

**Excelentíssimo(a) Senhor(a) Doutor Juiz Federal da _____ Vara da
Subseção Judiciária de Belo Horizonte/Minas Gerais**

LUCAS LASMAR DE MOURA COSTA RESENDE, brasileiro, solteiro, **Deputado Estadual**, com endereço na Rua Rodrigues Caldas, 30, Gabinete 234, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG, CEP 30.190.921, C. Id. 12375506, SSP/MG, CPF 016.590.896-38, **cidadão de Minas Gerais** com Título de Eleitor 1838.2943.0230, Zona 197, Seção 0123, Oliveira/MG, por seus advogados abaixo assinados, vem, respeitosamente, com fulcro no art. 5º, LXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988,¹ e no art. 1º da Lei Federal nº 4.717/1965, propor a presente **AÇÃO POPULAR** em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, do Sr. **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, do Sr. **PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL**, bem como do Sr. **MINISTRO DA FAZENDA**, que poderão ser citados na **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**, na pessoa do Procurador-Regional da União na 6ª Região, com endereço Rua Santa Catarina, nº 480, 17º a 23º Andares, Lourdes, Belo Horizonte/MG, CEP: 30.170-080, e-mail pru6@agu.gov.br, telefone: (31) 3029-3107, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

¹ Art. 5º. [...]. LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor **AÇÃO POPULAR** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...].

A. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DA PRESENTE AÇÃO

1. A presente Ação Popular deve ser admitida, porque o Autor, como cidadão, é parte legítima para propô-la, por força do art. 5º, LXXIII da CRFB/1988 e do art. 1º da Lei 4.717, de 1965,² conforme cidadania comprovada com a apresentação do título eleitoral e da respectiva carteira de identidade.³
2. Da mesma forma, possuem os Requeridos legitimidade passiva para o processo, uma vez que são os responsáveis pelo ato impugnado, flagrantemente lesivo ao patrimônio público do Estado de Minas Gerais e de seus Municípios, em conformidade com o que dispõe o art. 6º da Lei 4.717/1965.⁴
3. Dúvidas não existem de que se submete à competência deste MM. Juízo o objeto da presente Ação Popular, uma vez que se trata de feito no qual a União ocupa o polo passivo devendo, portanto, V. Exa. conhecê-la, processá-la e julgá-la, conforme prevê o art. 109 da CRFB/1988⁵ e art. 5º, *caput* e § 2º, da Lei 4.717/1965 (LAP),⁶ sendo certo que a jurisprudência do STF, quer sob a égide da carta política anterior, quer em face da CRFB/1988, firmou-se no sentido de reconhecer que não se incluem na esfera de competência da Corte Suprema o processo e o julgamento de ações

² Art. 1º da Lei 4.717/1965. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

³ Art. 1º. [...]. §3º da Lei 4.717/1965. A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

⁴ Art. 6º da Lei 4.717/1965. A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

⁵ Art. 109 da CRFB/1988. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - As causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; [...].

§ 2º. As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o Autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

⁶ Art. 5º da Lei 4.717/1965. Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município. [...].

§ 2º. Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoas ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

populares constitucionais, ainda que ajuizadas contra atos e/ou omissões do Presidente da República (PET 5856 AGR/DF).

4. Cuidam-se, os demais Requeridos, de órgãos/entidades previstas no art. 1º da Lei 4.717/65,⁷ como também seus dirigentes, produtores diretos dos atos sindicados, abrangendo-se no polo passivo todos aqueles que, de algum modo, contribuíram por ação ou omissão, na esteira do que pressupõe o art. 6º da Lei 4.717/65.⁸

5. Assim, como demonstrado, ocorrem os pressupostos de admissibilidade da ação, anotando-se que a Primeira Turma do STF, no julgamento do RE nº 170.768, Relator o Ministro Ilmar Galvão, assentou que, para cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam da Administração Pública, dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos uma vez que o inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal abarca não só o patrimônio material da entidade pública, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico (DJ de 7/4/99).

B. DOS FATOS

6. Como é de conhecimento público, o Estado de Minas Gerais está atravessando severa e grave crise financeira. A mesma situação gravosa atormenta os Municípios mineiros. A questão é tão tormentosa que, em 7 de dezembro de 2016, durante a Reunião Extraordinária de Plenário realizada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o legislador mineiro ratificou o Decreto nº 47.101/2016,

⁷ Ainda que não tivessem sido arroladas todas as autoridades acima, o que se realizou por cautela, dúvida não há de que o Superior Tribunal de Justiça já fixou entendimento segundo o qual não há litisconsórcio passivo necessário em Ação Popular. Nesse sentido: AgRg no Recurso Especial nº 1.321.495/PR (2012/0089282-6). Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/A%C3%A7%C3%A3o-popular,-ferramenta-para-o-controle-social-do-patrim%C3%B4nio-coletivo. Acesso em: 5/6/2018.

⁸ Art. 6º da Lei 4.717/1965. A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º. Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo. [...].

§ 3º. A pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º. O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º. É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

do Sr. Governador do Estado (Projeto de Resolução 40/2016), que declarou situação de CALAMIDADE FINANCEIRA. Desde então, a situação só se agravou, sobretudo, após a pandemia do coronavírus.

7. Mesmo diante desse quadro de calamidade financeira, a União Federal segue pressionando o Estado de Minas Gerais a quitar uma infundada dívida, que já ultrapassa a cifra de 160 bilhões de reais. Para piorar, o ente federado maior vem impondo ao Estado a adesão ao disforme Regime de Recuperação Fiscal, fazendo absurdas exigências, agravando ainda mais a severa crise.

8. Entretanto, pelo menos por enquanto, a validade e o montante da dívida não serão questões enfrentadas nesta petição, apesar das consequências de toda ordem que tudo isso vem causando aos cidadãos mineiros (ameaça de atraso no pagamento do funcionalismo público; retenção de transferências constitucionais obrigatórias; obras interrompidas; hospitais sem medicamentos etc.).

9. O que precisa ficar aqui gizado é que **a presente ação popular não tem nenhum color político**. Não se questiona a linha ideológica D ou E; não se pretende acusar o partido N ou Z. O que a ação popular ataca é uma “disfunção institucional” propiciada pela União que, ao longo de vários e vários governos dos mais diversos partidos políticos, proporcionou um danoso DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO absurdamente nocivo aos interesses dos cidadãos mineiros e que vem causando sofrimento e o desmonte do aparato prestacional do Estado de Minas Gerais.

10. O que a presente ação popular questiona e, por isso, se pede providências judiciais, é a sonegação, por parte da União Federal, da parcela que cabe ao Estado de Minas Gerais e aos Municípios mineiros relativa à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A União, por décadas, vem arrecadando a referida contribuição especial, sem compartilhar sua receita com o Estado de Minas Gerais e com seus Municípios, como constitucionalmente devido. Isso é o que se pretende demonstrar.

