por ele desenvolvidas. Afinal, o homem necessita ter sua natureza permanentemente contida. Essa é a matriz da lógica do funcionalismo clássico, que leva a uma forma específica de organização e de estruturação da Administração.<sup>393</sup>

Assim, administrativamente o controle sobre os atos de governo insere-se como atividade necessária, construindo-se uma estrutura de fiscalização que – no ambiente do Estado de Direito – se forma a partir de uma determinada institucionalização jurídica dos direitos e deveres. A previsão jurídica da cooperação intergovernamental tributária e financeira permite atender esta necessidade de controle dos atos da administração, quando da necessidade-possibilidade de adoção de políticas públicas tributárias e financeiras no ambiente do espaço local.

Complementando esta possibilidade, emerge o controle jurídico, como aquele exercido pelo Poder Judiciário a partir do texto constitucional do art. 5º, XXXV, que prevê o princípio da inafastabilidade da jurisdição, como garantia de que este Poder poderá atuar como limitador dos excessos dos outros Poderes, um mecanismo para

---

<sup>391</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Direito Financeiro Atual*. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 3-4.

<sup>392</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>393</sup> Ibidem, p. 4.

apreciação da legalidade, forma do ato, e intenção do agente, excetuada a discricionariedade (própria dos controles político e administrativo).<sup>394</sup>

Não obstante tais possibilidades oriundas de um preceito constitucional que preveja a cooperação intergovernamental em sede tributária e financeira, há que mencionar a legitimidade do controle social, que “[...] representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado [...]”<sup>395</sup>, como possibilidade de aumento da *accountability*.

Bliacheriene e Ribeiro explicam que a *accountability* é palavra que ainda não encontra sinônimo na língua portuguesa, mas que pode ser traduzida como transparência na gestão pública ou capacidade de prestar contas, superando-se o conceito tradicional de publicidade do ato, por abranger a motivação e a construção da agenda governamental.<sup>396</sup>

O controle social mostra seu enorme potencial, bem como suas balizas para se tornar um instrumento efetivo de controle, quando vislumbramos que qualquer sistema de controle constituído no interior do Estado sofrerá os limites orçamentários de quantitativo de pessoal, de autonomia e independência (em maior ou menor grau). Assim, o controle social exercido pelo cidadão na preservação do interesse público, disseminado pela cidadania, não se restringe a fórmulas processualísticas, uma vez que se configura como a essência do regime democrático e pode ser exercido de todas as formas não defesas pelo direito, em qualquer parte.<sup>397</sup>

A previsão jurídica da cooperação intergovernamental em sede tributária e financeira, erigida como instituto de ordem constitucional, quiçá um valor a servir de orientação para as tomadas de decisão em políticas públicas que envolvam os temas mencionados neste trabalho, contribui para a construção legítima e formal do controle social neste tema em particular. Do ponto de vista da Teoria Estruturante do Direito, emerge como ponto de orientação para aferição de outros critérios, como por exemplo, necessidade, moralidade, eticidade e outros.

Na linha do que explica Müller, a norma deverá ser construída no cotidiano de vida da comunidade, todavia, com sua vigência marcada pela instituição positiva do texto normativo, e com sua determinação material erigida no contexto do espaço e do poder local. Um texto de norma aberto, prevendo e limitando a cooperação tem o

<sup>394</sup> BLIACHERIENE & RIBEIRO, 2014, p. 8-9.

<sup>395</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>396</sup> Ibidem, p. 8-9.

<sup>397</sup> Ibidem, p. 9.

condão de permitir o desenvolvimento local, sem encarcerar o poder decisório ou o espaço da discricionariedade, além de permitir a construção local das políticas de interesse municipais.

A norma vige porque foi instituída positivamente – de início na forma do texto da norma. A norma é instituída positivamente – mas isso ainda não a caracteriza em termos práticos/concretos, pois ela sempre está ordenada como “esta e nenhuma outra”: como norma materialmente determinada. Isso quer dizer: foi decidido, foi instituído, foi positivado, mas não um Nada, não uma instituição, decisão, positivação “puras”, mas um modelo de ordenamento materialmente determinado. Uma norma jurídica é materialmente determinada; Por isso, como também em virtude dessa determinidade material, ela determina, por sua vez, as coisas, consegue responder a perguntas, “vige” como um complexo *sui generis* de regulamentações, capaz de solucionar por via da concretização o caso e o conflito em questão. O mero ato de instituir não é suficiente; a vigência no sentido mencionado confere concreção, eficácia social ao fato de estar instituído.<sup>398</sup>

A positivação da cooperação intergovernamental tributária e financeira corresponde, pois, à criação de uma norma adicional necessária ao *poder constituinte* (enquanto povo representado), em que este “[...] sublima-se na *normatividade no sentido rico em conteúdo* [...]”.<sup>399</sup> Neste sentido, a positivação jurídica no formato acima apresentado permite uma maior participação e controle social, especialmente quando do surgimento das oportunidades para superação da guerra fiscal, em favor de vários municípios de uma mesma região dos Estados.

#### **6.4 A cooperação intergovernamental tributária e financeira no ambiente da governança local**

A proposta de institucionalização jurídica da cooperação intergovernamental em sede tributária e financeira tem como um de seus principais objetivos contribuir para a arrecadação e repartição de receitas públicas, sem as quais não é possível a execução das obrigações estatais. Direciona-se ao aperfeiçoamento e cumprimento da tarefa extrafiscal da tributação, preocupando-se com um momento prévio da vida estatal, qual seja de provimento de suas rendas suficiente, por exemplo, para execução dos serviços públicos.

<sup>398</sup> MÜLLER, Friedrich. *Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 35.

<sup>399</sup> *Ibidem*, p. 39.

É oportuno esclarecermos previamente que a cooperação intergovernamental tributária e financeira – quando implementada juridicamente – incorpora-se ao campo da tributação, onde a *legalidade da atuação administrativa* aprofunda-se como um princípio complexo que contém não apenas a *proibição de desvio*, mas, além disso, uma *ordem de aplicação*, como explicam Tipke e Lang<sup>400</sup>.

