

RESUMO

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Pesquisas no mundo apontam para o fortalecimento do Poder Judiciário. Também evidenciam um constante desequilíbrio nas relações intergovernamentais devido às falhas nos mecanismos de transferências de receita, que acarreta um conflito federativo intergovernamental cuja arena de disputa é a Suprema Corte (STF). Neste trabalho analisa-se o comportamento do Supremo Tribunal Federal com base nas teorias sobre judicialização da política e ativismo judicial, utilizando-se um banco de dados com mais de 4300 Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs. O objetivo é mostrar estatisticamente como age a mais alta Corte do país em relação aos litígios envolvendo os Estados entre si (conflito horizontal), e entre eles e a União (conflito vertical) em questões fiscais e tributárias. A hipótese principal é a de que o STF procura não interferir (ativismo judicial negativo) na arena política. A hipótese secundária é a de que esse ativismo negativo do STF é mais evidente nas causas em que a União é ré, do que no conflito onde as partes são os Estados-membros.

Palavras-chave: ativismo judicial, guerra fiscal, STF.

ABSTRACT

Fiscal war and the Negative Judicial Activism: Mapping the Federative Conflict at Supreme Court

Researches worldwide lead to the strength of Judicial Power. It also shows a constant unbalance on intergovernmental relationship caused by flaws on revenue transfer mechanisms, which produces federative conflicts between the members of the federation on Brazilian Supreme Court (STF). In this paper I analyze the STF's behavior based on the theories about judicialization of politics and judicial activism, using a databank with more than 4,300 constitutional claims (Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI). The goal is to show statistically how the highest Court in country operates on horizontal litigations (states against states) and vertical conflicts (states against Union and vice versa) on tax issues. The main hypothesis is that Supreme Court does not interfere on political arena under this matters, here called negative judicial activism. The secondary hypothesis is that Supreme Court negative judicial activism is more evident with the Union as defendant (vertical conflict) than in conflicts between states (horizontal).

Keywords: judicial activism, fiscal conflict, supreme court.

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Leon Victor de Queiroz Barbosa¹

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um estudo sobre o comportamento da Suprema Corte brasileira, cujo objetivo é o de mapear o conflito federativo pelo viés da atuação do Supremo Tribunal Federal – STF, através do controle concentrado de constitucionalidade e explicar o seu comportamento captando o ativismo judicial em relação aos litígios em dois níveis: O primeiro, onde os Estados litigam entre si; o segundo, quais os Estados litigam contra a União. Aqui será chamado de conflito federativo horizontal e vertical respectivamente. Para fazer a análise foi utilizado um banco de dados geral onde constam todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI, propostas até 31 de julho de 2009. Esse banco foi repartido em duas bases de dados menores onde uma contém as ADIs relacionadas ao conflito horizontal, e a outra às ADIs do conflito vertical.

A análise parte de dois pressupostos básicos: Os mecanismos de transferências intergovernamentais brasileiros falham e essa falha gera um comportamento individual que causa efeitos coletivos em relação às políticas e práticas tributárias, cuja literatura chama de guerra fiscal. O outro pressuposto refere-se ao aumento do ativismo do Supremo Tribunal Federal. Assume-se essa Corte é um órgão independente, fortalecido pelo controle abstrato de constitucionalidade e pelo deslocamento parcial do poder decisório para o Judiciário por contra dos impasses entre Executivo e Legislativo.

¹ É Doutor e Mestre em Ciência Política pela UFPE e Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG e do PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (UFPE). Email: leon-victorqueiroz@gmail.com

A hipótese principal é a de que o STF procura não interferir, utilizando uma estratégia de não se envolver no conflito (ativismo judicial negativo). A hipótese secundária é a de que esse ativismo negativo do Supremo é mais evidente nas causas em que a União é ré (conflito federativo vertical) do que nos conflitos onde as partes são os Estados-membros (conflito horizontal).

Assume-se que o Supremo Tribunal Federal pode atuar de três maneiras: como árbitro definidor do federalismo brasileiro; com ativismo negativo, não interferindo nas questões; ou agindo de forma a acirrar ainda mais o conflito.

Se o Supremo Tribunal Federal é árbitro definidor do federalismo brasileiro, então, verificar-se-á um equilíbrio entre decisões pró e contra União. Se a Suprema Corte atua de forma “negativa” (ou não-interventiva), espera-se então que não haverá um elevado número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs aguardando julgamento.

A metodologia empregada utilizou-se de estatística descritiva (com uso do SPSS 16.0) para aferir o número de ADIs que se enquadram no conflito federativo, a quantidade de ações ainda não julgadas, e as ações julgadas materialmente. Os gráficos e tabelas foram feitos, parte com uso do SPSS 19.

O CONFLITO FEDERATIVO BRASILEIRO

Um dos maiores problemas do federalismo fiscal contemporaneamente é a tentativa de equilibrar três fatores: receitas próprias, transferências intergovernamentais e as necessidades de gasto público. Tal equilíbrio vem sido discutido nas literaturas política e econômica (Riker, 1969; Ter-Minassian, 1997; Bird & Vaillancourt, 2006; Rodden & Wibbels, 2002; Rodden, 2003 e 2006; Filippov et al, 2004; Ferejohn & Weingast, 1997), cuja análise também focou a questão fiscal através da competição em sistemas federais. Em relação ao federalismo fiscal brasileiro, apesar das reformas federativas após o Plano Real, ainda não se atingiu o equilíbrio apontado pela literatura como essencial para se ter um ambiente cooperativo. As transferências intergovernamentais no Brasil ainda possuem baixo êxito.

O cerne do conflito federativo brasileiro encontra-se na questão tributário-fiscal. Após a Constituinte de 1988, a União passou a concentrar a arrecadação tributária através das contribuições (espécie tributária cuja criação é de competência exclusiva da União), enquanto que os demais entes federativos (incluindo o Distrito Federal) ficaram adstritos ao modelo tributário insculpido na Constituição Federal. A convivência entre competências administrativas e capacidades arrecadatórias trouxe distorções e conflitos de dois níveis: Horizontal – entre os Estados; e vertical – Estados contra a União (e vice-versa). Aliado a isso, a criação de diversos municípios sem condições de sobrevivência fiscal, fez com que a União, até hoje, continue bancando gastos que são de competência das municipalidades (Ter-Minassian, 1997). Além dos problemas fiscais dos Municípios, os Estados tinham um comportamento fiscal deficitário, cuja dívida era renegociada com a União.

A força dos governadores antes e após 1988 criou um ambiente institucional que permitiu aos Estados a elaboração de suas próprias políticas de atração de investimentos, mesmo sem a devida anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. Em que pese a estabilização monetária iniciada com o Plano Real em 1994, os Estados ainda continuam com suas políticas de incentivos fiscais individuais, principalmente após perderem

força com as reformas institucionais que deram origem a um novo federalismo brasileiro .

Após o Plano Real, esse modelo entrou em colapso, pois os governadores tiveram enorme perda de receita inflacionária. Para manter a estabilidade econômica, os juros tiveram de ser majorados, contribuindo para um aumento considerável da dívida dos Estados (Regis, 2008). Foi necessária a intervenção do Banco Central para saldar as dívidas dos Estados, contraídas através de seus Bancos Estaduais. Após a estabilização da moeda, o Governo Central não estava mais disposto a gastar recursos com o comportamento fiscal dos governadores cujas finanças subnacionais ainda estavam deficitárias, o que levou a um plano de privatização de empresas estatais e bancos estaduais geridos pelos executivos regionais. Tais medidas evitaram que a União continuasse a saldar as dívidas dos Estados, mas não impediu que os governadores, agora politicamente mais fracos, ingressassem na Suprema Corte contra a política tributário-fiscal dos entes federados (União e demais Estados).