11. Ressalte-se que a presente ação vem acompanhada do Parecer da lavra do Professor de Direito Tributário e Financeiro da Universidade Federal de Minas Gerais, Dr. Onofre Alves Batista Júnior, que igualmente subscreve esta ação popular.

C. **OS FUNDAMENTOS DA AÇÃO**

C.1. **A CSLL É UM “IMPOSTO RENDA PARALELO”**

12. A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO DA PESSOA JURÍDICA (CSLL) foi instituída pela Medida Provisória nº 22, de 6 de dezembro de 1988, que o Congresso Nacional aprovou e foi convertida na Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, embora sua incorporação na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) tenha se dado apenas em 1998, pela Emenda Constitucional nº 20, que alterou o art. 195, I, “a” da CRFB/1988.

13. Como ressaltado, **a CSLL adota o mesmo fato gerador e base de cálculo do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ)**, incidindo os dois tributos sobre o acréscimo patrimonial do contribuinte (lucro). Da mesma forma, **aplicam-se à CSLL, as mesmas normas de apuração e de pagamento estabelecidas para o IRPJ**. Na verdade, **a legislação brasileira que disciplina o IRPJ é basicamente a mesma que regula a CSLL**, portanto, sob o ponto de vista prático e nos termos da doutrina mais abalizada, **a CSLL e o IRPJ são tributos idênticos!**

14. A única peculiaridade que distingue os dois tributos é de natureza financeira, e não tributária. Isso porque a investigação da natureza jurídica e da constitucionalidade do tributo “contribuição social” é matéria de índole tributária, entretanto, a verificação da eventual destinação dos recursos arrecadados com o tributo é de índole financeira. Isso, a propósito, é o que ficou pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no RE 566.007/RS (STF, Plenário, RE 566.007/RS, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 13/11/2014), quando a Corte Maior firmou que eventual inconstitucionalidade da desvinculação parcial da receita das contribuições especiais (DRU) não deve acarretar repetição de indébito se o tributo for constitucional, porque a destinação dos recursos é uma questão financeira (e não tributária).

15. A CSLL tem sua receita, nos termos da CRFB/1988, destinada à Seguridade Social, entretanto, pelo viés tributário, os dois tributos (CSLL e IRPJ) são absolutamente idênticos, cabendo distinção apenas com relação ao viés financeiro (destinação da receita). Apenas extramuros do Direito Tributário, já na seara do Direito Financeiro, é que os recursos da CSLL são destinados à Seguridade Social.

16. Cabe ressaltar, porém, que sequer essa apontada diferença tem tonalidades mais firmes, porque a Seguridade Social, nos termos do caput do art. 195 da CRFB/1988,⁹ deve ser financiada com recursos provenientes do orçamento da União (proveniente dos impostos, inclusive do IRPJ) e com recursos arrecadados das contribuições sociais (como a CSLL). No final das contas, se pelo viés

⁹ Art. 195 da CRFB/1988. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...].

tributário a CSLL e o IRPJ são “tributariamente” idênticos, pelo viés financeiro, ambos destinam recursos para a Seguridade Social, nos termos do art. 195 da CRFB/1988.

17. Em síntese, a CSLL, na realidade, é uma espécie de “IMPOSTO RENDA PARALELO” não compartilhado com os entes subnacionais e com receita afetada à Seguridade Social.

C.2. A LESÃO AO PRINCÍPIO FEDERAL

18. A “separação de poderes” foi aperfeiçoada no texto constitucional, sobretudo, para evitar que os poderes se concentrem nas mãos do Chefe do Executivo. Por sua vez, a “separação vertical de poderes” (FEDERALISMO) é um fundamental complemento para construção de um Estado Democrático de Direito.

19. O FEDERALISMO aparece como princípio em todas as constituições republicanas brasileiras, desde 1891. Na CRFB/1988, o art. 1º da CRFB/1988, logo a partida, já proclama que a REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios, e do Distrito Federal”. Nesse sentido, PRINCÍPIO FEDERATIVO, cláusula pétrea nos termos do art. 60, § 4º, I, da CRFB/1988, já aparece no nome da república.

20. O FEDERALISMO é o mais firme desenho institucional que possibilita a separação dos poderes. Cada ente deve ser autônomo, administrativamente, politicamente e financeiramente. Essa é a forma de Estado mais compatível com o projeto constituinte de se modelar um Estado Democrático de Direito. O PRINCÍPIO FEDERATIVO aparece como cláusula pétrea, devendo o “EQUILÍBRIO FEDERATIVO”, portanto, ser mantido, não se admitindo sua ruptura sequer por emendas constitucionais. Trata-se de norma que deve garantir o intento democrático-descentralizador da CRFB/1988.

21. A CRFB/1988 foi modelada para dar atendimento a dois objetivos fundamentais: (a) firmar uma verdadeira democracia e (b) proclamar e efetivar direitos fundamentais. Instituída à luz da redemocratização do País, a CRFB/1988 firmou o “FEDERALISMO” como princípio constitucional garantidor da descentralização do poder político e fiscal. Como princípio de organização política, pressupõe a autonomia política e financeira dos entes menores e previne o comprometimento da unidade da Federação, formada justamente pela “união indissolúvel” dos Estados e Municípios e do DF.

22. O PACTO FEDERATIVO idealizado pela Assembleia Nacional Constituinte, com evidente intuito democrático-descentralizador, pretendeu outorgar autonomia política e financeira aos Estados, ao

DF e aos Municípios, delimitando-lhes competências materiais e tributárias de forma a propiciar o convívio harmônico entre os diversos entes federados.

23. A “autonomia” política, consequência imediata do princípio federal, autoriza os Estados-Membros a legislarem, a estatuírem ordens constitucionais próprias e a exercerem os poderes que habitualmente modelam o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), tudo em consonância com a Constituição Federal. A “autonomia” financeira de cada ente subnacional, por outro giro, reclama que a cada pessoa política seja assegurada “competência tributária”, que foi atribuída pela CRFB/1988, nos artigos 153 (União), 155 (Estados e DF) e 156 (Municípios e DF). Da mesma forma, nos artigos 157 a 159, além dos tributos da competência de cada um dos entes, a CRFB/1988 firmou transferências que devem complementar os recursos necessários com os quais cada uma das pessoas políticas pode contar para cumprir seu papel.