Tipke e Lang afirmam que “[...] Como expressão da forma estatal democrática a lei não é mera barreira (Schranke), mas ao mesmo tempo comando (Antrieb) de atuação administrativa”<sup>401</sup>, o que – segundo eles – se estende também sobre a impossibilidade de diminuição do tributo (comum no ambiente da guerra fiscal, como é o caso da prática usual da diminuição da alíquota do ISSQN, para atrair empresas para o Município).

Tomando-se o programa de norma constitucional da cooperação tributária e financeira sob o ponto de vista da legalidade da atuação administrativa, potencializa-se sua aplicação prática, na medida em que as *ações de governo* poderão ser questionadas e impugnadas – se desconformes com aquela norma – ocasião em *ações de Estado*<sup>402</sup> preponderam e ganham preferência levando à efeito a cooperação sempre que possível, por serem melhor relacionadas com o bem comum. É o caso, pois, de uma construção sistemática vinculativa que se opera no seio da governança local. Esta é uma característica preliminar importante ao exame da incorporação da cooperação de ordem tributária e financeira na governança local, dada a ampliação de sua dimensão de validade e efetividade jurídica.

Como explicam Tipke e Lang, “[...] o princípio do Estado Social serve de *justificação de normas tributárias*, que apoiam o equilíbrio social e tomam em consideração os interesses das camadas econômicas mais fracas da população [...]”<sup>403</sup>. Assim, mesmo que a cooperação tributária e financeira esteja reflexamente inserida no contexto da tributação, ainda assim, não se pode negar-lhe orientação em favor do Estado Social vigente no Brasil, o que corresponderia à defesa de uma

---

<sup>400</sup> TIPKE, Klaus & LANG, Joachim. *Direito Tributário*. Vol I. 18. ed. Tradução de Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: 2008, p. 241.

<sup>401</sup> *Ibidem*, p. 241.

<sup>402</sup> “Ações de Estado trazem efetivos e perenes benefícios à sociedade brasileira, o que já não ocorre necessariamente com as ações de governo, limitadas temporalmente pelo decurso do mandato eletivo dos agentes políticos e muitas vezes, conduzidas com propósitos meramente eleitoreiros, dissonantes das legítimas finalidades da Administração Pública.” SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. *Lei 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872>> Acesso em: 27 jun. 2008.

<sup>403</sup> TIPKE & LANG, 2008, p. 261.

tese absurda. A cooperação tributária e financeira se coloca com naturalidade na perspectiva estatal brasileira, alinhando-se aos objetivos republicanos e nos limites da autonomia municipal como uma diretriz geral de natureza *indutora*<sup>404</sup>.

Hermany enfrenta o problema do desenvolvimento do poder local como espaço de articulação da cidadania e construção do Direito Social, afirmando a posição do Município como espaço privilegiado para tal construção.<sup>405</sup> Hermany e Costa afirmam que os sentimentos de solidariedade e pertencimento são potencializados no espaço local que favorece a construção da responsabilidade social e contribui para a efetividade do controle social.

O espaço local, como se pode observar, além de favorecer a construção da responsabilidade social, potencializada pelo sentimento de solidariedade e pertencimento, por parte dos atores que integram a sociedade civil, contribui para a efetividade do controle social. Se, por um lado, o direito social se manifesta na tomada de decisões públicas a partir de uma construção compartilhada, da mesma forma assumem destaque o controle e o acompanhamento da execução das políticas públicas definidas em parceria com a sociedade.<sup>406</sup>

Por isso a assertiva de Hermany, no sentido de que “[...] deve ser inserido o poder local, como espaço simples, mas eficaz, de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação popular”.<sup>407</sup>

Nesta perspectiva é possível afirmarmos que a cooperação intergovernamental tributária e financeira está adequada à proposta de governança

---

<sup>404</sup> Luis Eduardo Schoueri, propõe estudar o regime jurídico das normas tributárias indutoras (tributos indutores), interventoras no domínio econômico. Então, conceitua a norma tributária a partir de sua função indutora, significando a indução a um determinado comportamento por parte do contribuinte. As normas tributárias indutoras visam implementar uma modificação planejada na estrutura social (desenvolvimento humano, econômico e social), como um instrumento do estado na intervenção sobre o domínio econômico e realização das necessidades sociais (uma função pragmática). Assim, a indução é reconhecida como uma forma de extrafiscalidade estrita, regulatória de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política, contendo providências sancionatórias aplicadas pelo Estado quando do descumprimento das obrigações tributárias. A indução tributária abrange estímulos, desestímulos, como empréstimos a fundo perdido, concessão de créditos, assunção de garantias, taxas de juros menores, isenções, etc. (SCHOUERI, Luis Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.) Acreditamos que, em certa medida, o programa de norma da cooperação intergovernamental tributária e financeira goza das características gerais da norma indutora, principalmente se examinado a partir de princípios gerais como ética e moralidade pública, por exemplo.

<sup>405</sup> HERMANY, Ricardo. (Re) *Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007, p. 285 et seq.

<sup>406</sup> HERMANY & COSTA, 2008, p. 2405.

<sup>407</sup> HERMANI, 2007, p. 250.

solidária local<sup>408</sup>, pois como demonstrado anteriormente – a partir do referencial de base e das dimensões do programa de norma proposto – pois aproxima Estado (enquanto administração pública) e sociedade, em que a participação social se legitima naquela diretriz jurídica geral e indutora.

A proposta deste trabalho privilegia o exercício da cidadania no espaço local, mediante o exercício do poder local pelos mais variados atores dos Municípios envolvidos, valorizando a governança mediante a centralidade do ente federativo municipal como protagonista do processo de cooperação em sede de autonomia tributária e financeira.

Hermany afirma a presença do princípio da autonomia local como consagrado na Constituição, como se deduz da leitura combinada dos artigos 1º, 18 e 34, VII, “e”, inclusive de forma articulada com o princípio da subsidiariedade (elemento implícito da ordem constitucional brasileira).<sup>409</sup>

Efetivamente a questão da autonomia dos entes federados encontra-se estratificada na Constituição, todavia, sistematicamente aberta, pois estabelece diretrizes gerais indutoras em áreas específicas, permitida conjugação de princípios, não obstante a vaga e imprecisa dicção linguística que lhe subjaz, denominada competência para legislar sobre *assuntos de interesse local*<sup>410</sup> (Constituição, art. 30, I).