Com a perda do poder de barganha dos chefes das unidades subnacionais, houve um crescimento em políticas de incentivos fiscais, gerando um conflito federativo entre os Estados e entre eles e a União Federal, pois no jogo federativo quando não há cooperação (as unidades subnacionais procuram ganhar isoladamente), o conjunto tende a perder. Por isso, após a Constituição de 1988 e a criação do controle concentrado de constitucionalidade, os Estados que se sentiram prejudicados com as políticas individualistas das demais Unidades Federativas, criaram uma arena de conflito no âmbito do Supremo Tribunal Federal através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, na tentativa de anular as leis e atos normativos relativos às políticas tributárias nocivas aos seus interesses e, por consequência, ao federalismo brasileiro.

O federalismo predatório horizontal, através da guerra fiscal e das fracas políticas de desenvolvimento econômico regional capitaneadas pelos executivos estaduais revelaram que, o maior problema do conflito federativo brasileiro passa pela questão tributária. As reformas no período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) reduziram drasticamente a relevância política dos governadores (Regis, 2008), e quem perde poder procurará sempre recuperá-lo. Como os mecanismos que permitem isso na esfera política não lograram êxito, os governadores passaram a utilizar o Judiciário para minimizar a perda de poder, buscando aumentar os repasses dos estados. Há, então, litígios entre estados e a União no que diz respeito ao desequilíbrio fiscal federativo relativo à concentração de receitas por parte do Governo Central e as dispendiosas obrigações materiais (constitucionais) incumbidas aos entes federativos regionais. Por isso, as transferências intergovernamentais têm, entre outros objetivos, o de combater o desequilíbrio entre gastos e receita própria (Ter-Minassian, 1997).

Em tese, as unidades federativas são autônomas, porém não são financeiramente independentes, o que gera certa dependência financeira em relação ao Governo Central. Após a diminuição do poder dos governadores, que perderam as condições de chantagem em relação ao Presidente da República, as governadorias tornaram-se eternas pedintes de recursos ao governo federal, para levar adiante suas políticas regionais de desenvolvimento econômico (Regis, 2008).

Essa “queda-de-braço” entre as unidades federativas se deve a um federalismo formalmente horizontal , mas que na realidade é vertical. No que concerne às relações intergovernamentais, os sistemas federalistas são considerados verticais quando o governo central age atra-

vés das unidades constitutivas, e horizontais quando os entes federativos possuem maior autonomia em relação à União, como é nos Estados Unidos e Canadá (Halberstam, 2008). Sua linha de argumentação ainda demonstra que, mesmo em países como Alemanha e blocos como a União Europeia, onde o controle político das unidades constitutivas pelo governo central é muito forte, essas unidades têm deliberadamente optado pela revisão judicial das atividades do Poder Central. Diferentemente do federalismo “horizontal”, onde as unidades coletam e gastam seus tributos, no federalismo “vertical” há repartição de receitas.

Em 1960 os Estados detinham 34% do total de tributos. Em 2004 essa proporção era de apenas 24,6% (Regis, 2008). Tal diminuição de pouco mais de dez pontos percentuais fez com que as unidades federativas buscassem através das transferências voluntárias a compensação do que fora perdido. Entretanto, a independência econômico-financeira só é possível através do aumento da arrecadação própria, o que depende de fortes investimentos (apenas possíveis via governo federal, por ser o Poder mais forte economicamente). Em que pese o aumento da alíquota dos Fundos de Participação, e o incremento dos recursos de suas fontes arrecadatórias (Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto de Renda), estes não são capazes de tornar possíveis os projetos de independência financeira dos estados, fazendo com que o governo central utilize as transferências voluntárias, aparentemente, como moeda de troca dentro das relações federativas.

A busca por benefícios através de políticas públicas geralmente acarreta em competição e conflito por causa da escassez de recursos (Waltenburg & Swinford, 1999). Como não há uma resolução do conflito na arena legislativa, toda essa estrutura de conflitos e de mecanismos dos quais dispõem Estados e União levam a um federalismo predatório e litigioso que, por muitas vezes, chega ao Supremo Tribunal Federal através do controle concentrado de constitucionalidade, já que a “hiperconstitucionalização converte o Judiciário em arena decisória importante [...]” (Melo, 2007, p. 260).

Há muita discordância na literatura, sobre o papel do Judiciário Central no federalismo. “Alguns teóricos enxergam o judiciário central como árbitro, como uma característica definidora do federalismo” (Lenaerts, 1990, p. 263). Outros pesquisadores como Thayer (1983), Wechsler (1954), Dahl (1957), Choper, (1980) e Thusnet, (1999) declaram que as Cortes atuam como árbitros do federalismo para que este seja desnecessário, ineficaz, ou até mesmo marginalmente nocivo. Daniel Halberstam (2008) aponta três críticas comuns à atribuição do Judiciário Central como protetor do federalismo: primeiro, o federalismo pode e deve ser protegido pela política, não pela lei; segundo, o Judiciário central é tendencioso em relação à legislatura central; e terceiro, o Judiciário central é, em qualquer evento, inato a realizar uma inquirição funcional significativa acerca da possível quebra do equilíbrio federativo.

O PAPEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONFLITO: UMA ANÁLISE TEÓRICA

Nas últimas décadas, o comportamento do Judiciário chamou a atenção de pesquisadores. Isso se intensificou após Cortes de diversas partes do mundo terem sido chamadas para resolver uma série de assuntos, desde liberdade religiosa, passando por direito à igualdade, à privacidade, política econômica, trabalhista, imigratória entre outros (Hirschl, 2008).

Os pesquisadores que analisam o comportamento judicial na América Latina e como as Supremas Cortes operam sob restrições, têm argumentado que apenas juízes independentes decidem contra o Executivo. Entretanto, em tais estudos pode haver diversas conclusões. Em alguns casos a falta de independência leva os juízes a agirem como fiscais do próprio governo, inclusive fiscalizando o governo que os nomeou (Helmke, 2005).

Com a evolução do constitucionalismo, onde a regra majoritária e a supremacia da vontade popular dão lugar à supremacia da constituição, onde a Lei Maior defendida por Kelsen (2003) é a base do sistema jurídico da qual surgem todas as demais normas. Devido ao fortalecimento do constitucionalismo, houve um significativo deslocamento do poder decisório, deixando de lado a supremacia do Parlamento, baseado no modelo britânico cujo Judiciário é fraco (Lijphart, 2003), aumentando, portanto, a participação dos juízes na formulação de políticas públicas.

A revisão judicial surgiu nos Estados Unidos como mecanismo para rever os atos do Executivo. No modelo americano, baseado na *common Law*, a discricionariedade da qual dispõem os juízes cria um ambiente mais susceptível a influências políticas, pois o magistrado pode inovar na ordem jurídica e o Judiciário Central é indicado pelo Presidente da República, que tende a nomear membros do próprio partido. A criação da revisão judicial possibilitou fortemente a atuação do Judiciário na arena decisória

Um estudo de caso sobre a América do Sul mostrou que a independência do Judiciário é importante, porém não determina o comportamento dos juízes, que agem de acordo com a lógica da deserção (Helmke, 2005). O modelo institucional brasileiro, baseado no direito positivo (*civil Law*) não permite que os juízes ajam com a mesma discricionariedade do modelo consuetudinário (*common Law*). A própria Constituição Federal de 1988 proíbe que os membros do Supremo Tribunal Federal possuam vinculação partidária. Como no modelo consuetudinário os princípios são construídos com base no caso concreto, no modelo positivista os princípios estão expressamente consagrados na Constituição, permitindo aos juízes apenas a interpretação constitucional dos princípios implícitos.

De acordo com Alexander Hamilton “[...] o Judiciário é, sem comparação, o mais fraco dos três poderes; que nunca poderá enfrentar com êxito qualquer dos outros dois; e que deve tomar todas as precauções possíveis para defender-se do ataque deles” (Hamilton et al, 2003, p. 470).