24. Para que exista autonomia política, sobretudo para que ela seja materialmente exercida, é essencial que exista autonomia financeira. Nesse sentido, o PRINCÍPIO FEDERATIVO deve funcionar como um anteparo à centralização dos poderes, sobretudo em um regime presidencialista. Por isso, a CRFB/1988 buscou dotar os entes federados de autonomia financeira e o texto constitucional estabeleceu, exaustivamente, as competências de cada um dos entes federados, bem como as fontes de receitas necessárias (tributos e transferências).

25. A CRFB/1988 modificou a estrutura do sistema tributário nacional e ampliou os repasses constitucionais da receita de tributos instituídos pelos entes maiores para os entes menores. A CRFB/1988, assim, fez uma significativa descentralização financeira no Brasil e foram ampliadas as transferências da receita de tributos instituídos pelos entes maiores para os entes menores. Tudo isso, em conformidade com o PRINCÍPIO FEDERATIVO, visou a dotar Estados, DF e Municípios de autonomia financeira. Assim foi firmado o “PACTO FEDERATIVO” e, nesses termos, foi estabelecido o “EQUILÍBRIO FEDERATIVO”.

26. Especificamente quanto aos tributos federais, a CRFB/1988 previu a partilha do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Apenas não são repartidos os impostos com finalidade claramente extrafiscal. Dentre os tributos da União que são partilhados com os Estados e Municípios, destacam-se o IR (50%), o IPI (10%), os impostos residuais (20%), e, dentre

as contribuições especiais, somente a CIDE combustível (29%). Por isso, o IRPJ deve ser entregue aos entes subnacionais pela União, nos termos do art. 159, I, da CRFB/1988.¹⁰

27. Vale frisar que, a cada um dos entes federados devem ser atribuídos os recursos necessários para cumprir sua missão constitucional, sem ter de se submeter aos caprichos e favores da União. Por isso, a CRFB/1988 garante o “EQUILÍBRIO FEDERATIVO”, evitando a submissão dos entes federados ao poder central, pelo viés financeiro. Até mesmo para as despesas adicionais a CRFB/1988 estabeleceu os mecanismos próprios, em absoluta sintonia com o princípio federativo, determinando que os impostos residuais devem também ser partilhados com os Estados-Membros (art. 157, II). Todo esse desenho constitucional visa impedir que o ente maior amplie sua dominação sobre os entes menores por meio da concentração de recursos financeiros, desequilibrando o PACTO FEDERATIVO.

28. A concentração de recursos financeiros no ente central atenta contra o princípio democrático, uma vez que repasses financeiros passam a ocorrer por meio de “transferências voluntárias”, promovendo a conhecida “política dos pires nas mãos”. Por meio dessa estratégia política, os Governadores são subjugados e precisam se submeter aos desmandos do Executivo central para terem acesso aos recursos necessários para que o Estado possa cumprir sua missão constitucionalmente posta.

29. O desenho constitucional brasileiro é estabelecido para que a União, se quiser majorar a carga tributária, alargue a base de cálculo ou as alíquotas dos impostos existentes, ou, se for o caso, lance mão de impostos residuais (que são compartilhados). Assim, a CRFB/1988 modelou o sistema tributário em sintonia com os mandamentos do federalismo, para evitar o desequilíbrio federativo.

30. Firmado o pacto federativo e vigente a CRFB/1988, estabelecidas as atribuições e firmadas as fontes de recursos necessários, começaram a funcionar as instituições da República Federativa para modelar um Estado Democrático de Direito. Entretanto, embora a CRFB/1988 tenha firmado mecanismos para obstar a histórica tendência centralizadora dos poderes, as emendas

¹⁰ Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano; [...].

constitucionais foram provocando, novamente, um desequilíbrio de forças entre a União e os demais entes da federação.

31. Pouco a pouco, a União foi promovendo uma centralização de poderes, em flagrante ofensa aos mandamentos fulcrais da CRFB/1988, fraudando o princípio federativo e deturpando o sistema constitucional tributário, tornando-o disfuncional, complexo e ineficiente. O PACTO FEDERATIVO buscou concretizar um efetivo Estado Democrático de Direito, entretanto, a União Federal, ao longo dos anos, foi subvertendo o modelo previsto na CRFB/1988, seja com artifícios como a DRU, seja com a proliferação desregrada de contribuições especiais não compartilhadas.

C.3. A FRAUDE À CONSTITUIÇÃO

32. Em uma federação, a rígida repartição de competências tributárias proporciona “equilíbrio federativo” e “autonomia financeira” para os entes subnacionais. Assim, as materialidades tributáveis não representam apenas um critério qualquer de atribuição de poder de tributar, mas servem como mecanismo decisivo para garantir o “equilíbrio federativo” que, em última análise, é fundamental para o “equilíbrio dos poderes” e para o atendimento do ideal democrático.

33. A outorga de “poder de tributar” à União no que toca as “contribuições especiais” não pode se traduzir em uma espécie de “cheque em branco” para invadir potencial tributário dos entes subnacionais e, em reverência ao “PRINCÍPIO FEDERATIVO”, não traduz autorização para afetar o “equilíbrio federativo”.

34. A erosão do modelo federativo foi sendo promovida lentamente, por meio de um verdadeiro movimento sorrateiro de “FRAUDE À CONSTITUIÇÃO”, que, afinal, não foi obstado pelo STF, apesar do esforço de vários Ministros. Essa degradação lenta e sistemática foi desmontando o modelo federal e foi promovendo o desgaste do Estado Democrático. Assim, o poder, ao longo dos anos, foi se concentrando na União, deixando as bases da democracia brasileira corroídas.

35. A frequente instituição e majoração de contribuições sociais pela União busca sempre justificativa na necessidade de se financiar os serviços ligados à área social. Entretanto, no final das contas, o Caixa Federal é um só e o “dinheiro não tem carimbo”. Por outro giro, como determina o art. 195, *caput*, da CRFB/1988, a Seguridade Social deve ser financiada “mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios” e por meio da arrecadação das contribuições sociais. Nesse sentido, em última análise, tudo aquilo que se arrecada com as

contribuições sociais serve tão somente para evitar a retirada de dinheiro do orçamento da União e o gasto da receita de outros tributos (inclusive do IRPJ).

36. Na verdade, a União costumeiramente passou a lançar mão das contribuições sociais em função da sua não submissão à sistemática de repartição de receitas (prevista nos artigos 157 a 159 da CRFB/1988) e em função da sistemática da DRU, que possibilitava o desvirtuamento do caráter finalístico das contribuições.¹¹

37. A desnecessidade de repartição dos recursos com os entes subnacionais é a principal razão de a União preferir incrementar a arrecadação tributária por meio das contribuições especiais, ao invés de fazê-lo por meio dos impostos, cuja arrecadação é, em regra, partilhada com Estados e Municípios. Todo esse contexto, assim, tem causado um desequilíbrio no sistema de repartição da arrecadação tributária, não só porque a União passou a ter uma forte arrecadação com a instituição de tributos não partilháveis, como porque isso possibilita a ela uma significativa redução nos impostos federais partilhados com os Estados e Municípios, através das políticas desonerativas.