A cooperação intermunicipal aumenta a esfera de influência da democracia local. Diferentemente da situação em países como Alemanha e Portugal,<sup>1</sup> a autonomia jurídica dos municípios no Brasil é tão abrangente que União e Estados não são capazes de obrigar os municípios, por lei, a formar associações, consórcios ou colaborar entre si para executar determinadas funções públicas em conjunto.<sup>411</sup>

Hermany afirma a governança como sendo um processo de estímulos ao crescimento do capital social, além de promoção do diálogo, de pluralidade e de

<sup>408</sup> HERMANY, 2008, p. 2411: “A governança solidária local não é excluyente de nenhum ator social,<sup>60</sup> pois todos interagem na medida de sua capacidade para buscar o consenso, até mesmo os empresários da região”.

<sup>409</sup> HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 99-100.

<sup>410</sup> KRELL, 2003, p. 171: “O conceito de autonomia municipal depende, nos dois países, da interpretação do conceito constitucional “assuntos de interesse local (na Alemanha: da comunidade)”. A partir dos anos 50, a jurisprudência constitucional alemã desenvolveu um sistema complexo de proteção ao direito de auto-administração nas cidades e comunas. Os tribunais brasileiros ainda não elaboraram critérios e parâmetros sólidos para a definição da autonomia municipal.”

<sup>411</sup> Ibidem, p. 69.

cooperação, por isso, sua referência no sentido de que a cooperação é peça fundamental na ideia de governança.<sup>412</sup>

A governança é um processo de estímulos ao crescimento do capital social, além da promoção do diálogo, de pluralidade e de cooperação. Ela procura abrir caminhos para as comunidades prosperarem e atingirem um desenvolvimento auto-sustentável. Dessa forma, podemos vislumbrar que os indivíduos conectam-se em redes que<sup>48</sup> visam à facilitação da ação coletiva, pois acabam por ampliar espaços de interlocução entre Administração Pública e sociedade.<sup>413</sup>

A cooperação tributária e financeira assenta-se nessa ideia de construção de redes federativas (entre os entes federados de mesmo nível), como ocorreu no caso da cooperação intermunicipal no *Grande ABC*<sup>414</sup>, Estado de São Paulo.

Com relação à específica aplicação do princípio da subsidiariedade, reproduzimos ao final do terceiro capítulo deste trabalho a afirmação de Krell de que o federalismo cooperativo deve assumir a forma de uma cooperação *subsidiária*. Embora em nenhum momento de suas obras<sup>415</sup> sobre o tema o autor faça qualquer referência à cooperação em sede de políticas públicas tributárias e financeiras (reservando-se ao seu exame em sede de serviços públicos<sup>416</sup>), sua linha de raciocínio cabe no presente trabalho.

Krell refere que uma das vertentes do princípio da subsidiariedade é a sua “função relacional”, que obriga o poder estatal a possibilitar, potencializar e promover as ações das entidades menores, em prol do bem comum, dizendo que este apoio se deve dar mediante prestações, para compensar as suas falhas e suprir omissões,

<sup>412</sup> HERMANY & COSTA, 2008, p. 2408.

<sup>413</sup> Ibidem, p. 2409.

<sup>414</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 151: “Foi em dezembro de 1990 que foi criada a primeira estrutura cooperativa do Grande ABC: o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, que já agregava as sete prefeituras da região. Depois, vieram o Fórum da Cidadania do Grande ABC (1994), nascida na sociedade civil local; a Câmara do Grande ABC (1997), que incluiu o governo estadual na dinâmica regional; e a Agência de Desenvolvimento econômico (1999), que deve ser, ao mesmo tempo, braço executivo e formulador da política pública de longo prazo.”

<sup>415</sup> Vide: KRELL, Andreas Joachim. *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008; KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

<sup>416</sup> KRELL, 2008. p. 57: “Ao lado do art. 23, a norma constitucional mais significativa para a adoção do sistema do *federalismo cooperativo* no Brasil é o art. 241, CF, segundo o qual “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. Certamente, a forma sistematicamente mais adequada de inserção deste dispositivo no texto da Lei Maior teria sido a sua denominação como “art. 23-A”.<sup>127</sup>

e que, como o princípio está fortemente ligado ao critério da *eficiência*, ele possui caráter ambíguo, visto que pode ser invocado tanto em favor da descentralização de tarefas quanto para justificar a sua centralização em níveis superiores.<sup>417</sup>

Encontramos profundos estudos sobre o princípio da subsidiariedade, como em Ricardo Hermany, José Alfredo de Oliveira Baracho e Margarida Salema D'Oliveira Martins, entre outros especialistas. Atestando comportar várias significações, Baracho afirma que a subsidiariedade provém do termo latino *subsidium*, derivado de *subsidiarius*, havendo dificuldade para a aplicação da metodologia jurídica à noção.<sup>418</sup> Ao referir que subsidiariedade apresenta diferentes significados, Baracho indica duas formas de compreensão bem diferentes, a saber.

Na primeira interpretação, ela é representada pela *idéia de secundária*, pelo que trata-se da qualidade do é secundário. Sendo termo meio hermético, aponta dificuldades para sua compreensão. Para outra compreensão, considerada como mais significativa, ela se refere à *idéia de supletividade*; Absorve, simultaneamente, dois significados: - complementariedade; - suplementariedade. A complementariedade e a suplementariedade não são sempre dissociáveis.<sup>419</sup>

Sobre a subsidiariedade Baracho afirma que se aplica em numerosos domínios (administrativo e econômico), que – em análise global – não pode ser considerada nela própria, mas ligada a outro princípio (o da unidade), que é vista como um dos princípios do Direito Administrativo, que se assemelha a uma repartição de competência entre sociedade e Estado, que não é um simples princípio de repartição de competências entre órgãos ou coletividades estatais e que fixa o próprio princípio de competências, ocasião em que se eleva como um princípio constitucional.<sup>420</sup>

Com Krell encontramos um contorno completamente alinhado à proposta do trabalho, pois o autor afirma que o verdadeiro sentido da subsidiariedade jaz no postulado de que as decisões político-administrativas devem ser tomadas no mais baixo nível de governo possível, o que implica ajuda e cooperação, sem que haja uma interpretação eminentemente “técnica”, que não valorize a preservação dos entes menores, aduzindo que, no contexto do federalismo *cooperativo*, que visa estabelecer parâmetros à atuação conjunta da entidade maior e menor em um

---

<sup>417</sup> KRELL, 2008, p. 43.