Ainda no mesmo artigo federalista, um dos “pais” fundadores dos Estados Unidos argumenta que para que haja liberdade e garantia dos direitos políticos e civis é necessário que o Judiciário seja um poder independente, cuja nomeação dos membros da Suprema Corte seja feita pelo Executivo com a acareação do Legislativo. Uma eventual união entre o Judiciário e um dos demais poderes poderá torná-lo, de alguma forma, dependente (apesar da separação nominal). Portanto, um Judiciário dependente pode tornar-se continuamente ameaçado, intimidado ou influenciado pelos outros poderes (Hamilton et al, 2003).

Nota-se que, desde os textos clássicos, já havia uma preocupação em relação ao Poder Judiciário e de qual seria o seu papel dentro da federação. Não há dúvidas de que, no início dos Estados modernos, os poderes eleitos pelo povo eram extremamente fortes, em resposta ao absolutismo e ao despotismo. De fato, no desenho institucional de Westminster “o órgão mais poderoso do governo britânico é o gabinete” (Lijphart, 2003, p. 28). A fusão dos po-

deres Executivo e Legislativo dá ao gabinete a possibilidade de efetivar grandes mudanças institucionais em pouco tempo devido à ausência de um poder limitador em relação ao Primeiro Ministro. Nesse caso, o Judiciário britânico é de fato fraco e não participa do poder decisório na arena política.

No Brasil, o Judiciário passou a ser o mecanismo mais utilizado pela minoria parlamentar. Ofuscada e comprimida pela maioria congressual, construída pela lógica do presidencialismo de coalizão, os parlamentares insatisfeitos aumentaram o número de ações para fazer valer seus interesses, uma vez que não lograram êxito pela via política. O mesmo ocorreu e ocorre com os governadores de Estado.

Segundo os dados de Werneck Vianna (Vianna et al, 1999, p.70), 8,3% das ADIs propostas por Governadores de Estado contestam a política tributária. De acordo com sua análise, as ADIs propostas (em sua maioria) não se destinam a defender a autonomia dos Estados, mas a de solicitar a intervenção do STF contra as respectivas legislações estaduais, caracterizando uma verticalização do federalismo brasileiro. Os governadores passaram a utilizar tal instrumento como mecanismo garantidor da governabilidade, afetada por diplomas legais com objetivos particularistas. Também há de se levar em conta que, a partir de 1988 houve uma constitucionalização do direito administrativo e do direito tributário, “federalizando” a administração pública e impondo normas gerais tributárias. Nesse sentido, as leis estaduais tornaram-se inadequadas, servindo de entrave à eficiência da administração pública, que é um dos princípios insculpidos pela Constituição de 1988. Os problemas fiscais dos Estados somados às questões da Lei Kandir, do Fundo de Estabilidade Fiscal, além do Fundo Social de Emergência, levaram a uma corrida ao Supremo Tribunal Federal para questionar a constitucionalidade dessas políticas públicas. Além do mais, como dito anteriormente por Regis (2008), o Supremo consolidou as reformas institucionais do Governo FHC atestando a sua constitucionalização. Nesse sentido Celina Souza afirma que

Todas essas transformações têm o objetivo de equacionar, muitas vezes apenas temporariamente, os problemas de caixa do governo federal [...] tendo transformado o Judiciário brasileiro em ator central nas questões tributárias devido à complexidade e ambiguidade da legislação e aos seus frequentes questionamentos por parte dos contribuintes (Souza, 1998, p. 578).

Werneck Vianna (1999) também contribui ao mostrar 17 ADIs que contestam isenções tributárias, anistia fiscal, isenção ou redução de multas etc. Isso evidencia que, existe uma insatisfação nos níveis subnacionais em relação às outras unidades por suposta elaboração de lei ou ato normativo em tese inconstitucional, cujos efeitos trazem prejuízos aos Estados-membros contestadores. Segundo o estudo de 1999, os governadores são os que mais ingressam com ADIs bem como são os que possuem mais êxito. Portanto, Vianna vê uma

[...] tendência que parece se afirmar, os governadores judicializam os conflitos que versam sobre os temas da Federação. Da perspectiva das ADIs dos governadores, cabe admitir que o STF tem-se comportado como instituição estratégica na garantia do princípio do universalismo na organização da burocracia pública, impedindo sua apropriação pelos interesses particularistas de corporações. [...] o STF poderia ser considerado distante e indiferente ao tema da federação. Mas essa seria uma percepção enganosa [...]. (Vianna et al, 1999, p. 121)

Vianna argumenta que o Supremo Tribunal Federal tem fortalecido a autonomia das unidades federadas e fixado interpretações em matérias altamente sensíveis às relações inter-governamentais entre Estados e a União. O êxito que o autor atribui aos governadores em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade diz respeito apenas àquelas que contestam a legislação estadual. Quando a ação se dirige contra normas federais, o êxito é baixo (Vianna et al, 1999).

O PAPEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONFLITO: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

Os dados a seguir respondem a alguns questionamentos: o STF procura não interferir, utilizando uma estratégia de não se envolver no conflito? O STF atua de forma diferente para as ADIs federativas (conflitofederativo=1) e não federativas (conflitofederativo=0)? Se há ativismo negativo, o comportamento do Supremo é mais evidente nas causas em que a União é ré (conflito federativo vertical), do que no conflito onde as partes são os Estados-membros (conflito horizontal)?

Os dados utilizados para a análise do comportamento do Supremo Tribunal Federal em relação ao conflito federativo-tributário foram extraídos de um banco de dados com 4300 Ações Diretas de Inconstitucionalidades, propostas entre 6 de outubro de 1988 e 31 de julho de 2009.

O termo “conflito federativo” aqui utilizado significa a proposição de uma ADI por um governador contra ato normativo ou lei estadual de um Estado por ele não governado (no caso horizontal) e proposta por governador em face da União Federal e vice-versa no que diz respeito a questões tributárias (quando a justificativa da ação é baseada um ou mais artigos do título VI da Constituição). Para atribuir o Título VI às ADIs, é necessário que na fundamentação constitucional exposta na ação contenha quaisquer dos artigos daquele título (145 ao 169). Logo, o conflito federativo é a contestação via controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo onde as partes litigantes são entes federativos e a matéria contestada é de natureza tributária e/ou orçamentária. O banco de dados do conflito federativo corresponde a 55 eventos, 33 no conflito horizontal e 22 no vertical.

Na segunda coluna pode ver que os governadores foram os que mais propuseram ADIs com 25,1% do total de ações propostas, levando-se em conta que são 27 atores. Apenas o Procurador-Geral da República ajuizou 904 ações (21,1%) do total. Ainda hoje os governadores são os que mais procuram a Suprema Corte.

A terceira coluna mostra que os governadores foram os que conseguiram o maior número de ADIs julgadas procedentes com 42,8% seguidos do Procurador-Geral da República com 33,7%. Isso reflete o que Vianna (1999) argumentou, de que para garantir a governabilidade, os governadores ingressam com ações diretas de inconstitucionalidade para atacar a própria legislação estadual promulgada por legislaturas anteriores. A quarta coluna mostra que de todos os legitimados, os governadores foram os que mais contestaram a constitucionalidade de leis e atos normativos que tratam de matéria tributária com 32% das ADIs propostas.