38. Na verdade, a União reverteu o ideal federativo buscado pela CRFB/1998, em nítido prejuízo das unidades subnacionais, configurando uma espécie de “sistema tributário dual”. A partir do momento que a União passou a promover a desonerações e deduções dos tributos partilhados e, concomitantemente, passou a criar e a aumentar os tributos não partilhados, a saúde financeira dos entes federativos menores ficou substancialmente afetada.

39. A União, ao invés de fazer uso de sua competência para instituir os chamados “impostos residuais”, que devem ser partilhados com os entes subnacionais, prefere criar ou majorar as contribuições especiais, tendo em vista o fato de que a receita dessa espécie tributária não é objeto de partilha. Desta forma, o que mais contribuiu para o desequilíbrio das finanças dos Estados e Municípios foi a opção política feita pela União de autofinanciar-se por meio da instituição e majoração de contribuições especiais, tributo não sujeito à distribuição vertical de receitas.

40. A política arrecadatória adotada pelo Governo Federal está alterando o equilíbrio federativo e reduzindo substancialmente a autonomia financeira dos Estados e Municípios em prejuízo de seus cidadãos, que deixam de receber serviços públicos de qualidade, em especial aqueles ligados à educação, saúde e segurança (principais despesas de um Estado de desiderato social).

¹¹ A União abandonou parcialmente o antifederativo mecanismo da DRU com a EC nº 93/2016, que retirou do seu bojo as rentáveis contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social (contribuições previdenciárias patronais e do segurado, PIS/Cofins, CSLL).

41. A propósito, se a União centraliza mais de 68% da receita tributária (da arrecadação total, os Estados respondem por apenas 25% e os Municípios por 7%), aos entes subnacionais cabem, cada vez mais, as despesas com saúde, com educação e com segurança. Hoje em dia, a União gasta, por exemplo, apenas 4% a 5% de seu orçamento com saúde. Nos gastos com o Sistema Único de Saúde, a princípio, a União participava com mais de 50% das despesas (2000) e, hoje, com menos de 35% (2022). Os gastos foram sendo pouco a pouco repassados para Estados e Municípios. Indevidamente, se a União tem 68% da receita tributária total, são os entes subnacionais que assumem cerca de 68% dos gastos com saúde! Com relação aos gastos com educação (dados de 2021), cerca de 72% estão a cargo dos Estados e Municípios. Os gastos com segurança (Polícia Militar, Polícia Civil e Sistema Prisional), basicamente, ficam a cargo dos Estados (82% com os Estados).

42. A maior fatia da receita tributária total fica com a União, mas os gastos essenciais com educação, saúde e segurança ficam, em sua maior parte, com os entes subnacionais. O resultado é a falência do modelo prestacional de Estado Democrático de Direito.

43. A União, sobretudo, gasta com Previdência Social e Dívida Pública. A Previdência Social, por anos, foi superavitária, mas teve seus recursos desviados para o Orçamento Geral por meio da DRU. Mesmo assim, a União, hoje, gasta do total arrecadado apenas cerca de 20% com Previdência Social. Entretanto, quase 50% da receita da União é aplicada no pagamento da Dívida Pública (cerca de 50,78% do gasto federal de quase 2 trilhões). Por isso, a Dívida Pública, essencialmente interna, funciona como um “substitutivo” aos tributos e um forte atrativo para as classes mais abastadas e para o sistema financeiro, que, assim, são os únicos beneficiados com a centralização de recursos na União.

44. Assim, no “Brasil dos rentistas”, a desigualdade social cresce de forma assustadora e Estados e Municípios são obrigados a recorrer à União para cobrirem seus déficits orçamentários. A política da União, levada a cabo por todos os governos após a CRFB/1988, sistematicamente, promove a centralização das receitas e descentralização das despesas, em flagrante ofensa ao PRINCÍPIO FEDERATIVO.

45. Se a falta de compensação financeira em razão da desoneração propiciada pela Lei Kandir, que isentou a exportação de *commodities*, feriu a fonte de recursos dos Estados e Municípios que se dedicam à atividade de exportação de produtos primários, a União foi alargando a incidência da PIS/Cofins. Assim, se não compensou os Estados e os Municípios, a União avançou sobre a base

consumo (da competência estadual – ICMS e municipal - ISS) por meio da tributação sobre a receita que, na verdade, funciona como uma espécie de “tributo disfarçado sobre o consumo”.

46. Como bem afirmou o Relator da ADO 25, o Ministro Gilmar Mendes, a União usou e abusou do mecanismo constitucional que possibilita a criação de contribuições e deu causa, assim, a um severo desequilíbrio no pacto federativo, agravando, ainda mais, a carga tributária brasileira. Por outro giro, ao suprimir a competência constitucionalmente assegurada aos entes federados de tributar as exportações de produtos primários e semielaborados prejudicou significativamente a autonomia financeira dos Estados, do DF e dos Municípios.

47. Como afirmou o Ministro Luiz Roberto Barroso, também na ADO 25, a crise pela qual passam Estados e Municípios foi em grande parte causada pela União, que estabeleceu políticas tributárias que privilegiaram as contribuições especiais em detrimento dos impostos (que seriam partilhados), que concedeu desonerações em impostos cuja receita seria partilhada com os entes menores e que, ainda, se omitiu com relação às devidas compensações decorrentes da Lei Kandir.

48. Mesmo assim, a União constrange os Estados a assinarem os destruidores “Regimes de Recuperação Fiscal” para forçá-los a pagarem suas dívidas com o ente central. Entretanto, quando deve assumir suas dívidas para com os Estados, usa de seu poder e se furta de efetuar os devidos pagamentos.

49. Em ofensa lenta e gradual ao PRINCÍPIO FEDERAL, a União vem alargando a incidência das contribuições sociais incidentes sobre a receita e não compartilhadas com os Estados e os Municípios, instituindo um “verdadeiro ICMS federal” (PIS e COFINS não cumulativa). Se não compensou os Estados, por outro giro, a União avançou sobre a base consumo.

50. Assim, os recursos foram se concentrando cada vez mais no ente federativo maior. A autonomia financeira dos Estados e Municípios, fundamental para uma federação, foi sendo constantemente comprometida, o que acaba por afetar diretamente os cidadãos, tendo em vista que são justamente os entes menores que possuem como atividade finalística a educação, a saúde e a segurança.