<sup>418</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 23.

<sup>419</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>420</sup> BARACHO, 1996, p. 26 *et seq.*

mesmo nível de execução, o princípio da subsidiariedade promove a cooperação e o inter-relacionamento entre elas.<sup>86 421</sup> Krell é categórico ao afirmar que a cooperação intermunicipal aumenta a esfera de influência da democracia local.

A cooperação intermunicipal aumenta a esfera de influência da democracia local. Diferentemente da situação em países como Alemanha ou Portugal, a autonomia jurídica dos municípios no Brasil é tão abrangente que União e estados não são capazes de obrigar os municípios, por lei, a formar associações, consórcios ou colaborar entre si para executar determinadas funções públicas em conjunto.<sup>422</sup> (pág 126)

Nesta condição de possibilidade das competências públicas brasileiras, o princípio da subsidiariedade cumpre sua dupla função administrativa interna, construindo parâmetros no âmbito da governança solidária local. Hermany sustenta a valorização de um poder local relacional, que conjugue a subsidiariedade vertical (ampliação das competências do poder local), com a horizontal (nova e qualificada relação entre sociedade e poder público local)<sup>423</sup>. Acreditamos que a proposta de criação de um programa de norma de cooperação tributária e financeira, na perspectiva promovida na tese, atende tais critérios.

Ilustrativamente, apresenta-se a experiência vivida na Alemanha, conforme trazida por Krell, ao se referir sobre a colaboração horizontal (Municípios entre si) e vertical (Estado-Municípios) mediante a formação de associações intergovernamentais. Na Alemanha existe um órgão clássico de cooperação intergovernamental denominado de *kreis* e cuja competência baseia-se no princípio da subsidiariedade.

Na Alemanha, o órgão clássico de cooperação intermunicipal e intergovernamental é o *Kreis*.<sup>313</sup> As competências dos *Kreise* são baseadas no princípio da *subsidiariedade*,<sup>314</sup> segundo o qual as entidades estatais superiores (microrregião, estado e União) somente devem assumir as tarefas que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente. De acordo com o art. 28, II, da LF, “as associações intermunicipais também têm o direito à auto-administração, na moldura do seu âmbito legal de tarefas e de acordo com as leis”. Exemplo clássico dessas associações é justamente o *Kreis*, que exerce: funções *supralocais*, como a construção de estradas regionais, gestão de parques naturais, controle da qualidade do ar, transporte coletivo regional; funções de *compensação*, para diminuir as diferenças de capacidade administrativa dos seus membros, através de subsídios financeiros; funções de *complementação*, oferecendo serviços que alguns ou a maioria dos municípios não seriam capacitados a resolver

<sup>421</sup> KRELL, 2008, p. 44-45.

<sup>422</sup> Ibidem, p. 126.

<sup>423</sup> HERMANY, 2012, p. 41.

sozinhos (abastecimento de água, tratamento de esgotos, manutenção de escolas secundárias).<sup>315 424</sup>

O autor refere que o *Kreis*, além de ser uma instituição administrativa, representa uma importante unidade de organização da vida social, cultural e política, onde seus órgãos são o *Kreistag* (= representação popular diretamente eleita), o *Kreisausschub* (= órgão colegiado de gestão) e o *Landrat* ou *Oberkreisdirektor* (= diretor administrativo), e cujas se financiam através de transferências do Estado e da União, a cobrança de taxas para seus serviços e a contribuição dos seus municípios membros.<sup>425</sup>

Outra forma de colaboração intermunicipal e intergovernamental na Alemanha, abaixo do nível dos *Kreise*, são as “associações para fins determinados” (*Zweckverbände*). Os municípios, circunscrições intermunicipais e regiões administrativas estaduais se juntam para resolver problemas da região mediante prestação conjunta de serviços públicos, como o abastecimento de água potável, o tratamento do esgoto doméstico, o depósito final do lixo, a construção de rodovias, a gestão de hospitais ou o funcionamento de linhas de transporte interurbano. (pág 132)

Embora essa experiência de direito comparado guarde referência às políticas públicas de serviços públicos, confrontada com a proposta de criação do programa de norma de cooperação deste trabalho, principalmente a partir de suas três dimensões, verifica-se alto nível de conformação teórica entre ambas. Não bastasse isso, o estudo de caso demonstrou que o “caso CCGL” envolve alto grau de colaboração, principalmente de ordem política e jurídica. Primeiro na tomada de decisão colaborativa. Segundo, pela elaboração de uma Lei Municipal legalizando a cooperação em favor dos demais Municípios integrantes da região da bacia leiteira.

Finalmente, ao concluir que a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade, Krell admite a necessidade de um sistema de financiamento, o que sempre se defende como prioridade em estudos de ordem tributária e financeira, quando da busca do bem comum.

Sem dúvida, a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade. Todavia, em várias áreas existem deficiências decorrentes da pretensa independência local. Em vez de seguir no caminho de um “municipalismo autárquico, ancorado na crença segundo a qual os governos municipais podem e devem resolver

<sup>424</sup> KRELL, 2008, p. 130.

<sup>425</sup> Ibidem, p.131.

sozinhos todos os seus problemas”,<sup>5</sup> os Estados membros deveriam ter o poder de estabelecer certas “tarefas obrigatórias” (*Pflichtaufgaben*) para seus municípios e garantir o cumprimento das mesmas mediante um sistema de financiamento e fiscalização.<sup>6 426</sup>

Pensar em cooperação intergovernamental, seja ela vertical ou horizontal, em sede de prestações estatais, como no caso dos serviços públicos, exige o reconhecimento sobre a unidade da ordem jurídica tributária e sua incorporação à unidade da ordem jurídica (Estado de Direito), que forme uma *unidade*, como explica Tipke.<sup>427</sup> O direito tributário precisa do reconhecimento de sua função originária extrafiscal no Estado Social, sob pena de não se cumprirem aqueles objetivos constitucionais.