Tabela 1 Desempenho dos Requerentes

Requerente	Ações Propostas (%)	ADIs procedentes (%)	Ações em matéria tributária (%)
Presidente da República	0,2		
Mesa Diretora do Senado	0		
Mesa Diretora de Assembleia	1,1		1,2
Governador de Estado	25,1	42,8	32
Procurador-Geral da República	21,1	33,7	14,7
Conselho Federal da OAB	4,1	2,5	4,5
Partidos Políticos	19,2	9	12,5
Confederações Sindicais	23,6	12	27,2
Não é parte legítima	5,6		7,9
Total	100	100	100

Elaboração do autor. Fonte: STF

A tabela 2 mostra que de todas as ações propostas pelos governadores, 17,8% foram em matéria tributária (título VI da Constituição), ficando atrás das ADIs que contestaram a organização do Estado (40,7%) e organização dos poderes (29,6%). Já em relação a todas as ações propostas, 14,1% delas foram em matéria tributária. Entretanto, o missing da variável resultado é muito alto 1785 (41,7%) devido à ausência de dados disponíveis no sítio do Supremo e quando a fundamentação é embasada em mais de um título.

Tabela 2 Comportamento Processual por Matéria Constitucional

Matéria	Governadores	Outros atores
Princípios Fundamentais	0,9	1,5
Direitos e Garantias Fundamentais	1,5	10,4
Organização do Estado	40,7	36,9
Organização dos Poderes	29,6	26,4
Defesa do Estado	1,9	1,2
Tributação e Orçamento	17,8	14,1
Ordem Econômica e Financeira	2,7	3,2
Ordem Social	2,5	3,9
Disposições Constitucionais Gerais	0,4	0,8
ADCT	2	1,6
Total	100	100

Elaboração do autor. Fonte: STF

Pela análise dos dados, leva-se a crer que o conflito federativo se dá em relação à organização do estado ou organização dos poderes. Porém, as ações requeridas pelos governadores eram contra a legislação do próprio Estado, e não de outra unidade federativa. Os valores percentuais da tabela 2 representam o percentual válido, excluindo-se os eventos em que não há dados (missing data). Do total de ações, aquelas que satisfazem o conceito de conflito federativo (quando um Estado contesta via controle de constitucionalidade a legislação de outro Estado) são apenas 56 (5,2% do total), chamadas a partir daqui de ações federativas. A tabela a seguir traz um comparativo entre as matérias constitucionais contestadas por essas ações em relação às demais.

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Tabela 3 Comparativo das Matérias Constitucionais por Tipo de Ação

Matéria	Tipo de Ação	
	Federativa	Não federativa
Princípios Fundamentais	0	1,5
Direitos e Garantias Fundamentais	0	10,2
Organização do Estado	4,6	37,4
Organização dos Poderes	0	26,9
Defesa do Estado	0	1,2
Tributação e Orçamento	90,7	12,8
Ordem Econômica e Financeira	4,7	3,2
Ordem Social	0	4,3
Disposições Constitucionais Gerais	0	0,9
ADCT	0	1,6
Total	100	100

Elaboração do autor. Fonte: STF

O Quadro 1 mostra a atuação do Supremo Tribunal Federal em relação ao conflito federativo de forma comparada à atuação sobre as ações não federativas (as que não envolvem conflito federativo). Ao passo que 14% das ações federativas foram julgadas procedentes, 15,7% das não federativas tiveram procedência. Em relação à procedência parcial os resultados são praticamente os mesmos: 3,8% para as não federativas e 3,5% para as federativas.

A taxa de improcedência também permaneceu praticamente igual com 3,9% para as não federativas e 3,5% para as federativas. A maior disparidade se dá em relação às julgadas prejudicadas. Enquanto que das ADIs não federativas 18,2% foram prejudicadas, em relação às federativas a taxa foi de 31,6%, representando uma diferença de 13,4 pontos percentuais. Em relação às que tiveram seguimento negado, novamente a diferença entre valores foi baixa (22,3% para as não federativas e 17,5% para as federativas).

Quadro 1 Ativismo Judicial no Conflito Federativo

Crosstabulation (SPSS)	Conflito Federativo		Total		
	0 = não		1 = sim		
Resultado	1 Procedente	N	662	8	670
	Dentro de Resultado		98,8%	1,2%	100%
	Dentro de Conflito Federativo		15,7%	14,0%	15,7%
	Procedente em parte	N	160	2	162
	Dentro de Resultado		98,8%	1,2%	100%
	Dentro de Conflito Federativo		3,8%	3,5%	3,8%
	Improcedente	N	166	2	168
	Dentro de Resultado		98,8%	1,2%	100%
	Dentro de Conflito Federativo		3,9%	3,5%	3,9%
	Prejudicada	N	768	18	786
	Dentro de Resultado		97,7%	2,3%	100%
	Dentro de Conflito Federativo		18,2%	31,6%	18,4%
	Não Conhecida/Negado Seguimento	N	939	10	949
	Dentro de Resultado		98,9%	1,1%	100%
	Dentro de Conflito Federativo		22,3%	17,5%	22,2%

Aguardando Julgamento	N	1525	17	1542
Dentro de Resultado		98,9%	1,1%	100%
Dentro de Conflito Federativo		36,1%	29,8%	36,1%
Total N		4220	57	4277
Dentro de Resultado		98,7%	1,3%	100%
Dentro de Conflito Federativo		100%	100%	100%

Elaboração do Autor com uso do SPSS. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

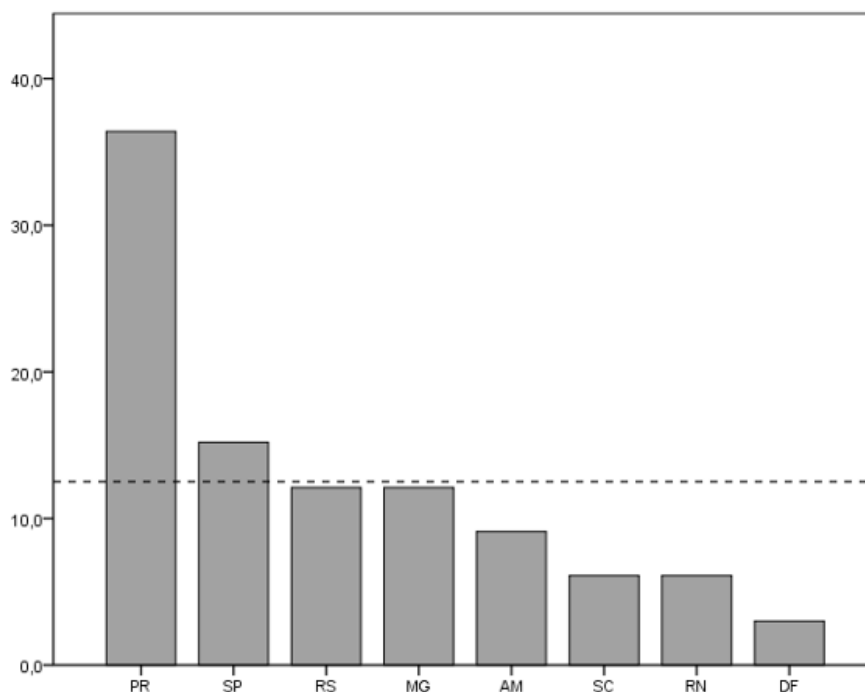
Por fim, de todas as ADIs que estão aguardando julgamento 36,1% não são federativas e 36,4% são federativas. Logo, não é plausível concluir que o Supremo dá tratamento diferenciado para o conflito federativo em relação aos demais litígios. A questão é saber se há tratamento diferenciado entre o conflito horizontal e vertical.

Os dados a seguir mostram o comportamento do STF em relação a duas situações: Quando os Estados são partes litigantes, o que é chamado de conflito federativo horizontal e quando a União litiga com os Estados e vice-versa, o que se chama de conflito federativo vertical.

O CONFLITO FEDERATIVO HORIZONTAL

Pelo gráfico 1, o Estado que mais utilizou o STF para reclamar seus problemas tributários com outros membros da Federação foi o Paraná, com 36,4% das ações, seguido de São Paulo (que é o centro econômico e financeiro do país, com o maior PIB, arrecadação tributária federal e estadual) com 15,2% e por Minas Gerais e Rio Grande do Sul com 12,1% cada.