51. O federalismo fiscal brasileiro, como bem afirmou o Ministro Teori Zavascki, na ADO 25, foi sendo “esfrangalhado”, pouco a pouco, com essas ofensas ao PRINCÍPIO FEDERATIVO, em um movimento de “FRAUDE À CONSTITUIÇÃO”.

52. Apenas para se ter uma ideia de como a União direcionou seus esforços arrecadatórios para as “contribuições especiais”, entre 1994 e 2002, a carga tributária brasileira subiu de 24% para 33% do PIB e, nesse mesmo período, a parcela das “contribuições especiais” na receita total cresceu de 11%

para 48%. Atualmente, cerca de dois terços de todo valor arrecadado pela Receita Federal vêm das contribuições.

53. Como bem afirma o Ministro Gilmar Mendes (na ADO 25), vem ocorrendo uma “inversão do quadro de partilha constitucional” e, ao longo dos anos, os recursos foram se concentrando no ente federativo maior, em claro movimento centrípeto, contrário ao idealizado pelo constituinte de 1988. Por não serem tributos partilhados, as “contribuições especiais” foram proliferando e sendo majoradas, provocando uma sensível concentração da receita tributária na União, gerando uma alteração grave e perversa no equilíbrio federativo brasileiro, concentrando recursos financeiros na União, ofendendo, assim, o ideal democrático-descentralizador da CRFB/1988.

54. A proliferação e aumento da receita das “contribuições especiais” foi gradativamente criando um verdadeiro “Sistema Tributário Paralelo”, gerando insegurança e proporcionando abusos, além de, sobretudo, uma invasão ao potencial arrecadatório de impostos dos entes subnacionais.

55. Como visto, a CSLL tem seu regramento “espelhado” na disciplina do IRPJ e, na realidade, é um “tributo paralelo sobre a renda” não compartilhado com os entes subnacionais. Assim, é evidente que a União contorna os mandamentos constitucionais que disciplinam o compartilhamento do Imposto de Renda com os entes subnacionais instituindo e majorando a CSLL.

56. A “identidade” dos dois tributos sobre a renda é tanta que o art. 11 da Lei nº 13.202/2015, forçosamente, teve de estabelecer que os acordos que o Brasil celebra para evitar a dupla tributação abrangem não apenas o IRPJ, como também a CSLL.

57. A CSLL, instituída pela Lei nº 7.689/1988, para financiar a seguridade social, veio como um “complemento da tributação do IRPJ”, porque, quando da sua criação, houve uma redução da alíquota do IRPJ e a instituição da CSLL (com alíquota de 8%) para fazer face ao montante de receita que foi reduzido. Entretanto, enquanto parte da arrecadação do IRPJ é dividida com outros entes federativos, a arrecadação da CSLL fica integralmente com a União.

58. A MP 22/1988, que foi apresentada pela Mensagem nº 158/1988-CN, traz a Exposição de Motivos nº 385 que, de forma escandalosa, despreza o “princípio federal” e o “equilíbrio federativo”, deixando evidenciado o interesse da União de criar a CSLL para reduzir o IRPJ, ou seja, a vontade de majorar sua fatia na receita decorrente dos tributos sobre os lucros às custas de uma minimização no *quantum* que deveria corresponder aos entes subnacionais.

59. A MP 22/1988 foi editada com o declarado objetivo de reduzir a parcela que caberia aos entes subnacionais na partilha de receitas tributárias sobre o lucro! Assim firma a afrontosa Exposição de Motivos nº 385/1988:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de medida provisória, que institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas domiciliadas no País, reduz o imposto de renda incidente sobre o lucro real das empresas e a contribuição devida ao PIS/PASEP. [...].

2. A Constituição Federal, recém-promulgada, traz em seu bojo uma série de benefícios sociais que coloca a seguridade social, no Brasil, ao mesmo nível da existente nos países mais adiantados do mundo. Dentre esses benefícios, podem ser destacados: o novo sistema de aposentadoria e pensões, que assegura ao inativo benefícios compatíveis com os proventos percebidos quando em atividade; a extensão desses benefícios ao trabalhador rural; a melhoria das condições do seguro-desemprego e o abono anual equivalente a um decimo quarto salário para os trabalhadores de menor renda, além de outros.

3. Por outro lado, embora todos esses benefícios representem a necessidade de volumosos recursos orçamentários adicionais, já a partir do exercício de 1989, a própria Constituição elegeu as fontes do seu custeio. [...].

7. Importante ressaltar, outrossim, que a nova Constituição tanto se preocupa com o atendimento social criado, que, no próprio art. 195, § 4º, estabelece que a lei poderá indicar outras fontes, além daquelas de que trata esse projeto, destinadas à manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I, ou seja, além das contribuições com que se pretende contar, a União poderia instituir, mediante lei complementar, ate mesmo impostos que pudessem garantir o atendimento desses benefícios. [...].

9. Paralelamente, sugere-se que a alíquota do imposto de renda incidente sobre o lucro real das pessoas jurídicas, atualmente de 35%, seja reduzida para 30%, a fim de amenizar a carga tributária daqueles contribuintes que irão arcar com a contribuição social. [...].” (g.n.)

60. De forma evidente e artimaniosa, a CSLL foi criada e vem sendo usada para evitar a partilha de recursos da União com os entes subnacionais. Assim, os Estados, o DF e os Municípios são “fraudados” (fraude à lei) na partilha das receitas tributárias. Isso porque, se metade da arrecadação do IRPJ deve ser dividida com os entes subnacionais, a arrecadação da CSLL fica integralmente com a União.

61. A CSLL, ao se tornar uma espécie de “adicional do imposto de renda com destinação especificada” (para a Seguridade Social), sempre foi um mecanismo de evitação do compartilhamento de receitas da tributação sobre a renda com os entes subnacionais, conforme determinado pelo art. 159, I, da CRFB/1988.

62. É ressabido que, em 2007, no julgamento da ADI 15, o STF decidiu que a CSLL era constitucional. Entretanto, o Judiciário precisa, sob pena de deixar o desenho federal ser desfigurado, zelar

rigorosamente pela modelagem constitucional e pela racionalidade do Sistema Tributário Nacional, atuando firmemente para evitar a FRAUDE À CONSTITUIÇÃO e os abusos.

C.4. A FRAUDE À CONSTITUIÇÃO E A APLICAÇÃO DA NORMA FRAUDADA

63. A FRAUDE À LEI, como bem observa Heleno Taveira Torres,¹² é aquela “violação indireta de normas, encobertas por outras normas, de forma ardilosa, mediante atos unilaterais ou bilaterais, de tal modo que o sujeito possa fugir à aplicação de normas imperativas”. O agente, para escapar dos resultados previstos por uma norma específica (que deveria ser aplicada), se vale de outra dada para finalidades distintas. Uma norma serve de “anteparo” para evitar as consequências jurídicas de outra.