A cooperação intergovernamental tributária e financeira encontra guarida, também, no princípio da harmonização solidária das políticas públicas tributárias<sup>428</sup>, na medida em que não pretende extinguir o direito à utilização de benefícios fiscais como instrumentos de fomento do desenvolvimento, senão no sentido de não aceitar que se dê às custas de outro ente federado, como explica Rodrigues.

Assim, a proibição de guerra fiscal e a imposição de um planejamento de desenvolvimento nacional, por conviverem harmoniosamente com o princípio federativo, sendo densificadores desse princípio, não permitem vislumbrar, em conseqüência, qualquer inconstitucionalidade na aplicação do princípio proposto [...] Se por um lado o federalismo nacional exige a coordenação e a harmonização, por ações interventivas da união, por outro, concomitantemente, exige a cooperação e a solidariedade nas relações entre todos os entes federados da República Federativa do Brasil.<sup>429</sup>

De fato, a harmonização solidária associa-se à subsidiariedade, como princípios capazes de orientar a adoção de políticas públicas tributárias e financeiras de ordem cooperada no âmbito da governança local.

Finalmente, de um ponto de vista mais construtivista, acreditamos que a referência constitucional por meio de um programa de norma prevendo abertamente a possibilidade, defesa e orientação de uma atitude administrativa pública cooperada, em sede tributária e financeira, contribui para as categorias da moral e

<sup>426</sup> KRELL, 2003, p. 84.

<sup>427</sup> TIPKE, Klaus. Sobre a Unidade da Ordem Jurídica Tributária. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio (Coord.). *Direito Tributário: Estudos em Homenagem a Brandão Machado*. São Paulo: Dialética, 1988, p. 60.

<sup>428</sup> RODRIGUES, 2003, p. 228.

<sup>429</sup> Ibidem, p. 251-252.

da ética pública. Juízos morais poderiam emergir no seio social com mais facilidade, se as comunidades tivessem tal orientação, quando do embate concreto entre as municipalidades entre si e delas com o setor privado (de mercado). Corresponderia ao avivamento da moralidade pública, em que a atuação ética (ou não ética) do administrador público deflagraria o inconformismo, a mobilização, a contestação e, quiçá, a mudança de atitude, tal como ocorrera no caso estudado. Razões morais e éticas encontrariam ressonância na condição de possibilidade da cooperação, permitindo o aprimoramento e a realização de critérios de justiça na busca da normatividade aplicável aos casos.

## 7) CONCLUSÃO

Apreciando de forma reflexiva e crítica cada um dos momentos desta tese, conclui-se pelo cumprimento da proposta de natureza indutiva. Em cada um dos capítulos partiu-se de uma realidade particular, chegando-se à proposição generalizante de necessidade de criação e oferecimento de uma norma textual abstrata que dê guarida para a cooperação intergovernamental tributária e financeira.

Conclui-se favoravelmente à institucionalização jurídica, mediante inserção constitucional de um texto de norma de natureza indutora prevendo tal instituto, razão em que se preenche uma lacuna normativa de ordem constitucional. Todavia, propõe-se a criação de um texto conforme a visão estruturante da norma, ou seja, vendo-a como ponto de orientação e limite absoluto de referência para os atores sociais envolvidos com as políticas públicas, a fim de possam abertamente construir em cada comunidade ou região os arranjos políticos, sociais e jurídicos necessários ao desenvolvimento social, no contexto da democracia participativa.

O estudo de caso demonstrou a vivência prática desta específica forma de cooperação, motivo pelo qual não apenas se tornou defensável a proposição da tese, mas permitiu a extração de elementos gerais e específicos suficientes para nortear o texto que exemplifica a positivação jurídica da norma. Em ambos os casos foi gratificante o amadurecimento proporcionado pela pesquisa envolvendo a teoria da norma jurídica em tão vergastada sede, como é a das políticas públicas tributárias e financeiras.

Não bastasse isso, o trabalho tentou revelar a importância da cooperação para a governança local, assim como para o desenvolvimento de pesquisas voltadas ao incremento dos direitos sociais e das políticas públicas em geral. Aqui reside a difícil tarefa de conectar o direito à política em temáticas eminentemente científicas.

A criação de um texto de norma que preveja a cooperação tributária e financeira se coloca como uma questão com dimensão de importância nacional, não apenas por se relacionar a uma condição de possibilidade ainda inexistente no Brasil, mas também por sua natureza. Com efeito, a natureza tributária e financeira do texto de norma exige tomada de consciência no sentido de que nenhum objeto nacional será satisfatoriamente atingido, senão quando da elevação da questão tributária ao patamar da fundamentalidade jurídica.

Promover o exercício da cidadania valorizando solidariedade, pertencimento, empoderando e desenvolvendo o espaço, o poder e a governança local, como critérios que materializam a autonomia federativa municipal, é impossível senão a partir da (re) valorização da função tributária extrafiscal.

A cooperação intergovernamental tributária e financeira também representa a alocação da questão tributária e financeira estatal em sua posição de peso e valor, sob pena de serem negados os mais importantes postulados teóricos e práticos que se vinculam ao dever fundamental de pagar tributos.

Reconhecer a proposta de criação de uma norma textual abstrata constitucional como critério jurídico orientador de políticas públicas tributárias e financeiras cooperadas, vai para além da sugestão de um dispositivo jurídico. Tenta investir-se – em sua formação técnica e teórica – dos postulados gerais relacionados à moralidade, ética, justiça, enfim, toda sorte de elementos de largo conteúdo axiológico condizentes com o bem comum.

Assim tentou-se lançar o trabalho, sempre imaginando que a tese poderia determinar um passo à frente sustentando raciocínios por vir, não apenas no ambiente acadêmico, mas também nos mais variados recônditos brasileiros.