Gráfico 1 Estado Requerente

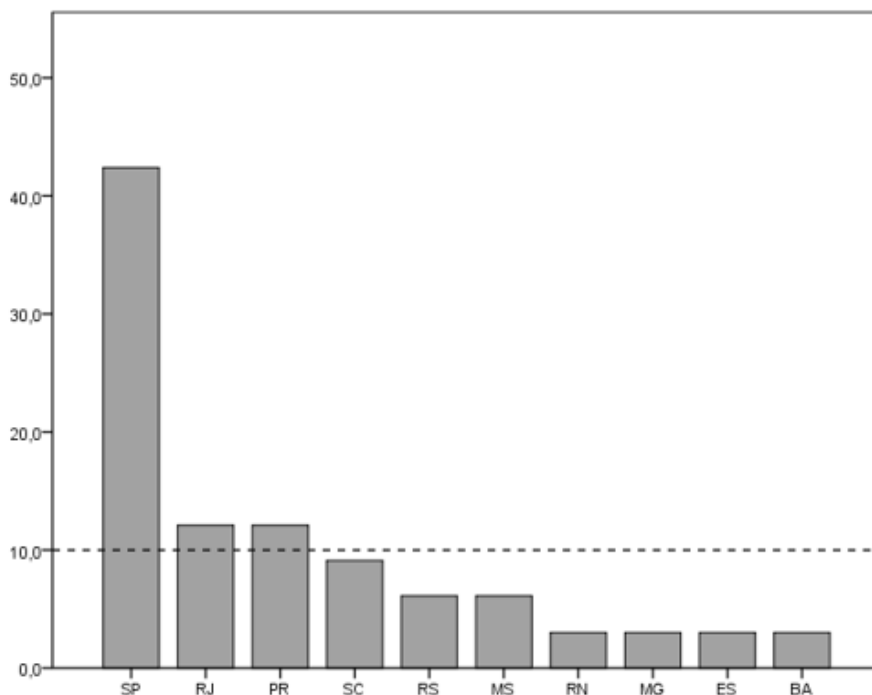


Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

O Amazonas, por ser zona de incentivo se aproxima de Estados produtores como Minas e Rio Grande do Sul. O Rio Grande do Norte aparece como o único Estado do Nordeste a litigar com outro membro da federação por questões tributárias, com 6,1% das ações.

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Gráfico 2 Estado Requerido



Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

O gráfico 2 mostra São Paulo como o Estado mais demandado no STF dentro do conflito federativo horizontal respondendo por 43,4% da demanda. Rio de Janeiro e Paraná dividem a segunda colocação com 12,1%. Minas Gerais, um dos maiores demandantes aparece como um dos menos processados com apenas 3% do total, igualando-se com Bahia e Rio Grande do Norte.

Quadro 2 Tipo de Norma Atacada

Crosstabulation		Resultado				
Tipo de Norma Atacada		Procedente	Prejudicada	Não Conhecida	Aguardando Julgamento	Total
Lei Estadual N		1	2	2	4	9
Dentro de Norma Atacada		11,1%	22,2%	22,2%	44,4%	100%
Dentro de Resultado		50%	15,4%	33,3%	33,3%	27,3%
Lei Estadual/Dec.Exec. N		1	1	0	2	4
Dentro de Norma Atacada		25%	25%	0%	50%	100%
Dentro de Resultado		20%	7,7%	0%	16,7%	12,1%
Decreto do Executivo N		0	10	4	5	19
Dentro de Norma Atacada		0%	52,6%	21,1%	26,3%	100%
Dentro de Resultado		0%	76,9%	66,7%	41,7%	57,6%
Lei Complem. Estadual N		0	0	0	1	1
Dentro de Norma Atacada		0%	0%	0%	100%	100%
Dentro de Resultado		0%	0%	0%	8,3%	3%
Total	N	2	13	6	12	33
Dentro de Norma Atacada		6,1%	39,4%	18,2%	36,4%	100%
Dentro de Resultado		100%	100%	100%	100%	100%

Elaboração do Autor com uso do SPSS. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

Enquanto que no banco principal há apenas dois tipos de normas atacadas: Federal e estadual, no banco das ADIs federativas as normas foram divididas de acordo com as evidências de cada ação coletada. O quadro 2 mostra que os incentivos são dados por meio de decreto do Executivo, que é duplamente inconstitucional: 1. Porque a isenção fiscal só pode ser concedida mediante lei; 2. Porque precisa de convênio com o CONFAZ (Lei Complementar nº 24/75).

Por isso, a norma mais atacada no conflito federativo horizontal foi o Decreto do Poder Executivo, respondendo por 57,6% da demanda. As duas únicas ações onde houve julgamento de mérito, o dispositivo contestado foi lei estadual e lei estadual mais decreto do executivo. Esse último, que revela o poder discricionário do governador, é o que mais aguarda julgamento (41,7% de todas as ações que aguardam pronunciamento), mais até que as leis estaduais, que gozam de mais legitimidade (por emanarem do Legislativo), vindo em segundo lugar com 33,3%.

Os dois únicos juízes que decidiram materialmente (excluídas as categorias prejudicada, não conhecida/negado seguimento e aguardando julgamento) foram Ilmar Galvão e Carlos Mário Velloso ambos nomeados pelo Presidente Fernando Collor. Os ministros que possuem processos a serem julgados estão na tabela a seguir:

Tabela 4 Composição da Corte no Conflito Federativo Horizontal

Nº de Processos	Ministro	Indicação Presidencial	Data de Ingresso no STF
2	Antônio Cezar Peluso	Luiz Inácio Lula da Silva	2003
2	Menezes Direito	Luiz Inácio Lula da Silva	2007
2	Carmen Lúcia	Luiz Inácio Lula da Silva	2006
2	Marco Aurélio	Fernando Collor	1990
1	Ellen Gracie	Fernando Henrique Cardoso	2000
1	Eros Grau	Luiz Inácio Lula da Silva	2004
1	Joaquim Barbosa	Luiz Inácio Lula da Silva	2003
1	Celso de Mello	José Sarney	1989

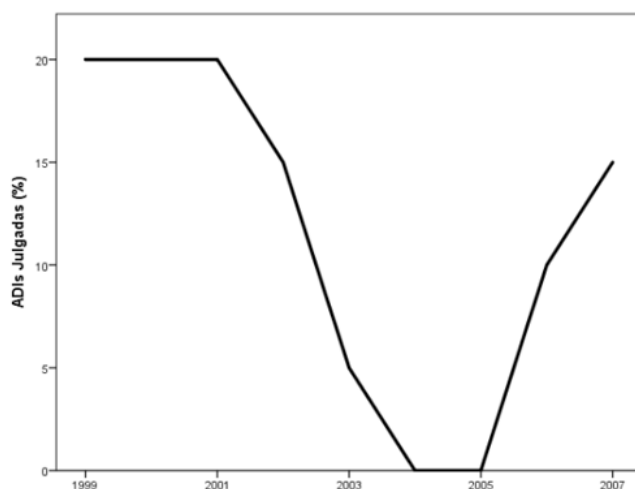
Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

Os dados da Tabela 4 sugerem que a questão de o processo aguardar julgamento não é a entrada recente na Suprema Corte. O ministro Marco Aurélio que está no STF desde 1990, possui o mesmo número de processos aguardando julgamento que o ministro Menezes Direito que ingressou em 2007.

De acordo com o banco de dados geral (o das 4300 ADIs) os ministros que mais possuem ações à espera de julgamento são Cezar Peluso (nomeado em 2003) com 200 processos (83,3% dos que estão sob sua responsabilidade) e Menezes Direito (nomeado em 2007) com 190 ações (84,8% das que estão sob sua análise). Dos 8 ministros que são relatores, 5 foram indicados por Lula.