64. A FRAUDE À LEI se verifica quando se intenta amparar um resultado contrário a uma norma, utilizando outra que foi prevista para finalidade diferente. Pressupõe-se, então, a presença de duas normas: uma norma instrumento de cobertura e uma norma fraudada. Determinado resultado, cuja consecução pelos meios jurídicos normais seria esperado, é conseguido por meio de outros dispositivos jurídicos, que natural e primariamente possuem fins diversos.

65. A diferença entre a FRAUDE A LEI e a atividade *CONTRA LEGEM* está no fato de que, no último caso, verifica-se uma infração frontal e aberta a uma norma imperativa, ao passo que, na “fraude à lei”, não se ataca especificamente a norma fraudada, mas se realizam atos tendentes a substituir tal norma, para que em seu lugar se aplique outra, que favoreça os resultados desejados. Trata-se, portanto, de uma vulneração oblíqua a uma norma proibitiva ou imperativa, inderrogável pela vontade das partes. Trata-se de uma “manobra antijurídica” repelida pelo Ordenamento Jurídico, tal como o “desvio de finalidade” e o “abuso de Direito”. Como já se disse alhures, com o perdão da expressão, a “fraude à lei” tem a ver com uma espécie de “malandragem legislativa” que deve ser repelida pelo Direito.

66. Tal como determina o art. 166, VI, do novel Código Civil Brasileiro,¹³ os atos realizados ao amparo do texto de uma norma que estabeleça um resultado proibido pelo ordenamento jurídico ou contrário a ele, são considerados atos em “fraude à lei”, que não podem impedir a aplicação da norma que se pretende elidir.

¹² Cf. TORRES, Heleno Taveira. *Direito tributário e direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 338.

¹³ Art. 166 do Código Civil Brasileiro. É nulo o negócio jurídico quando: [...] VI - tiver por objetivo fraudar lei imperativa; [...].

67. Como sabido, a “fraude à lei” não exige sequer a intenção fraudulenta do agente, bastando que se verifique o resultado antijurídico (proibido ou contrário ao ordenamento jurídico). Não é sequer necessário que a pessoa que realiza o ato tenha a intenção de burlar a lei, porque o objetivo derradeiro da doutrina da “fraude à lei” é o de defender o melhor cumprimento das normas e não a repressão de qualquer intenção maliciosa.

68. Por outro giro, se a atividade *contra legem* tem como sanção a nulidade do ato, na “fraude à lei”, deve-se aplicar a norma fraudada. Se a norma fraudada é proibitiva, o ato será nulo; por outro lado, nos demais casos, o ato será válido, entretanto os seus efeitos serão dados pelo previsto na norma elidida. A reação que o Direito consagra, portanto, é a aplicação da norma destinada a regular o caso (norma fraudada), em lugar da norma que o agente intenta se amparar (norma de cobertura).

69. Na “fraude à lei”, dá-se um ataque ao ordenamento jurídico considerado como um todo, em ofensa ao espírito e à finalidade do ordenamento jurídico globalmente considerado. Por isso, o sentido da norma que deve ser aplicada (norma fraudada) é apurado a partir do conjunto das normas, não devendo ser acolhida a letra fria de uma lei isolada de cobertura.

70. Tal como a lei, a Constituição (como um todo) pode ser fraudada por meio de leis ou mesmo por emendas constitucionais. Entretanto, como já se pronunciou o Ministro Celso de Mello,¹⁴ o direito pátrio não admite mais a “fraude à vontade da Constituição”.

71. A FRAUDE À CONSTITUIÇÃO se dá quando a Constituição é fraudada por leis ou emendas constitucionais que distorcem a arquitetura constitucional ou ofendem/contornam seus princípios fundamentais. Tal como na “fraude à lei”, na FRAUDE À CONSTITUIÇÃO ocorre uma circunvolución de la Constitución. Por vezes, sequer ocorre uma inconstitucionalidade direta ou uma infração frontal e aberta à norma constitucional, mas uma espécie de “vulneração oblíqua”, de matiz antijurídico, aos mandamentos constitucionais. A aplicação de uma norma constitucional prevista para determinada finalidade é elidida por uma norma de cobertura. Seja por meio de uma lei, seja por meio de uma emenda constitucional, a aplicação de uma norma constitucional é elidida pela norma de cobertura que serve a finalidades distintas, vulnerando-se, assim, um princípio constitucional fulcral. A

¹⁴ Como aduziu o Ministro Celso de Mello em seus votos nos seguintes Mandados de Injunção de n. 670, 708 e 712: “Em suma, senhores Ministros, as considerações que venho de fazer somente podem levar-me ao reconhecimento de que não mais se pode tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia da União Federal, cuja omissão, além de lesiva ao direito dos servidores públicos civis – a quem se vem negando, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, já assegurado pelo texto constitucional -, traduz um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República”.

FRAUDE À CONSTITUIÇÃO pode ocorrer quando uma emenda constitucional ou uma lei atenta contra todo o sistema constitucional, vulnerando obliquamente um princípio ou uma regra constitucional, ofendendo um princípio constitucional fulcral (cláusula pétrea).

72. Atacando um princípio constitucional fulcral, o legislador faz com que existam duas regras constitucionais (a princípio) válidas, sendo que uma delas existe para evitar os resultados jurídicos da outra. Nesses casos, isoladamente avaliadas, as duas normas podem ser juridicamente perfeitas, portanto, pelo menos a princípio, não há de se falar em inconstitucionalidade de uma ou de outra, entretanto, por se tratar de “fraude à lei” (em sentido *lato*), cumpre impor os efeitos jurídicos da norma fraudada.

73. Não há, a princípio, inconstitucionalidade de norma a ser declarada, nem uma infração frontal e aberta a uma regra constitucional, mas sim uma espécie de “vulneração oblíqua” a uma outra regra constitucional, em ofensa a um princípio constitucional fulcral. Na FRAUDE À CONSTITUIÇÃO, o Sistema Constitucional é ferido em sua totalidade. Ambas as regras constitucionais devem ser aplicadas, mas os resultados que ocorrem em “fraude à lei” devem ser ajustados ao “espírito da Constituição”.

74. Na espécie, em que pese sequer ser necessária a pesquisa de intenções, é patente que a União instituiu por lei a CSLL para fraudar o mandamento constitucional que determina que parcela da receita do IRPJ seja partilhada com os entes subnacionais. Exatamente por isso é que focou todos os seus esforços arrecadatários nessa espécie tributária, utilizando-a ao invés de majorar as alíquotas do IRPJ, ferindo o PRINCÍPIO FEDERAL.