Do ponto de vista dos temas apresentados, acredita-se que cumpriram as expectativas da pesquisa. O estudo de caso foi importante para demonstrar que a cooperação tributária e financeira é uma realidade e que pode servir de exemplo para o país. O estudo sobre a dimensão estrutural da cooperação, não apenas serviu para apropriação das informações que lhes circundam, mas principalmente para demonstrar que se trata de um instituto caro e servível aos propósitos de aperfeiçoamento do pacto federativo nacional, especialmente dos Municípios. Por sua vez, o estudo sobre o federalismo brasileiro e, em especial, sobre o federalismo cooperativo democrático permitiu demonstrar a senda de possibilidades jurídicas, políticas e sociais que contém, permitindo variadas construções. Por sua vez, o exame da guerra fiscal no ambiente do sistema tributário nacional trouxe à lume o debate sobre um problema nacional marcante não apenas por seus efeitos econômico-financeiros nas contas públicas, mas pelo prejuízo que traz para toda a sociedade brasileira.

Particularmente, o sexto capítulo pretendeu a construção de uma tese que ultrapassasse os tradicionais estudos de revisão bibliográfica, para incorporar-se na lógica propositiva apresentando uma específica produção. Tentou-se não apenas

defesa teórica, mas uma defesa com certo grau de pragmatismo, na tentativa de sugerir, inclusive de forma prática, uma norma jurídica constitucional que poderá, eventualmente, incorporar-se a um projeto de emenda constitucional que lhe viabilize.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Antonio. *Solidariedade*. In: Dicionário de Filosofia: São Paulo: Mestre Jou, 2007.

ABDALLA, Maurício. *O princípio da Cooperação: em busca de uma nova realidade*. São Paulo: Paulus, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Uma Teoria Retórica da Norma Jurídica e do Direito Subjetivo*. São Paulo: Noeses, 2011.

AGÊNCIA de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br>>. Acesso em: 27 set. 2008.

AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALVES, Francisco de Assis; MILANI, Imaculada Abenante. *Sociedades Cooperativas: Regime Jurídico e procedimentos legais para sua constituição e funcionamento*. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1987.

AMARAL NETO, Francisco do Santos. *Solidariedade*. In: Enciclopédia de Direito Saraiva. São Paulo: Editora Saraiva, 1977.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Apud: SANTOS, Antonio Carlos Alves dos. *Economia e vida na perspectiva da encíclica "Caritas in veritate"*. São Paulo: Editora RBB Ltda, 2010.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. Atualizado por Rosala Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Apontamentos das Ciências das Finanças, Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*. n. 215, p. 151-179. Rio de Janeiro: Renovar, janeiro-março/1999.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. Ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa dos contribuintes. *Revista Tributária*, n. 42, p. 100-114. São Paulo: RT, 2002.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: 5. ed. São Paulo: 2006.

\_\_\_\_\_. Estatuto do Contribuinte: conteúdo e alcance. In: *Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário*, Ano III, n. 9, set/dez, 2000

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 26 ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, [1941?].

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *História do Tributo no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

\_\_\_\_\_(Org.) *O Tributo na História: Da Antiguidade à Globalização*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1974, volume I.

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

\_\_\_\_\_. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARBOSA, Rui. Discurso organização das Finanças Republicanas. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: *A Nova Interpretação Constitucional*. BARROSO, Luis Roberto (Org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002

BARRETO, Paulo Ayres. A tributação no setor industrial. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARROS, Wellington Pacheco. *O Município e seus agentes*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BELTRAN, Jordi Ferrer. *Las normas de competencia*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERTI, Flávio de Azambuja. *Impostos, extrafiscalidade e não-confisco*. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Direito Financeiro Atual*. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. BOVERO, Michelangelo (Org.). Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 20ª Tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução de Cláudio de Cicco e Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

\_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade, para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOFF, Salete Oro. *Reforma Tributária e Federalismo: Entre o ideal e o possível*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005.

BORGES, José Souto Maior. Princípios Fundamentais da Tributação: isonomia, segurança, irretroatividade. In: *Tratado de Direito Tributário*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. (Org.). São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Código Tributário Nacional. 42. ed.. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Decreto nº 979, de 06 de janeiro de 1903. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/). Acesso em: 23 out, 2014.

BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 3. ed. São Paulo: LED-Editora de Direito, 1996.

BROSE, Markus. *Fortalecendo a Democracia e o Desenvolvimento Local, 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULGARELLI, Waldírio. *As Sociedades Cooperativas e a sua Disciplina Jurídica*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Revovar, 2000.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. O cooperativismo e o desenvolvimento regional: Estudo sobre as contribuições das cooperativas e das associações no desenvolvimento da região da Grande Santa Rosa. *Revista Perspectiva Econômica - Série Cooperativismo* nº 36 – Vol. 29 – nº 86 – julho/setembro. São Leopoldo: Unisinos, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 42. ed.. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. In: *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 7, p. 5-29, dez. 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CARDOSO, Sérgio (Org.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 17. ed. São Paulo: Malheiro, 2002.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CASTRO, Marcus Faro de. *Política e Relações Internacionais: fundamentos clássicos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 2011.

COLOMBELLI, Gilmar Luiz. *Análise do Processo de Gestão do Conhecimento em uma Indústria Metal-Mecânica: diferenças entre os níveis tático e operacional*. 2007. 219 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado) Universidade Federal de Santa Maria, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. *Notícias: em entrevista à Agência CNM, jurista esclarece questões sobre Consórcios Públicos*. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteúdo.asp?ild=44460>>. Acesso em: 27 jun. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 30 jan 2013.

CONTE, Christiany Pegorari. *A Aplicabilidade da Teoria Estruturante no Direito Contemporâneo Face à Crise do Positivismo Clássico*. 2008. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/03197.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

CORRÊA, Caetano Dias. Direito, religião e fiscalidade no antigo testamento. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (Org.) *O Tributo na História: Da Antiguidade à Globalização*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

COSTA, Alcides Jorge. História da tributação: do Brasil-Colônia ao Imperial. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. História da tributação no Brasil: da República à Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Luciano de Souza. *O Cooperativismo: uma breve reflexão teórica*. Artigo. Disponível em: [www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/revista.../c\\_rev011\\_resumo04.html](http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/revista.../c_rev011_resumo04.html). Acesso em: 22 out, 2014.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.) *Gestão Local e Políticas Públicas*. Vol. I. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

DALTON, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. 4. ed. Tradução de Maria de Lourdes Modiano; Revisada por Aliomar Baleeiro; Introdução de Benedicto Silva. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Tradução de Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei nº 11.107, de 6.4.2005. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 6 – junho/julho/agosto 2006, Salvador, Bahia, Brasil. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-3-julho-2005-maria%20sylvia.pdf>> Acesso em: 02 nov. 2014.