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Gráfico 3 Evolução dos Julgamentos no Tempo

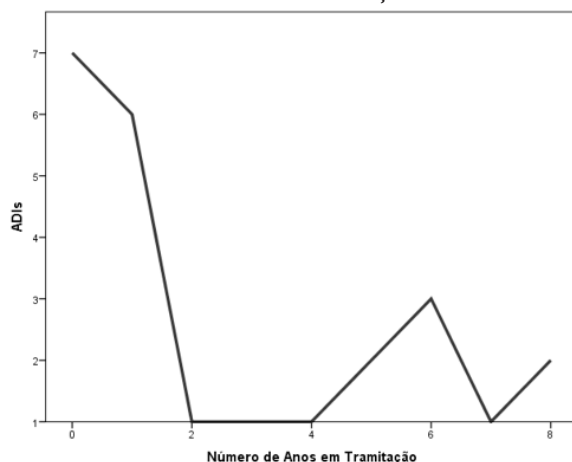


Valores em percentuais (%) válidos, excluído o missing

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

O gráfico 3 mostra que em 2007 houve uma aceleração no ritmo de julgamentos, com 3 julgamentos (em 2003 fora 1, e em 2006 apenas 2 julgamentos). De 1999 a 2001 o ritmo era de 4 julgamentos por ano, caindo para 3 em 2002. Em 2004 e 2005 não houve julgamento. O missing equivalente a 12 refere-se às ações que ainda aguardam julgamento.

Gráfico 4 Tramitação



Elaboração do Autor com uso do SPSS. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

O gráfico 4 mostra o tempo de tramitação das ADIs referentes ao conflito federativo horizontal. Das 21 ADIs que já foram julgadas, 2 tramitaram por 8 anos até serem julgadas. De-las, sete ações (33,7%) foram julgadas no mesmo ano em que foram distribuídas. A média de julgamento é de 2,5 anos, de acordo com o quadro 3.

Quadro 3 Média de julgamento em anos para o conflito horizontal

	N	Mínimo	Máximo	Média
Anos de Tramitação	21	0,00	8,00	2,5238
N Válido	21			

Elaboração do Autor usando SPSS. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

A tabela 5 mostra que apenas 6,1% das ADIs do conflito federativo horizontal tiveram julgamento material (procedente). As que tiveram julgamento formal, ou seja, as prejudicadas ou que não foram conhecidas ou tiveram seguimento negado somam 57,6%. As que aguardam julgamento somam 36,4%. Isso mostra o quanto o Supremo Tribunal Federal não quer se envolver na arena política, mesmo levando-se em consideração a data de ingresso das ADIs.

Tabela 5 Resultado do Pedido

Resultado	%
Procedente	6,1
Prejudicada	39,3
Não conhecida/Negado seguimento	18,2
Aguardando Julgamento	36,4
Total	100

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

O CONFLITO FEDERATIVO VERTICAL

A tabela 6 mostra que os membros da federação que mais ingressaram com ADIs verticais foram: Rio de Janeiro, Amazonas, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul. O Presidente da República foi o que menos acionou o Supremo respondendo por 4,5% dos casos.

Tabela 6 Membro Federado Demandante

UF, União e Litisconsórcio (mais de uma UF)	% das ADIs
Rio de Janeiro	18,2
Amazonas	13,6
Minas Gerais	13,6
São Paulo	9,2
Mato Grosso do sul	9,1
Pernambuco	4,6
Paraíba	4,5
Bahia	4,6
Litisconsórcio RS, PR e SC	4,6
União (Presidente da República)	4,5
Alagoas	4,5
Litisconsórcio SC, MS, TO e MT	4,5
Mato Grosso	4,5
Total	100

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

Já os mais demandados foram o Presidente da República conjuntamente com o Congresso Nacional (40,9%), seguido do Presidente da República isoladamente (22,7%) e do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, com 9,1% da demanda, de acordo com a tabela 7.

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Tabela 7 Atores Demandados Judicialmente

Órgãos/Atores Demandados	% das ADIs
Presidente da República e Congresso Nacional	40,9
Presidente da República	22,8
Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ	9,2
Congresso Nacional e Secretários de Fazenda	4,6
Governador do Espírito Santo	4,5
Ministro da Fazenda e Secretário de Fazenda do DF	4,5
Presidente da República, Congresso Nacional e TCU	4,5
Presidente da República, Senado Federal e Governadores da Paraíba e do Paraná	4,5
Senado Federal	4,5
Total	100

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

As normas mais atacadas no conflito federativo vertical foram Lei Complementar e Lei Ordinária Federal com 22,7% cada. Em segundo lugar aparecem os convênios do ICMS que são exarados pelo CONFAZ.

Tabela 8 Tipo de Norma Atacada

Norma	% das ADIs
Lei Complementar Federal	22,8
Lei Ordinária Federal	22,8
Convênios	13,7
Emenda Constitucional (Federal)	9,1
Medidas Provisórias	9,1
Lei Ordinária Estadual	4,5
Decreto do Executivo Federal	4,5
Resoluções do Senado Federal	4,5
Lei Ordinária Federal e Medidas Provisórias	4,5
Outros	4,5
Total	100

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

Enquanto que no conflito horizontal os atos do Poder Executivo (decreto) representavam 57,6% das normas contestadas, os decretos do Executivo Federal representam apenas 4,5%. Já as medidas provisórias representam 9,1%. Agregando ambos os atos de exclusividade do Executivo, o total sobe para 13,6%, ainda muito abaixo do percentual que corresponde aos litígios entre Estados.

Emendas Constitucionais aparecem com o mesmo percentual das medidas provisórias. Isso mostra que o Executivo Federal, embora use em demasia as MPs, o foco dos ataques são os atos produzidos pelo Legislativo em conjunto com o Executivo.

Agregando-se os dois conflitos, essa é a primeira vez em que há um pronunciamento material sobre o conflito federativo. A tabela 9 também mostra que em apenas 9,2% das ações houve julgamento de mérito (4,6% procedente e 4,6% improcedente). Em relação ao julgamento formal, o percentual é de 36,3% (prejudicadas com 22,7 e não conhecidas/negado seguimento com 13,6 por cento). As que aguardam julgamento representam 54,5%, núme-

ro muito superior às do conflito horizontal (36,4%) e das ADIs em geral (36,1%). De acordo com esses dados, quando a União é ré, o Supremo adota uma estratégia de não julgar.

Tabela 9 Resultado

Resultado	% do total de ADIs
Aguardando Julgamento	54,5
Prejudicada	22,7
Não conhecida/Negado seguimento	13,6
Procedente	4,6
Procedente em Parte	4,6
Total	100