75. O Sistema Constitucional Tributário foi originalmente desenhado para garantir o “equilíbrio federativo” e o constituinte previu a situação de a União Federal instituir novos impostos para financiar despesas adicionais de seu orçamento fiscal (art. 154, I, da CRFB/1988), mas, em respeito ao princípio federativo, até mesmo o produto da arrecadação desse imposto deve pertencer aos Estados e DF à razão de 20%, nos termos do art. 157, II, da CRFB/1988. O Sistema Tributário desenhado pela CRFB/1988, como não poderia deixar de ser, foi pensado em absoluta sintonia com os mandamentos do princípio federativo.

76. Em razão da referida deturpação da arquitetura constitucional, relevante percentual da arrecadação federal deixou de ser compartilhado com os Estados e Municípios. As leis que instituem a CSLL, assim, servem de cobertura para que se possa elidir o cumprimento do art. 159, I, da CRFB/1988, em flagrante FRAUDE À CONSTITUIÇÃO e em ofensa ao PRINCÍPIO FEDERATIVO (cláusula pétrea da CRFB/1988).

77. Em vez de aumentar a alíquota do IRPJ ou de instituir imposto residual, para elidir a partilha de recursos com os entes subnacionais, a União instituiu e aumentou a alíquota de tributos (idênticos) que não são repartidos com os demais entes da Federação. Não partilhar a receita da CSLL, assim, é entendimento em FRAUDE À CONSTITUIÇÃO, ou seja, em infração ao princípio federativo e ao Sistema Tributário Nacional como um todo, portanto, que deve ser afastado, aplicando-se a norma fraudada (que determina a partilha de recursos – art. 159, I, da CRFB/1988).

78. Vale gizar que, nos termos do art. 166, VI, do novel Código Civil, é nulo o ato ou negócio jurídico que tiver por objetivo fraudar lei imperativa (“fraude à lei”). Nesse sentido, se a norma fraudada for proibitiva, o ato praticado apenas e simplesmente deve ser declarado nulo; entretanto, se a norma fraudada for imperativa, são os atos em “fraude à lei” praticados em conformidade com a “norma de cobertura” que precisam ser declarados nulos, para que os efeitos cabíveis sejam dados pela norma elidida. Assim, os atos que devem ser declarados nulos são aqueles praticados em “fraude à lei”, ou seja, são aqueles que possibilitam que os efeitos da “norma de cobertura” prevaleçam.

79. No caso em tela, a “norma fraudada” foi o art. 159, I, da CRFB/1988, uma vez que a União Federal editou a Lei nº 7.689/1988 (“norma de cobertura”) para não destinar os recursos da tributação dos lucros para os Estados e os Municípios. Portanto, são os efeitos do art. 159, I, da CRFB/1988 (que determinam o compartilhamento da arrecadação com os entes subnacionais) que devem ser mantidos para que se possa fazer prevalecer a conformidade ao Direito e a observância do princípio federativo. Para afastar o ilícito (“fraude à lei”), é preciso, assim, que o Judiciário declare nulo o ato ou a sucessão de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa praticados pela União que fizeram efetivos os efeitos da norma de cobertura” (Lei nº 7.689/1988), ou seja, que destinaram aos cofres federais o montante arrecadado com a CSLL, que, nos termos do art. 159, I, da CRFB/1988 (norma fraudada), deveria ser destinado aos Estados e Municípios.

80. Sonegar a partilha de recursos é minimizar a autonomia financeira dos Estados e Municípios; é desequilibrar o “PACTO FEDERATIVO”, é ofender o PRINCÍPIO FEDERATIVO, é arranhar o PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, é “fraudar à lei”, ou seja, é FRAUDE À CONSTITUIÇÃO.

81. A ausência de partilha da receita da CSLL ofende cláusula pétrea do federalismo e faz pouco do ideal democrático. Apenas aplicando a norma fraudada é que é possível afastar a “fraude à lei” (FRAUDE À CONSTITUIÇÃO) e evitar uma lesão ao ordenamento constitucional como um todo. Cabe frisar que não se trata de declarar a CSLL inconstitucional, sobretudo porque isso já foi decidido pelo STF, mas de aplicar os efeitos jurídicos da norma fraudada, qual seja, o art. 159, I, da CRFB/1988.

82. Ao contrário, a partir da constatação de que a CSLL é constitucional é que se faz necessário, para afastar a FRAUDE À CONSTITUIÇÃO, determinar à União que compartilhe com Estados e Municípios mineiros o valor correspondente à 50% (cinquenta por cento) de toda a arrecadação federal percebida a título de CSLL.

83. Obviamente, não se deve pretender que o ente maior efetue o depósito de bilhões de reais aos entes subnacionais de imediato, mas que considere esse valor no cálculo da dívida dos Estados e Municípios, e que, imediatamente, passe, afastando a FRAUDE À CONSTITUIÇÃO, a compartilhar com os entes subnacionais a receita dessa contribuição especial, nos termos do art. 159, I, da CRFB/1988.

84. O JUDICIÁRIO deve impedir os abusos e as fraudes perpetradas pela União contra o federalismo brasileiro e estancar esse movimento gradativo e sub-reptício de “fraude à lei” em ofensa ao PRINCÍPIO FEDERAL.

D. DO CABIMENTO DO PEDIDO DE DILIGÊNCIAS PARA INSTRUÇÃO DA PRESENTE AÇÃO

85. A presente ação vem acompanhada de Estudo sistemático elaborado pela Associação dos Funcionários Fiscais do Estado de Minas Gerais - AFFEMG, com dados extraídos a partir do site do Tesouro Nacional, de onde se pode verificar as perdas de receita (original e corrigida pelo IPCA) do Estado de Minas Gerais e de cada um de seus Municípios.

86. Para uma verificação inicial, do Estudo efetuado pela AFFEMG, pode-se verificar que os valores históricos não destinados ao Fundo de Participação dos Estados, apenas no que diz respeito à Minas Gerais, ultrapassam a cifra de 16,6 bilhões de reais, que, corrigido pelo IPCA, ultrapassam o montante de 50 bilhões de reais. Aos Municípios mineiros, o Estudo aponta que valores muito superiores foram sonegados ao Fundo de Participação dos Municípios, deixando um prejuízo agigantado para os entes subnacionais. O Estudo efetuado pela AFFEMG informa que, relativamente à CSLL, não foram destinados ao FPM dos Municípios mineiros, entre 1989 e 2022, em valores históricos, cerca de 48,7 bilhões de reais que, corrigidos pela SELIC, chegam ao montante de 260 bilhões de reais.