DURKHEIN, Émile. Solidaré mécanique ou par similitudes. Apud: PONTES, Alan Oliveira. *O princípio da solidariedade social na interpretação do Direito da Seguridade Social*. 2006. Dissertação de Mestrado em Direito da Seguridade Social. Faculdade Direito - USP. São Paulo. Disponível em: <http://www.worldcat.org/title/principio-da-solidariedade-social-na-interpretacao-do-direito-da-seguridade-social/oclc/124029482>. Acesso em: 13 nov, 2014.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento, bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. Revisão Técnica de Gildo Rios. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de Princípios Constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

ETZIONI, Amitai. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento, bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERDINAND, Cavalcanti Pereira. *O que é empoderamento?* Disponível em: <http://www.fapepi.pi.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2008.

FERNANDES, Edison Carlos. *Direito Tributário Municipal: doutrina e jurisprudência*. Curitiba: Juruá, 2000.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada, Vias Históricas e Significado Político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989, p.263.

FERNANDES, Francisco; LUFT, Celso Pedro; GUIMARÃES, F. Marques. *Dicionário Brasileiro Globo*. 33 ed. São Paulo: Globo, 1993.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Tradução de Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTOURA, João Fábio Silva da, et al. *Hermenêutica Constitucional e Pós-Positivismo: notas sobre a metódica estruturante e sobre a técnica da ponderação*. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista3/joinville.pd>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

FRANTZ, Walter. *Educação e poder na racionalidade da cooperação*. Perspectiva Econômica, n.º 121, vol. 38, jan-mar/03. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 24ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributo e solidariedade social. In: *Solidariedade social e tributação*. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coordenadores). São Paulo: Dialética, 2005.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza. Coordenação da ação pública. A experiência dos comitês de bacia hidrográfica. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HÄBERLE, Peter. *Teoria de La Constitución como ciência de La Cultura*. Tradução: Emílio Mikunda. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento, bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o Espaço Local, uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

\_\_\_\_\_. Os novos paradigmas da Governança Solidária Local na Construção de um Direito Social Condensado. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais & políticas públicas, desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

\_\_\_\_\_. "O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais". In: HERMANY, Ricardo (Org.), *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

\_\_\_\_\_. & PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas Públicas Locais de Saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais & políticas públicas, desafios contemporâneos*, tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

\_\_\_\_\_. *Município da Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Gestão Local e Políticas Públicas*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Gestão Local e Políticas Públicas*. Vol. I. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

\_\_\_\_\_.; COSTA, Dartagnan Limberger. Os Novos Paradigmas da Governança Solidária Local na Construção de um Direito Social Condensado. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais & Políticas Públicas, desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fadrís Editor, 1991.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

JARACH, Dino. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, s.d.

KLIKSBURG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. Coordenação de Giselda Barroso G. A. Sauveur. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, Alberto Aggio, Equipe RAP. São Paulo: FUNDAP, 1997.

KOYRÉ, Alexandre. *Estudos de história do pensamento científico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

KLAES, L. S. *Cooperativismo e ensino a distância*. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. UFSC, 2005. In: ALVES, Francisco de Assis; MILANI, Imaculada Abenante. *Sociedades Cooperativas: Regime Jurídico e procedimentos legais para sua constituição e funcionamento*. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006.

KRELL, Andreas J. *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de reforma Federativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LAGO, Adriano; SILVA, Tania Nunes da. *Fatores Condicionantes do Desenvolvimento de Relacionamentos Intercooperativos no Cooperativismo Agropecuário*. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea, uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. *Sociedade, Estado e Administração Pública no Brasil: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. *Gestão pública compartilhada e organizações sociais: um novo paradigma à Administração Pública*. In: LEAL, Rogério Gesta. ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. *Direitos sociais & políticas públicas, desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, Cadernos de Pesquisa 1 – Coleções Mandamentos.

\_\_\_\_\_. *Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. *Hermenêutica constitucional: comparação das teorias de Konrad Hesse e Friedrich Müller*. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/revista/Rev75/artigos/PDF/MarcoTulioMagalhaesRev75.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

MARTINS, Humberto Eduardo de Paula Martins. *Cooperação produtiva e incubação de empreendimentos em Uberlândia*. In: CRUZ, José Luiz Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiência de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. *Guerra Fiscal: Reflexões Sobre a Concessão de Benefícios no Âmbito do ICMS*.

\_\_\_\_\_; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. (Org.). *Tratado de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATURANA, Humberto. *Ontologia da realidade*. Cristina Magro; Miriam Graciano (orgs). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

MAUAD, Marcelo. *Cooperativas de Trabalho*. São Paulo: LTr, 1999.

MEDAUER, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: 1993.

MELO, Marcos André B. C. de. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1999.

MELO, Osvaldo Ferreira de. *Tendências do federalismo no Brasil*. Florianópolis: Lunardelli, s. d.

MEINEN, Ênio. As sociedades cooperativas na Constituição Federal. In: DOMINGUES, Jane Aparecida Stefanos (org.). *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

MENEZES, Anderson de. *Teoria Geral do Estado*. Atualizado por José Lindoso. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

MENEZES, Cláudio Armando C. de. *Cooperativas*. In: VASCONCELOS, Francisco Chagas (Organização). *Cooperativas: Coletânea de Doutrina, Legislação, Jurisprudência e Prática*. São Paulo: Iglu Editora, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I. 6. ed., revista e atualizada. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MÜLLER, Friedrich. *Direito, Linguagem, Violência: Elementos de uma teoria constitucional I*. Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1995.

\_\_\_\_\_. Positivismo. Tradução de Peter Naumann e revisão de Paulo Bonavides. In: *Boletim dos Procuradores da República*, Ano III, n. 29, set/2000.

\_\_\_\_\_. *Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo*. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 3. ed. Tradução de Peter Naumann. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. *Teoria Estruturante do Direito I*. Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. *O Novo Paradigma do Direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito*. Vários tradutores. 3. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MUNICÍPIO de Cruz Alta-RS. Disponível em:<<http://www.cruzalta.rs.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2008.

MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental*, vol I. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito Fiscal*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

NAMORANDO, Rui. *Cooperativismo – um horizonte possível*. Centro de Estudos Sociais Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra: Maio de 2005 .Disponível em:<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/229/229.php>. Acesso em: 15 out, 2014.

NICOLESCU, Basarab. *O Manifesto da Transdisciplinaridade*. Tradução de Lucia Pereira de Souza. São Paulo: Triom, 1999.

NOGUEIRA, Alberto. *A Reconstrução dos Direitos Humanos da Tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/seldh/ct/legis\\_internet//](http://portal.mj.gov.br/seldh/ct/legis_internet//). Acesso em: 27 out,2014.

PEIXOTO, Daniel Monteiro. Federação, competência tributária e guerra fiscal entre Estados via ICMS. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

PEREIRA, Ricardo Diego Nunes. *O transconstitucionalismo: atualidades constitucionais*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21398/o-transconstitucionalismo-atualidades-constitucionais>; Acesso em: 03 fev. 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINHO, Diva Benevides. *A doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1982.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. In: HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento, bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RANIERI, Nina. Sobre o federalismo e o Estado federal. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. Ano 3, n. 9, outubro-dezembro de 1994. São Paulo: Revista dos Tribunais.

RECK, Janriê Rodrigues. *Ciência, Direito e Educação: o debate acerca das matrizes teóricas, áreas de concentração e linhas pesquisa*. [S.l.: s. n.]

\_\_\_\_\_. *Observação pragmático-sistêmica da competência enquanto decisão coordenadora de ações*. [S.l.: s. n.]

\_\_\_\_\_. *Introdução pragmática ao Direito: de volta à gnoseologia e à semiótica do Poder*. [S.l.: s. n.]

REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais & Políticas Públicas, desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória*. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, S.A., 2002.

RIVERO, Oswaldo de. *O Mito do Desenvolvimento, os países inviáveis no século XXI*. Tradução de Ricardo Anibal Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2002.

RODRIGUES, Hugo Thimir. Políticas Tributárias e Federalismo: uma leitura possível do caso brasileiro. In: LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

\_\_\_\_\_. *Harmonização Solidária das Políticas Tributárias Municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios*. 2003. 276 f. Tese (Curso de Pós-Graduação em Direito, Programa de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

\_\_\_\_\_. A extrafiscalidade tributária como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais do ser humano frente à Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *Anais do II Seminário Internacional sobre Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. VIAL, Sandra Regina Martini (coordenadora), LEAL, M. C. H., REIS, J. R. dos, & LEAL, R. G. Porto Alegre: Evangraf, 2005.

\_\_\_\_\_; FREITAS, Daniel Dottes de. Reflexões Teóricas a Partir da Vedação de Tributos com Efeito Confiscatório Efetivadas a Partir da Dignidade da Pessoa Humana: construindo uma hipótese para a gestão de políticas públicas tributárias. In: *Revista do Direito*, nº 28. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

\_\_\_\_\_; FREITAS, Daniel Dottes de. Cooperativismo Interinstitucional Público: uma proposta de gestão pública tributária para superação da guerra fiscal em busca do desenvolvimento. In: REIS, Jorge Renato dos & LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 9. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

ROSA, José Roberto. Logística do ICMS – considerações sobre o Imposto Estadual. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROSSI, Amélia do Carmo Sampaio. *Cooperativismo à luz dos princípios constitucionais*. 4ª ed. Curitiba: Juruá. 2008.

SCHOUERI, Luis Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHMIDT, João Pedro. Para Entender as Políticas Públicas: Aspectos Conceituais e Metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais & Políticas Públicas, desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SACCHETTO, Cláudio. O Dever de Solidariedade no Direito Tributário: o Ordenamento Italiano. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de; (Coordenadores). *Solidariedade e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Vol.1. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 9. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Validade, vigência, eficácia e aplicação da norma tributária. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_; CANADO, Vanessa Rahal. Direito Tributário e Direito Financeiro: reconstruindo o conceito de tributo e resgatando o controle da destinação. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais & políticas públicas, desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEQUEIROS, Leandro. *Educar para solidariedade: projeto didático para uma nova cultura de relação entre os povos*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23 ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. *Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?=6872>. Acesso em: 27 jun. 2008.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Local e o Global, limites e desafios da participação cidadã*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TIPKE, Klaus; LANG Joachim. *O Moderno Direito Tributário Alemão*. 18. ed. Traduzido e condensado por FURQUIM, Luiz Dória. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br>>. Acesso em: 11 set. 2008. Título original: *Steuerrecht*.

\_\_\_\_\_; LANG, Joachim. *Direito Tributário*. Vol I. 18. ed. Tradução de Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: 2008.

TIPKE, Klaus. Sobre a Unidade da Ordem Jurídica Tributária. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio (Coord.). *Direito Tributário: Estudos em Homenagem a Brandão Machado*. São Paulo: Dialética, 1988.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: metódica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. Vol. III. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. *Normas de interpretação e integração do Direito Tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. A política industrial da Era Vargas e a Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Noção de Sistema Tributário. In: *Tratado de Direito Tributário*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. (Org.). São Paulo: Saraiva, 2011.

VALENTIM, Marilena Simões. *A Guerra Fiscal no Brasil: Impactos Econômicos*. Disponível em: [http://www.achegas.net/numero/quatorze/marilena\\_v\\_14.htm](http://www.achegas.net/numero/quatorze/marilena_v_14.htm); Acesso em: 23 dez. 2014.

VARGAS, Jorge de Oliveira. Fiscalidade, Extrafiscalidade e Parafiscalidade. In: *Tratado de Direito Tributário*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. (Org.). São Paulo: Saraiva, 2011.

VIGNOLI, Francisco Humberto. A questão municipal: avanços e retrocessos. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

WINKLER, Donald. R. Modelos: da teoria à prática. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento, bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso, Planejamento e Métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAMBERLAM, J; FRONCHETI, A. *Cooperação Agrícola: melhoria econômica ou novo projeto de vida?* Passo Fundo: Berthier, 1992.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.