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

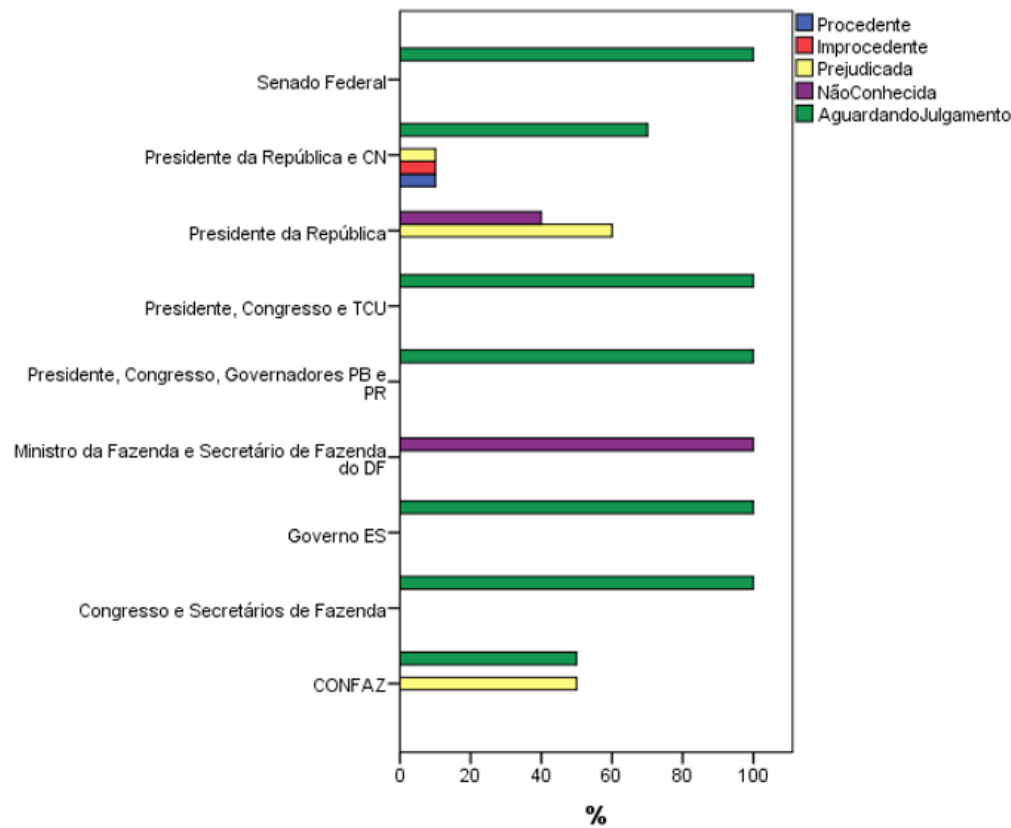
Os dados do gráfico 5 mostram que 100% das ADIs propostas contra o Presidente da República foram julgadas sem mérito, ou seja, os ministros analisaram apenas questões formais. Já o Presidente da República em conjunto com o Congresso Nacional tiveram 22,2% das ações com pronunciamento material (11,1% procedente e 11,1% improcedente), 11,1% com julgamento formal (prejudicada) e 66,7% aguardam julgamento. O CONFAZ teve um julgamento formal e uma ADI aguarda julgamento.

A tabela 10 mostra que os únicos ministros que julgaram o mérito da ação foram Carlos Velloso e Marco Aurélio, ambos indicados por Fernando Collor. A decisão do ministro Carlos Velloso ocorreu em 2004, já sob a gestão do PT. A decisão de Marco Aurélio foi em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso era o Presidente.

Os dados ainda apontam que o Ministro Carlos Ayres Britto juntamente com o Ministro Gilmar Mendes são os que possuem mais processos aguardando julgamento em matéria de conflito federativo vertical, respondendo por 25% da categoria, cada um.

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Gráfico 5 Eficiência na Defesa



Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

Tabela 10 Atuação dos Ministros

Ministro	Procedente	Improcedente	Prejudicada	Negado Seguimento	Aguarda Julg.
Cezar Peluzo	0	0	0	0	10
Ayres Britto	0	0	0	0	22
Carlos Veloso	100	0	0	0	0
Eros Grau	0	0	0	0	10
Gilmar Mendes	0	0	0	0	22
Joaquim Barbosa	0	0	0	0	10
Celso de Mello	0	0	0	0	18
Octavio Gallotti	0	0	0	33	0
Marco Aurélio	0	100	60	33	0
Maurício Correia	0	0	20	0	0
Paulo Brossard	0	0	0	34	0
Sidney Sanches	0	0	20	0	8
Total	100	100	100	100	100

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

Os dados da tabela 10 diferenciam-se um pouco em relação ao conflito horizontal. Os dois ministros que mais acumulam processos a serem julgados foram nomeados recentemente. Entretanto, se levada em conta a média de julgamentos por ano (ver gráfico 7) e a média de tempo em que uma ADI demora para ser julgada (ver gráfico 6), os ministros ainda estão

na média. Entretanto, o ministro Celso de Mello, o mais antigo dentre os que estão com ADIs federativas (já que Sidney Sanches aposentou-se), possui duas ações sem pronunciamento. Juntos, os ministros Carlos Ayres Britto e Gilmar Mendes detêm 50% das ADIs que aguardam julgamento no STF. Dos 7 ministros relatores de ADIs federativas, 4 foram indicados por Lula. A Tabela 11 mostra os ministros que ainda possuem processos aguardando julgamento e o Presidente que os indicou.

Tabela 11 Composição da Corte no Conflito Federativo Vertical

Nº de Processos	Ministro	Indicação Presidencial ¹	Data de Ingresso no STF
3	Carlos Ayres Britto	Luiz Inácio Lula da Silva	2003
3	Gilmar Mendes	Fernando Henrique Cardoso	2002
2	Celso de Mello	José Sarney	1989
1	Cezar Peluso	Luiz Inácio Lula da Silva	2003
1	Eros Grau	Luiz Inácio Lula da Silva	2004
1	Joaquim Barbosa	Luiz Inácio Lula da Silva	2003
1	Sidney Sanches ² /Cezar Peluso	José Sarney	1989

Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

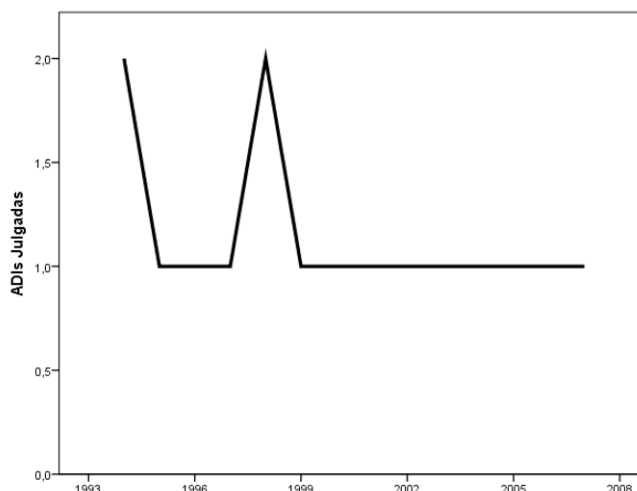
¹Fonte: Site do Supremo Tribunal Federal, em: www.stf.jus.br.

²O ministro Sidney Sanches já não compõe mais a corte desde 2003, quando o ministro Cezar Peluso foi nomeado em seu lugar. Entretanto, no site do Supremo Tribunal Federal, a adin de nº 937 ainda consta Sanches como relator.

O gráfico 6 mostra que em 1994 e em 1998 houve um grande número de ADIs federativas julgadas. Entretanto, nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003 e 2006 não houve nenhum julgamento, sendo retomado em 2005 com uma ação julgada. Em 2007 a frequência estabilizou e em 2008 não houve julgamento. Em relação às ADIs do conflito horizontal, o Supremo Tribunal Federal é bem mais lento em proferir suas decisões (ver gráfico 3).

O gráfico 7 mostra que o tempo máximo de tramitação é de 6 anos, contra os 8 anos da tramitação do conflito horizontal (ver gráfico 4). Em relação às médias, embora a tramitação seja de 8 anos, no conflito horizontal as demandas levam em média 2,5 anos para serem julgadas (ver quadro 3). Já no conflito vertical, a média é de 3,1 anos.