87. Em sintonia com o que determina o art. 1º, § 4º a § 7º, da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965,¹⁵ que regula a ação popular, o cidadão pode requerer à Receita Federal as informações que julgar

¹⁵ Art. 1º. [...] § 4º. Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

necessárias, bastando para isso indicar a finalidade delas. Nesse compasso, em homenagem ao interesse dos entes federados subnacionais, e em reverência ao **princípio da moralidade administrativa**, requer sejam apresentados os valores da receita tributária da CSLL relativos a todos os exercícios de sua vigência, que foram arrecadados no Estado de Minas Gerais. Cumpre, assim, pedir seja determinado à Receita Federal a apresentação dessas informações para a complementação da instrução da presente Ação Popular, se assim entender necessário o juízo.

E. DA IMPRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO À REPARAÇÃO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO

88. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o disposto no art. 21, da Lei 4.717/1965 não mais prevalece.

89. Com efeito, o art. 37, § 5º, da CRFB/1988 dispõe que “[a] lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”

90. Pela exegese do dispositivo em tela, calcada em lições de Carlos Maximiliano,¹⁶ extrai-se que a *mens legem* do constituinte originário foi colocar fora do alcance do legislador infraconstitucional o estabelecimento de prazos prescricionais para ações de ressarcimento ao Erário.

91. Destarte, não pode o juiz desprezar a ressalva feita pelo texto constitucional, de modo que inexiste prazo prescricional para o ajuizamento das ações que tratem de ressarcimento ao Erário. É essa a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷ fazendo praça, outrossim, a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni,¹⁸ para quem “as ações de ressarcimento de dano causados ao patrimônio são,

§ 5º. As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º. Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º. Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

¹⁶ Presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas; devem todas ser entendidas como escritas adrede para influir no sentido da frase respectiva (Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 110). No mesmo sentido, SILVA, José Pacheco da. *Tratados das Locações, Ações de Despejo e Outras*. 9ª ed. São Paulo: RT, 1994, p. 405.

¹⁷ In Curso de Direito Administrativo, 26ª ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57 de 18.12.2008, ed. Malheiros: São Paulo, 2009, p.1.048;

¹⁸ In MARINONI, Luis Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Procedimentos especiais*, São Paulo: RT, 2009, p. 281;

pelo que determina o art. 37, § 5º, da CRFB/1988, imprescritíveis. Desse modo, é preciso cingir, na ação popular, os efeitos da anulação do ato inquinado, da comunicação para eventual sanção administrativa, e do ressarcimento do dano ao patrimônio público. Este último é sempre imprescritível e pode ser objeto de ação popular independentemente do momento em que a ação é ajuizada".

92. Neste mesmo sentido, é a jurisprudência do STJ (REsp 1069779/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 13/11/2009; REsp 755059/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ 7/2/2008; REsp 705715/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 14/5/2008).

93. Por fim, impõe-se referência aos fundamentos da decisão proferida pelo STF, no âmbito do RE 852.475, que, em regime de repercussão geral, firmou tese segundo a qual "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na lei de improbidade administrativa."

F. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer:

- (a) Seja recebida e processada regularmente a presente ação popular, com fulcro no artigo 7º da Lei 4.717/1965;
- (b) No mérito, como explanado nos **itens 78 e 79** acima, pede a declaração da "fraude à Constituição" e a declaração da nulidade/anulação do ato ou da sucessão de atos que, em conformidade com a letra fria da Lei nº 7.689/1988, destinaram aos cofres federais os recursos arrecadados com a CSLL, sem observar o disposto no art. 159, I, da CRFB/1988;
- (c) A condenação da União Federal a compensar (modalidade de ressarcimento), na dívida do Estado de Minas Gerais, o montante apurado, desde 1989, devidamente corrigido pela SELIC, a título de CSLL, que deveria ter sido objeto de repasse, nos termos do art. 159, I, da CRDB/1988;
- (d) A condenação da União Federal a providenciar os repasses relativos à arrecadação da CSLL para o Estado de Minas Gerais e para seus Municípios, nos termos do art. 159, I, da CRFB/1988, a partir da data do ajuizamento desta ação;
- (e) Que seja determinado à União a entrega aos Municípios mineiros, nos termos do art. 159, I, da CRFB/1988, da parcela cabível da CSLL, devidamente corrigida pela SELIC

atinente ao montante não repassado e apurado desde 1989, ou, na hipótese de o Município ter dívida para com a União, que o valor seja amortizado no total da dívida;

(f) A requisição, à União, do objeto do pleito anteriormente consignado no **item 87** desta petição, assim como dos demonstrativos dos gastos mencionados no **item 41**, fixando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento;

(g) A citação da União e das demais autoridades referidas no preâmbulo para, querendo, contestarem esta ação, no prazo de 20 dias, inclusive com a intimação do Advogado-Geral da União para se manifestar;

(h) A intimação da Advocacia-Geral do Estado, na pessoa do Advogado-Geral do Estado, Dr. Sérgio Pessoa de Castro, no endereço da Rua Afonso Pena, 4000, Cruzeiro, Belo Horizonte/MG, CEP 30130-009, para, querendo, aderir à presente ação popular;

(i) A intimação do órgão local do Ministério Público Federal;

(j) Protesta pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos.

Dá à causa o valor inicial de R\$ 1.000,00 (um mil reais), diante do incomensurável prejuízo às contas públicas dos entes subnacionais, que ora se pretende evitar, observado que, (i) consoante o disposto no art. 14 da LAP trata-se de fixação provisória, podendo ser alterado quando do julgamento da demanda; (ii) inexistem custas a serem recolhidas pelo autor (cf. art. 10 da LAP).

Por fim, requer-se que todas as intimações do processo sejam realizadas necessariamente em nome de Onofre Alves Batista Júnior (OAB/MG nº 79.227), de José Henrique Guaracy Rebêlo (OAB/MG nº 30.279), Paulo Roberto Coimbra Silva (OAB/MG nº 70.429) e de Coimbra, Chaves & Batista Advogados, CNPJ 14.965.356/0001-74 e OAB/MG 3.614, sob pena de nulidade dos atos processuais subsequentes, conforme preceitua o art. 272, §§ 2º, 5º e art. 280 do CPC.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Belo Horizonte, 30 de novembro de 2023

ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR
OAB 79.227/MG

PAULO ROBERTO COIMBRA SILVA
OAB/MG nº 70.429

JOSÉ HENRIQUE GUARACY REBÊLO
OAB/MG 30.279

DOCUMENTOS ANEXADOS:

- 1 – Cópia do documento de identidade e do Título de Eleitor do cidadão requerente;
- 2 – Procuração para os Advogados da causa;
- 3 - Estudo sistemático elaborado pela Associação dos Funcionários Fiscais do Estado de Minas Gerais – AFFEMG;
- 4 - Parecer da lavra do Professor de Direito Tributário e Financeiro da Universidade Federal de Minas Gerais, Dr. Onofre Alves Batista Júnior.