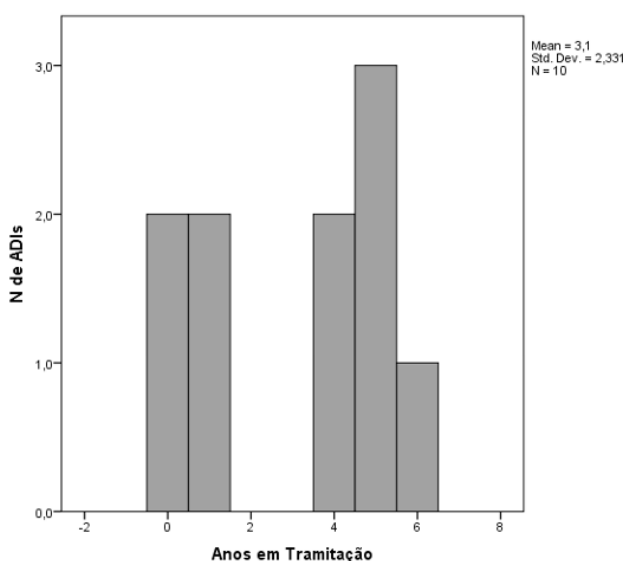
Gráfico 6 Evolução dos Julgamentos no Tempo



Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal

Gráfico 7 Tramitação



Elaboração do Autor. Fonte: Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br)

De acordo com os dados, o Rio de Janeiro foi o Estado que mais ingressou, com 4 ADIs seguido pelo Amazonas com 3, todas contra o Presidente da República, transformando-o no principal adversário jurídico da União na perspectiva vertical.

CONCLUSÕES

Pelos dados apresentados pode-se concluir que: 1 – O Supremo Tribunal Federal é uma arena relevante no conflito federativo, embora o número de casos considerados como conflito federativo seja pequeno em relação aos demais; 2 – O STF age de duas formas: a – evitando se envolver no conflito quando julga processos de atores regionais (conflito horizontal), e isso se verifica pelos mesmos valores percentuais de processos que aguardam julgamento no conflito federativo e nas demais contendas; b – protegendo o poder central quando julga processos cuja União é parte (conflito vertical), e isso pode ser visto pelo alto percentual de ações ainda a serem julgadas (ativismo judicial negativo); 3 – A Suprema Corte brasileira não age como árbitro do federalismo brasileiro, tampouco atua no sentido de equilibrar o jogo federativo. Na verdade, a omissão do Supremo, ou o seu ativismo judicial negativo mantém o status quo no plano regional, cujos custos políticos e econômicos de se anular políticas fiscais e tributárias já sedimentadas pelo tempo são demasiadamente elevados, e protege a União Federal no plano nacional.

Esse ativismo judicial negativo ou não interventivo deixa uma situação delicada sub judice: Muitos Estados da Federação concederam incentivos fiscais à revelia do CONFAZ (principal motivo para as ADIs do conflito federativo), criando uma situação de potencial insegurança jurídica uma vez que mais da metade (54,5%) dessas ações ainda não tiveram julgamento de mérito. Em resposta a essa situação precária, a Senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO) propôs o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130 de 2014 que

Convalida os atos normativos de concessão de benefícios fiscais e concede remissão e anistia de créditos tributários referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Trans-

porte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (SENADO FEDERAL, 2014).

Como o processo legislativo é moroso em relação a outros procedimentos administrativos do Executivo, o próprio Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ celebrou em 29 de julho de 2014 o Convênio ICMS nº 70 que perdoa e anistia os créditos tributários relativos a incentivos e benefícios, fiscais e financeiros, vinculados ao ICMS concedidos pelos Estados e Distrito Federal, como se verifica a seguir

Cláusula primeira – Para fins de celebração de convênio que disponha sobre a concessão de remissão e anistia de créditos tributários relativos a incentivos e benefícios, fiscais e financeiros, vinculados ao ICMS autorizados ou concedidos pelas unidades federadas sem aprovação do CONFAZ, bem como a sua reinstituição, os Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo, Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal acordam que deverão ser observados os termos contidos no anexo único deste convênio.

Cláusula segunda – Este convênio entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União (CONFAZ, 2014).

Esse convênio também perdoa os créditos tributários de ICMS que porventura foram originados por força de decisão do STF em ADI, que julgou inconstitucionais os benefícios. Em resumo, o convênio 70 faz com que todas as ADIs do conflito federativo, objeto dessa pesquisa, percam o seu objeto, acabando com o conflito com um simples convênio, sem discutir a questão da guerra fiscal mais a fundo.

O embate e as complexas situações oriundas da guerra fiscal talvez estejam perto de um fim, caso o projeto acima seja convertido em Lei e caso não haja nenhuma ADI questionando o Convênio ICMS nº 70. Entretanto, as situações daqui para diante ainda estão longe de terem um fim, uma vez que a modificação da tributação do ICMS no destino (incerto) e não na fonte (certo) é tema de uma reforma tributária engavetada.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. (2002) Os Barões da Federação. 2. ed. São Paulo: Hucitec.
- BIRD, Richard M., VAILLANCOURT, François. (2006) Perspectives on Fiscal Federalism. Washington DC: World Bank Institute.
- CARVALHO, Ernani. (2006). Revisão Judicial e Judicialização da Política no Brasil: Seletividade e Especificidade In: 5º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Belo Horizonte. Disponível em www.cienciapolitica.org.br. Acesso em: 31 de julho de 2009.
- _____. (2007) Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: Aspectos Relevantes de sua Gênese e Desenvolvimento. Revista Sociologia e Política, nº 28, p. 161-179.

CONFAZ. (2014). Convênio ICMS nº 70 de 29 de julho de 2014, Brasília. Disponível em: http://www1.fazenda.gov.br/confaz/confaz/Convenios/ICMS/2014/cv070_14.htm

DAHL, Robert. (1957) Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. *Journal of Public Law* n. 6, vol. 279.

FEREJOHN, John; WEINGAST, Barry R. (1997) *The New Federalism – Can the States be Trusted?* Stanford: Hoover Institution Press.

FILIPPOV, Mikhail, ORDESHOOK, Peter C., SHVETSOVA, Olga. (2004) *Designing Federalism – A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge University Press.

HALBERSTAM, Daniel. (2008) Comparative Federalism and the Role of the Judiciary. In: WHITTINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel, CALDEIRA, Gregory A. (Orgs) *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, 2008. p. 142-164.

HAMILTON, Alexander, JAY, John, MADISON, James. (2003) *O Federalista*. Campinas, Russel.

HELMKE, Gretchen. (2005) *Courts Under Constraints*. Cambridge University Press.

HIRSCHL, Ran. (2008) The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel, CALDEIRA, Gregory A. (Orgs) *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, p. 119-141.

KELSEN, Hans. (2003) *Teoria Pura do Direito*. Tradução: José Cretella Jr. e Agnes Cretella. 3 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais.

LIJPHART, Arend. (2003) *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MELO, Marcus André. (2007) Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia. In: MELO, Carlos Ranulfo, SÁEZ, Manuel Alcántara. (Org) *A Democracia Brasileira*. Belo Horizonte, Editora da UFMG. p. 237-266.

REGIS, André. (2008) *O Novo Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense.

RIKER, William. (1969) Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matters? *Comparative Politics*, n. 2, p. 324.

RODDEN, Jonathan, WIBBELS, Erik. (2002) Beyond The Fiction of Federalism. *World Politics* n. 54, pp. 494-531.

RODDEN, Jonathan. (2002) The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, vol. 46, nº. 3, July, pp. 670-687.

_____. (2003) Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization* n. 57, Fall, pp. 695-729.

_____. (2006) *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press.

SENADO FEDERAL (2014). Projeto de Lei do Senado Federal nº 130. Senado Federal, Brasília. Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=148823&-tp=1>

SOUZA, Celina. (1998) Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3.

TER-MINASSIAN, Teresa (1997) Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Overview. In: TER-MINASSIAN, Teresa. (Org.) Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington DC, International Monetary Fund, p. 3-24.

VIANNA, Luiz Werneck, CARVALHO, Maria Alice Resende de, MELO, Manuel Palacios Cunha, BURGOS, Marcelo Baumann. (1999), A Judicialização da Política e as Relações Sociais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan.

WALTENBURG, Eric N.; SWINFORD Bill. (1999), Litigating Federalism – The States Before the U.S. Supreme Court. Greenwood Press.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES