



## DESAFIOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: PERDAS COM A LEI KANDIR, RESPONSABILIDADE FISCAL E O PAPEL DA AÇÃO POPULAR NA TUTELA DOS DIREITOS COLETIVOS

### CHALLENGES OF COOPERATIVE FEDERALISM IN THE SCOPE OF THE STATE OF MINAS GERAIS: LOSSES WITH THE KANDIR LAW, FISCAL RESPONSIBILITY AND THE ROLE OF POPULAR ACTION IN THE PROTECTION OF COLLECTIVE RIGHTS

Eloy Pereira Lemos Junior<sup>1</sup>  
Fabrício Veiga Costa<sup>2</sup>  
José Henrique Righi Rodrigues<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo do presente artigo é investigar a utilização da ação popular como espaço democrático na defesa dos direitos coletivos dos mineiros em razão das perdas financeiras do Estado de Minas Gerais à luz da Lei Kandir e seu reflexo em relação à necessidade quanto à observância à responsabilidade fiscal. O tema se justifica em função de sua relevância prática, financeira, econômica, social, jurídico tributária e política inerentes ao orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais desde a publicação da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996 até os dias atuais. O tema problema a ser enfrentado é o seguinte: é juridicamente possível o ajuizamento de ação popular reivindicando anulação de cláusula lesiva ao patrimônio público mineiro prevista em acordo homologado entre os interessados junto ao Supremo Tribunal Federal? A metodologia utilizada foi a pesquisa teórico-bibliográfica, considerando-se que o debate em comento encontra seu fundamento de validade, precipuamente, nas fontes formais e materiais relacionadas ao tema proposto, assim como em artigos e discussões doutrinárias a respeito. Quanto ao procedimento metodológico, utilizou-se o método dedutivo, partindo-se de uma concepção genérica para a concepção específica, culminando, destarte, na identificação dos limites objetivos e subjetivos do presente problema. Por fim, quanto ao procedimento técnico, observou-se a análise interpretativa e comparativa, nacional e estrangeira, histórica e temática, tudo isso em atenção à crítica científica. Os resultados alcançados confirmaram a

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela UFMG com pós-doutorado em Direito Empresarial (Puc-MG). Mestre. Especialista pela Universidade de Lisboa. Avaliador INEP/MEC. Professor de pós-graduação e graduação. Autor e avaliador de artigos qualificados CAPES. Pesquisador e advogado. Email: eloy.junior@uol.com.br.

<sup>2</sup> Pós-doutorado em educação pela UFMG (2015). Pós-doutorado em psicologia pela PUCMINAS. Pós-doutorado em direito pela UFMG (2023). Doutorado Em Direito Processual Pela PUCMINAS (2012). Graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (2001), Professor de pós-graduação e graduação. Pesquisador e advogado. Email: fvcufu@uol.com.br.

<sup>3</sup> Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade Fundação de Itaúna, UIT, Pós-graduando (especialização) em Finanças Públicas pela Escola de Contas Professor Pedro Aleixo do TCEMG, *Master Business Administration* em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas, MBA/FGV, Especialista em Direito Público pela PUC/MG, Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, graduado em Administração de Empresa pela Faculdade Champagnat de Estudos Superiores, ICES, Coordenador do GT 18, no âmbito do CONFAZ, Ministério da Fazenda, Corregedor-Chefe e Auditor Fiscal da Receita Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, professor na Faculdade de Direito de Pará de Minas em Direito Tributário I e II. E-mail righi.rodrigues@gmail.com.





hipótese proposta no sentido de reconhecer a viabilidade do ajuizamento do remédio constitucional em prol da proteção dos direitos coletivos mineiros.

**Palavras-chave:** Ação popular; espaço democrático; Lei Kandir; anulação de cláusula; responsabilidade fiscal.

**Abstract:** The objective of this paper is to investigate the use of popular action as a democratic space in defense of collective rights of miners due to the financial losses of Minas Gerais through Kandir Law and its reflection in relation to the need for compliance with responsibility. The theme is justified due to its practical, financial, economic, social, tax legal and political relevance inherent to the fiscal budget of Minas Gerais since the publication of Complementary Law 87, September 13, 1996 to the present day. The problem to be faced is: is it legally possible to file a popular action demanding the annulment of a clause harmful to the public assets of Minas Gerais provided for in a homologated agreement between the interested parties at the Federal Supreme Court? The methodology used was theoretical-bibliographical research, considering that the debate in question finds its basis of validity, primarily, in formal and material sources related to the proposed topic, as well as in articles and doctrinal discussions regarding it. For the methodological procedure, the deductive method was used, starting from a generic conception to a specific conception, culminating in the identification of objective and subjective limits of the problem. Regarding the technical procedure, the interpretative and comparative analysis, national and foreign, historical and thematic was observed, all of this in attention to scientific criticism. The results achieved confirmed the proposed hypothesis in order to recognize the viability of filing a constitutional remedy in favor of protection of collective rights in Minas Gerais.

**Keywords:** Popular action; democratic space; Kandir Law; clause cancellation; fiscal responsibility.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é investigar a utilização da ação popular como o espaço democrático na defesa dos direitos coletivos da sociedade mineira em razão das perdas financeiras do Estado de Minas Gerais originárias da Lei Kandir e seu reflexo segundo a responsabilidade fiscal. O artigo justifica-se pela sua importância que transcende os limites normativos, tomando-se como referência a realidade fiscal orçamentária do Estado de Minas Gerais, os efeitos financeiros e sociais advindos do acordo firmado com a União e, por fim, devidamente homologado pelo Supremo Tribunal Federal.

Com certeza, o presente trabalho de pesquisa permitirá refletir a respeito da situação em que se encontra, atualmente, as finanças públicas do Estado de Minas Gerais, assim como mensurar possível prejuízo relação à implementação das políticas públicas em prol da sociedade





mineira. Tais políticas fortalecem a gestão da administração pública, conferindo efetividade, concretude e densificação aos direitos fundamentais. Verifica-se, destarte, uma excelente oportunidade para se pesquisar, analisar e conhecer a real situação financeira, econômica e orçamentária de Minas Gerais ao longo dos anos, desde a época da publicação da Lei Kandir, bem como os possíveis motivos pelos quais o Estado se encontra na situação deficitária fiscal.

O trabalho de pesquisa apresenta-se estruturado da seguinte forma: introdução, desenvolvimento e conclusão, sendo que o desenvolvimento está subdividido em 03 (três) seções. A primeira seção, denominada “Lei Kandir: histórico, efeitos e extensão à luz do federalismo cooperativo” discorre sobre a evolução histórica relativa ao período anterior e posterior à publicação da Lei Kandir, explicitando, em geral, seus efeitos no âmbito das finanças públicas dos entes subnacionais e sua repercussão em se tratando do federalismo cooperativo.

A segunda seção, “Efeitos da Lei Kandir no âmbito do Estado de Minas Gerais e sua repercussão em termos de responsabilidade fiscal”, destaca a Lei Kandir e seus efeitos, em especial, no âmbito do Estado de Minas Gerais, levando-se em consideração a dimensão fiscal orçamentária mineira e seus reflexos.

Por fim, na terceira e última seção, “A ação popular como espaço democrático para a tutela dos direitos coletivos dos mineiros em face do acordo firmado junto ao Supremo Tribunal Federal”, busca-se dar contornos à ação popular quanto à sua judicialização como o espaço democrático para a efetivação dos direitos coletivos dos mineiros, partindo-se do questionamento apresentado pelo tema problema e seu enfrentamento em relação à possibilidade jurídica de se requer a anulação de cláusula prevista no acordo firmado entre a União e o Estado de Minas Gerais.

Sabe-se que o acordo foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal gerando efeitos práticos, financeiros e econômicos à sociedade mineira. Isto posto e na esteira de todo o cenário acima, o tema problema é o seguinte: é juridicamente possível o ajuizamento de ação popular requerendo anulação de cláusula lesiva ao patrimônio público mineiro prevista em acordo firmado entre a União e o Estado de Minas Gerais já homologado pelo Supremo Tribunal Federal?

A metodologia utilizada foi a pesquisa teórico-bibliográfica, considerando-se o teor do debate no qual encontra seu fundamento de validade nas fontes formais e materiais relacionadas ao tema proposto, assim como em artigos e discussões doutrinárias a respeito.



Quanto ao procedimento metodológico, utilizou-se o método dedutivo, partindo-se de uma concepção genérica para a concepção específica, culminando, destarte, na identificação dos limites objetivos e subjetivos do presente problema. Por fim, quanto ao procedimento técnico, observou-se a análise interpretativa e comparativa, nacional e estrangeira, histórica e temática, tudo isso em atenção à crítica científica.

Segue-se, portanto, o desenvolvimento do presente artigo, abordando, mais amiúde, as questões de relevo relativas ao tema problema, segundo a estrutura acima proposta.

## **2. LEI KANDIR: HISTÓRICO, EFEITOS E EXTENSÃO À LUZ DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

Pode-se conceituar federalismo como “[...] uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si” (Abrucio; Franzese; Sano, 2013, p. 130). Observa-se que nas federações a autonomia e o compartilhamento da legitimidade e das decisões encontram-se presentes entre os entes federativos (Abrucio; Franzese; Sano, 2013), onde as relações negociadas e contratualizadas devem buscadas entre seus integrantes.

O federalismo se justifica, portanto, na própria etimologia da palavra federação a qual, em latim, *foedus*, significa pacto. A dificuldade de se ter um federalismo cooperativo são várias, haja vista que o regionalismo, decorrente dos diversos povos que participaram da colonização do Brasil, produziu interesses, costumes e valores distintos nos “quatro” cantos do país (municípios e estados), agravada pela necessidade de assunção pela União dos diversos custos dos entes subnacionais. Nesse sentido, a redemocratização teve importante influência e responsabilidade pelo destino das finanças públicas, conforme asseveram, abaixo, Abrucio, Franzese e Sano (2013, p. 140):

[...] a dificuldade cooperativa não se encontrava apenas na lógica municipalista. Governos estaduais estavam, no primeiro momento da redemocratização, pouco propensos à cooperação. Entre 1982 e 1994, vigorou um federalismo estadualista no qual os estados puderam repassar, irresponsavelmente, seus custos financeiros à União, ao mesmo tempo que a municipalização crescente reduzia suas responsabilidades em termos de políticas públicas.



A inobservância do federalismo cooperativo e seu real conceito doutrinário e jurisprudencial pode ser vista, levando-se em consideração o sistema tributário nacional instituído pelo Poder Constituinte Originário de 1988. O sistema tributário nacional instituído em 1988 prestigiou, em demasia, a União em detrimento dos demais entes políticos em matéria de arrecadação tributária. O modelo adotado pela CF/88 explicita a autonomia dos entes subnacionais, assim como a sua independência em face do ente federal. São evidências da retrocitada autonomia a capacidade legislativa, administrativa, financeira e tributária (Porto; Santana; Correia Neto, 2020).

Neste sentido, desde outubro de 1988, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações se iniciassem no exterior, ICMS, não indícia sobre as operações que destinassem produtos ao exterior, salvo sobre aqueles considerados semi-elaborados definidos, especificamente, em lei complementar, nos termos do inciso X, alínea 'a' do §2º do art. 155 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

Coube, assim, à Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991 (Brasil, 1991) definir quais seriam os produtos semi-elaborados que poderiam ser tributados pelos estados e pelo Distrito Federal nas operações de exportação para o exterior (Resp n. 631.886 – MG 2003/0227785-1). A Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991 (Brasil, 1991) elencou, então, três requisitos para que os produtos semi-elaborados fossem considerados tributáveis. Ao contrário, não atendidos aos requisitos, tais produtos seriam equiparados a produtos industrializados e, por consequência, não tributados pelo ICMS.

Foram elencados os seguintes requisitos para que os produtos semi-elaborados fossem tributados, quais sejam: i) que tais produtos resultassem de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral sujeita ao imposto quando exportada *in natura*; ii) quando a matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral de tais produtos não tivesse sofrido qualquer processo que implicasse modificação da natureza química originária; e, por fim, iii) quando o custo da matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral de tais produtos representasse mais de 60% (sessenta por cento) do custo do respectivo produto, apurado segundo o nível de tecnologia disponível no país. Para atingir seu desiderato, a lei delegou a competência para a elaboração da lista daqueles produtos ao Conselho Nacional de Política Fazendária, CONFAZ, não tendo



sido, entretanto, a competência considerada absoluta, segundo o Supremo Tribunal Federal - STF.

Ocorre que, com a publicação da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, Lei Kandir (Brasil, 1996), houve a exoneração ampla do ICMS sobre as exportações, isentando os produtos industrializados e os produtos primários e semi-elaborados. A finalidade da Lei Kandir foi fomentar as exportações, permitindo que os preços dos produtos nacionais industrializados, primários, semi-elaborados ou não, tornassem mais competitivos no mercado internacional.

A situação vista acima fez com que os estados exportadores da Federação, em especial, Minas Gerais e Pará, deixassem de arrecadar vultuosa receita tributária, ICMS, em face da ampla desoneração conferida pela Lei Kandir ao fundamento de um possível desenvolvimento da República Federativa do Brasil, tudo isso capitaneado pela União. Para minimizar a perda considerável da arrecadação do ICMS, foi previsto um sistema de compensação onde a União responsabilizar-se-ia pela entrega mensal a título de ressarcimento dos recursos não auferidos pelos entes subnacionais, obedecidos os limites, critérios, prazos e condições fixados no Anexo I da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, Lei Kandir (Brasil, 1996).

Na prática, a compensação dos recursos nunca foi realizada de forma a ressarcir efetivamente as reais perdas da arrecadação aos entes políticos. É que os valores eram aferidos com base nas perdas existentes no período de 1995 e 1996 e não com base nas perdas ocorridas no exercício financeiro relativo ao ano de referência. Assim, com o passar dos anos, os prejuízos foram se avolumando em função do erro reiterado ocorrido em face da utilização equivocada da base para o cálculo.

Os estados que se destacavam como exportadores foram os mais prejudicados, dentre eles Minas Gerais. Para agravar a situação, posteriormente, com base na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 1992 (Brasil, 1992), a desoneração restou mais ampla com sua previsão expressa no texto constitucional, passando, assim, a ter *status* constitucional. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 1992 (Brasil, 1992) inseriu o art. 91 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT, cuja finalidade era regulamentar a isenção heterônoma instituída. Adianta-se que o artigo 91 da ADCT foi



revogado, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021 (Brasil, 2021).

Em 2013, o estado do Pará, devidamente representado pelo seu então governador, Simão Robson Oliveira Jatene, economista e professor universitário, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB, tendo em vista terem passados mais de 10(dez) anos da data da EC nº 42/93 responsável pela inserção do art. 91 no ADCT, ajuizou, junto ao STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, ADO nº 25. A ação, instrumento dedicado ao controle concentrado de constitucionalidade, tinha por objeto a necessidade de se determinar ao Congresso Nacional a regulamentação do art. 91 do ADCT o qual dispunha, à época, sobre a regulamentação dos mecanismos e critérios a serem utilizados para fins de compensação dos valores não arrecadados pelos estados exportadores em função da Lei Kandir.

Pode-se dizer que o principal argumento, de fundo, responsável pela diretriz daquela ação era de que o peso das desonerações da exportação estava inviabilizando o federalismo cooperativo no instante em que relativizava a autonomia financeira e orçamentária dos entes subnacionais e, por via de consequência, o pacto federativo previsto no inciso I do §4º do art. 60 da Constituição de 1988, considerado Cláusula Pétrea.

Em 2016, a decisão de mérito da ADO nº 25 foi proferida pelo STF confirmando os fundamentos e seu pedido. Logo após a decisão favorável, em 12 de setembro de 2017, os governadores do Acre, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe, assinaram a Carta de Diamantina (Diamantina, 2017) onde expuseram, não só, as perdas da arrecadação dos estados em face da Lei Kandir, mas também a omissão quanto à sua regulamentação, prejudicando a implementação efetiva das políticas públicas, a situação fiscal orçamentária dos entes subnacionais, inclusive dos municípios. Mesmo com as perdas de arrecadação em relação às desonerações da exportação, o passivo para com a União persistia, sem qualquer consideração. São alguns trechos que merecem destaque:

Reunidos em Diamantina, cidade cuja história lembra a um tempo a riqueza natural, a espoliação tributária e a coragem para promover mudanças, nós, os governadores abaixo assinados, na defesa dos interesses do povo dos Estados que administramos, vimos de público manifestar nossa disposição para o diálogo institucional que permita o encontro de contas entre os Estados e a União, de modo a negociar solução capaz de extinguir tanto as dívidas dos Estados perante a União, bem como, as dívidas da



União com os Estados, resultado das implicações adversas da Lei Federal nº 87/1996, a Lei Kandir.

[...]

O reconhecimento da necessidade de compensar as perdas sofridas pelos estados foi confirmado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 42/2003, que busca o equilíbrio fiscal por meio de transferência constitucional obrigatória da União em favor dos Estados e do Distrito Federal, no entanto, tal medida estaria passível de regulamentação por Lei Complementar.

[...]

Este entendimento foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, em 30 de novembro de 2016, sobre a necessidade de regulamentação, estabelecendo o prazo de 1 (um) ano.

[...]

Sentimos que a influência da Lei Kandir sobre o sistema de repartição de receitas resultou na concentração de recursos da União e, simultaneamente, no enfraquecimento dos Estados, Distrito Federal e municípios. Esta consequência desarticula o pacto federativo e penaliza, em última instância, o cidadão.

[...]

Acrescentamos ainda que, mesmo com as perdas ocasionadas pela Lei Kandir, os Estados convivem com a obrigação de dívidas perante a União. Assim, enquanto não recebem o que lhes é devido, em razão da Lei Kandir, os Estados transferem uma parcela substantiva de suas arrecadações, desequilibrando ainda mais as finanças estaduais (Diamantina, 2017).

Após a decisão do STF na ADO nº 25 e da publicação da Carta de Diamantina, em 2017, abriu-se nova perspectiva aos entes subnacionais com o levantamento, inclusive, dos valores que deixaram de ser arrecadados, assim como pela possibilidade de se realizar um encontro de contas entre os mesmos e a União, movimentando diversas instituições, órgãos e entidades, pertencentes às diversas esferas de governo e dos diversos poderes constituídos.

A Câmara dos Deputados, por intermédio de sua Comissão Especial Mista, composta pelos integrantes, Deputado José Priante, Senadora Lúcia Vânia e pelo Senador Wellington Fagundes, requereu à Fundação Amazônia de Amparo à Estudos e Pesquisas, FAPESPA, e ao Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, COMSEFAZ, restou responsável pela apuração das perdas líquidas dos estados.

O relatório da FAPESPA (Pará, 2015) apontou uma perda de aproximadamente 466.890 bilhões de reais dos quais Minas Gerais 92.181 bilhões de reais pertencentes à Minas Gerais, enquanto o relatório do COMSEFAZ (Senado, 2009) apontou uma perda de aproximadamente 548.799 bilhões de reais, sendo 88.123 bilhões de reais relativos à Minas Gerais.



Estudos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (Pará, 2009) apontavam perdas da ordem de 650 bilhões de reais, sendo devido à Minas Gerais 100 bilhões. No mesmo sentido, levantamento realizado pela Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, FEBRAFITE, apontava o montante de 637 bilhões de reais de perdas totais e à Minas Gerais, aproximadamente, 100 bilhões de reais (FEBRAFITE, 2019).

Segundo estudos realizados pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, ALEMGO, apresentado ao Corregedor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Conselheiro Gilberto Diniz, em reunião naquela casa legislativa, em 18 de julho de 2019, formalizada pelo documento denominado Carta de Minas (Minas Gerais, 2019), a qual foi apresentada, em 05 de agosto, do mesmo ano em audiência de conciliação no STF, o valor devido à Minas Gerais seria da ordem de 135 bilhões de reais.

De tudo exposto acima, depreende-se que os entes subnacionais, estados e municípios, tiveram grandes perdas na arrecadação do ICMS em face da desoneração prevista inicialmente constitucionalmente pelo Poder Constituinte Originário de 1988 e por posterior ampliação dos produtos e insumos alcançados pela desoneração.

Em se tratando das operações de exportação realizadas em seus territórios, a desoneração foi agravada pela ampliação de seu espectro no bojo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Brasil, 1996) e, posteriormente, pela sua inserção no plano constitucional em face da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 1992 (Brasil, 1992), tudo isso sem a devida regulamentação do art. 91 do ADCT quanto aos parâmetros a serem observados para fins de aferição e ressarcimento das perdas, então ocorridas.

Na próxima seção será abordada a questão objeto do presente artigo voltada para o estado de Minas Gerais e sua repercussão em termos de responsabilidade fiscal orçamentária.

### **3. EFEITOS DA LEI KANDIR NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E SUA REPERCUSSÃO EM TERMOS DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Preliminarmente, faz-se necessário um breve esboço histórico a respeito do endividamento do Estado de Minas Gerais ao longo dos tempos. Tal processo inicia-se no século XIX, especificamente, em 1897, onde a denominada Província de Minas Gerais já se



utilizava do mercado financeiro para financiar suas políticas públicas em prol do seu desenvolvimento.

Nos idos de 1913 a 1928, “[...] Minas foi o primeiro Estado a obter recursos no mercado externo, destinados a financiar o parque ferroviário mineiro” (Davis; Biondini, 2018, p. 420), sendo que somente nos anos 60 é que Minas Gerais começa a se organizar financeiramente.

Em 1990, o grau de endividamento do Estado de Minas Gerais era significativo, tendo havido um aumento de 35% (trinta e cinco por cento) nos anos de 1990 e 1991, e, 81% (oitenta e um por cento) nos anos de 1991 a 1994, em função das altas taxas de juro impostas para as renegociações realizadas (Davis; Biondini, 2018). Verifica-se que, naquela época, o estoque da dívida estava sendo utilizado como instrumento de financiamento das políticas públicas.

Como visto na seção anterior e de maneira bem resumida, sob a justificativa de se incentivar as exportações e fortalecer a produção nacional, a União utilizou o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ICMS, como instrumento de política nacional (Riani; Albuquerque, 2000).

A produção e circulação de bens e serviços no país foram alteradas, substancialmente, gerando reflexos estruturais nas finanças dos entes subnacionais, pois o retrocitado imposto representava e representa, nos dias atuais, a principal fonte de receita pública derivada. Após 03 (três) anos da Lei Kandir, eram explícitos os efeitos prejudiciais nas contas públicas do estados e dos municípios. Pode-se dizer que a Lei Kandir tinha 02 (dois) objetivos, quais sejam, i) fomentar as exportações brasileiras, conferindo resultados positivos ao Balanço de Pagamentos, pois com a medida não haveria a necessidade de a União alterar a política cambial instituída pós Plano Real; ii) alavancar investimentos internos de maneira a promover o crescimento econômico, utilizando-se, para isso, o ICMS (Riani; Albuquerque, 2000).

Para atingir tal desiderato, a concepção da desoneração do ICMS foi implementada, também, em 02(duas) etapas. A primeira, representada pela desoneração da exportação dos produtos primários e semi-elaborados ao argumento de que não se exporta imposto; pela possibilidade de se utilizar o crédito do ICMS quando da aquisição de ativos imobilizados (esperava-se um aumento do volume de investimento interno e, por consequência, aumento da produção, da circulação e da arrecadação, e, por fim, pela a utilização do crédito de ICMS em face da aquisição da energia elétrica, desde que vinculada ao processo produtivo. A segunda



etapa caracterizou-se pela possibilidade de se utilizar o crédito de ICMS relativo à aquisição de materiais de bens e consumo a contar de janeiro de 1998, medida esta que nunca se concretizou até os dias atuais.

Para minimizar os efeitos das medidas elencadas na primeira e segunda etapas, o governo federal instituiu o seguro receita, instituto criado especificamente para ressarcir os entes subnacionais das desonerações e seus reflexos financeiros a eles impostas. Tal instituto, o seguro receita, teria por finalidade “[...] garantir o nível de receitas deste imposto num período de referência por ela definido, que no caso foi de julho/95 a junho/96, que serviria de base de comparação das arrecadações posteriores à sua implementação” (Riani; Albuquerque, 2000, p. 426).

É sabido que o Estado de Minas Gerais sempre foi grande exportador de produtos primários e de produtos semi-elaborados os quais, em sua totalidade, passaram a não ser objeto de tributação nas operações de exportação. Os mais representativos produtos são o minério, café, ferro, fundido, ferro e aço os quais colaboraram com 66,4% (sessenta vírgula quatro por cento) e 66,3% (sessenta e três vírgula três por cento) em 1995 e 1996, respectivamente (Riani; Albuquerque, 2000).

Após a implementação dos preceitos da Lei Kandir, houve a redução da representação das operações de exportação para 60,6% (sessenta vírgula seis por cento), 60,6% (sessenta vírgula seis por cento) e 61,3% (sessenta e um vírgula três por cento) nos anos 1997, 1998 e 1999, respectivamente (Riani; Albuquerque, 2000). Depreende-se, portanto, que os efeitos esperados em termos de arrecadação dos entes subnacionais com o advento da novel lei complementar não se realizaram.

A situação de precariedade em termos de arrecadação foi bastante sentida por Minas Gerais, conforme se depreende do texto abaixo:

[...] Para Minas Gerais os impactos negativos são maiores do que a média do resto do Brasil, dado o perfil exportador do estado. Por outro lado, a receita arrecadada seria maior do que a queda no PIB, o que poderia auxiliar o ajuste fiscal pretendido no Estado. Uma simulação adicional mostra que a alocação da receita adicional em gasto público mais do que compensaria a perda de PIB gerada pela oneração (Cardoso *et. al.*, 2022, p. 97).



Em suma, a renúncia fiscal trouxe severos prejuízos financeiros à Minas Gerais no instante em que restou comprovada a redução significativa da receita derivada do ICMS, seja em razão da desoneração dos produtos primários e dos semi-elaborados, seja em relação à possibilidade de se utilizar o crédito do ICMS quando da aquisição de ativo imobilizados, e, por fim, seja em função da utilização do crédito de ICMS da energia elétrica nos processos produtivos.

Para aquele período inicial, calcula-se, por alto, segundo dados da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, SEF/MG, que, em 1996 a 1999, a perda total no período em apreço foi de, aproximadamente, R\$ 2,5 (dois vírgula cinco) bilhões de reais, sendo R\$ 1,4 (hum vírgula quatro) bilhões relativos aos produtos primários e semi-elaborados, R\$ 804 (oitocentos e quatro) milhões de reais relativos ao aproveitamento do crédito quando da aquisição de ativo imobilizado e, por fim, R\$ 316 (trezentos e dezesseis) milhões ao aproveitamento dos créditos da energia elétrica (Riani; Albuquerque, 2000). Nas palavras de Flávio Riane e Célio Albuquerque (2000, p 432):

Dessa maneira, Minas Gerais deixou de arrecadar um total de aproximado de R\$ 2.589 milhões. Em termos relativos, tal montante é equivalente a aproximadamente 14% do total do ICMS arrecadado no mesmo período. Ainda em termos relativos este valor equivale a quase cinco meses de arrecadação do ICMS no Estado ou ainda cinco folhas de pagamento.

Entretanto, para o período de aferição considerado, 1996 a 1999, Minas Gerais recebeu apenas R\$ 900 (novecentos) milhões de reais a título de repasse do seguro receita pela Secretaria do Tesouro Nacional, em regime de caixa (Riani; Albuquerque, 2000). Conclui-se que, desde a implantação da Lei Kandir até dezembro de 1999, Minas Gerais teve uma perda líquida de, aproximadamente, R\$ 1.689 (hum bilhão, seiscentos e oitenta e nove milhões).

A situação chamou a atenção dos burocratas federais e estaduais, permitindo-se, naquela época, a abertura para a realização de propostas e negociações entre as partes envolvidas de maneira a minimizar os efeitos financeiros, então observados. Foi firmado, assim, um protocolo de entendimento entre a União e os Estados onde foi reconhecida a situação precária e a necessidade de ressarcimento das perdas nas arrecadações estaduais. A pauta do acordo foi firmada nas seguintes bases, conforme abaixo:



- a) postergação, para 1º de janeiro de 2003, do início da vigência da desoneração dos bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas;
- b) substituição do seguro-receita por fundo orçamentário com coeficientes de participação pré-fixados para repasse dos recursos aos Estados, Distrito Federal e municípios, com vigência até 31 de dezembro de 2002;
- c) restrição a créditos decorrentes da aquisição de energia elétrica e de serviços de comunicação, sem prejuízo da atividade exportadora, com vigência até 31 de dezembro de 2002;
- d) diferimento dos créditos de bens de capital, com apropriação feita à razão de um (1) quarenta e oito avos por mês;
- e) estabelecimento de critérios e prazos para que os Estados possam honrar seus compromissos decorrentes de acúmulo de créditos gerados até 31 de dezembro de 1999 e ainda não transferidos ou compensados;
- f) transferência, pelo Governo Federal, da receita arrecadada pelo Imposto de Exportação incidente sobre produtos primários e semi-elaborados, para os Estados exportadores, no caso do estabelecimento ou majoração de alíquotas;
- g) redução adicional de 20% nas alíquotas interestaduais aplicáveis às saídas de bens de capital, com o objetivo de minimizar o problema do acúmulo de créditos;
- h) compromisso do Governo Federal de continuar examinando o aumento dos “royalties” aplicados à extração mineral e vegetal destinada à exportação “in natura” (Riani; Albuquerque, 2000, p. 435).

Posteriormente, foram realizadas as projeções com base nos dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro nacional e pelo GT/COTEPE (Grupo de Trabalho da Comissão Técnica Permanente do ICMS) com diversas propostas de alteração da Lei Kandir, visando evitar maiores perdas nas arrecadações até o exercício de 2002. O mecanismo adotado como seguro receita restou insuficiente frente ao montante identificado como perda na arrecadação dos entes subnacionais.

As perdas continuaram nos anos seguintes, agravando a situação financeira dos estados e municípios. Ressalta-se que a partir de 2000, houve a substituição do seguro receita pela provisão de recurso orçamentário, em caráter temporário, inicialmente, desvinculando-se a compensação da proporção direta das perdas. Em verdade, houve uma simplificação do sistema de compensação, aumentando a necessidade de os estados se esforçarem mais nas negociações para a obtenção de determinado valor mais realista junto ao orçamento da União (Riani; Albuquerque, 2008).

A partir de 2004, a União instituiu o auxílio financeiro aos estados a título de recurso financeiro da exportação, com base nas negociações as quais efetivaram com a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. O fundos orçamentários substituíram o seguro





receita e conferiram, aparentemente, maior segurança e perenidade ao ressarcimento (Riani; Albuquerque, 2008). Mesmo com a novel metodologia, Minas Gerais sofreu perda significativa com a Lei Kandir, conforme demonstrada na seção anterior. Em que pese as perdas, com a reforma tributária espera-se minimizar tais efeitos, transformando o ICMS em um novo modelo de imposto sobre o valor agregado, IVA, de alcance nacional, com mudanças em doses homeopáticas em relação à tributação dos bens e serviços (Riani; Albuquerque, 2008).

Na próxima seção, serão feitos alguns apontamentos voltados para a ação popular enquanto instrumento constitucional e subjetivo previsto na ordem jurídica vigente capaz de ser utilizado para a obtenção dos ressarcimentos até então identificados.

#### **4. A AÇÃO POPULAR COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO PARA A TUTELA DOS DIREITOS COLETIVOS DOS MINEIROS EM FACE DO ACORDO FIRMADO JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A redação conferida ao inciso LXXIII do art. 5º da Constituição de 1988 combinado com o disposto na alínea c) do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 prevê a possibilidade do ajuizamento da ação popular na defesa do patrimônio público. A ação é possível sempre que determinado ato for considerado nulo levando-se em consideração a ilegalidade do objeto, entendida essa quando o resultado do ato importar em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo.

Vê-se, portanto, que toda vez que a ilegalidade alcançar dispositivo de lei no sentido formal e de lei no sentido material a ação popular poderá ser o espaço democrático e coletivo para a reivindicação dos direitos coletivos inobservados. Dentre os diversos controles existentes (controle interno da administração, o controle externo pelo Poder Legislativo) tem-se o controle social, realizado pela sociedade como um todo representada pelos cidadãos.

A Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 prevê expressamente o controle social pelo cidadão, conforme o inciso II do art. 2º<sup>4</sup> c/c inciso III do art. 73<sup>5</sup> em havendo ofensa

<sup>4</sup> Art. 2º - São objetivos prioritários do Estado:

[...]

II – assegurar o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos [...].

<sup>5</sup> Art. 73. A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz. § 1º. Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a:– controle internos,



à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos. No presente artigo, a ação popular deve ser vista como o meio processual útil a ser utilizado pelos cidadãos, em sede de controle social, levando-se em consideração o respectivo entendimento a respeito do estado das contas públicas mineiras e suas consequências em relação ao futuro do Estado de Minas Gerais. Os cidadãos, portanto, poderão reivindicar junto ao Poder Judiciário com base na indicação dos atos lesivos a declaração da sua ilegalidade, sendo, no caso do presente artigo, a cláusula do acordo firmado entre as partes envolvidas e homologado pelo Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência, com fulcro na legislação em vigor, já se manifestou por diversas vezes no sentido de que a ação popular é instrumento hábil para questionar acordo judicial transitado em julgado que porventura possa ter havido prejuízo ao erário, inclusive com base em ação anulatória nos termos do art. 486 do CPC, assumindo a ação popular a função declaratória da existência do dano ao erário.

Quanto à legitimidade ativa dos autores, deve-se observar a cidadania brasileira, com pleno gozo dos direitos civis e políticos, titulares dos direitos públicos subjetivos de natureza constitucional, sendo a prova da cidadania realizada com base no título de eleitor dos que porventura vierem a ajuizar a ação popular, tudo isso com base no interesse público, no federalismo cooperativo, no desenvolvimento da República Federativa do Brasil com fundamento de validade nos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem o tema em comento, em especial, o equilíbrio fiscal e o pacto federativo.

Lado outro, quanto à legitimidade para figurar no polo passivo da relação jurídica, o art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 possibilita, expressamente, o ajuizamento em face das pessoas públicas e privadas, autoridades, funcionários ou administradores que autorizaram, aprovaram, ratificaram ou praticaram ato impugnado, ou, que por omissão deram oportunidade à ocorrência da lesão.

---

exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida;– controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas; e – controle direto, pelo cidadão e associação representatividade da comunidade, mediante amplo e irrestrito exercício do direito e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta. Parágrafo 2º - É direito da sociedade manter-se correta e oportunamente informada de ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público e de que tenham resultado ou possam resultar: I - ofensa à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos.





Em se tratando do presente tema, o objeto a ser questionado é a cláusula existente no acordo firmado entre a União e Minas Gerais, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, a qual previu a quitação ampla e irrestrita do montante devido ao Estado de Minas Gerais por um valor módico, irrisório frente ao total reconhecido como perda efetiva causada pela Lei Kandir, comprometendo a saúde financeira e orçamentária do Estado Mineiro.

Por fim, quanto ao mérito, verifica-se que há uma real desproporcionalidade existente entre os valores reconhecidos para fins de celebração e homologação do acordo, podendo configurar, inclusive, renúncia de receita pública sem a observância dos requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 200, Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF. Ademais resta evidente a contrariedade ao princípio da indisponibilidade do interesse público, assim como a violação ao princípio do pacto federativo, do equilíbrio fiscal, configurando o afastamento das premissas maiores que fundamentam o federalismo fiscal cooperativo pela União em face dos entes que integram a República Federativa do Brasil.

Ressalta-se que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, ADO nº 25, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade por omissão da União por não ter regulamentado a compensação originária da isenção heterônoma conferida pela mesma com base na Lei Kandir, situação que persistiu por vários anos sem que a União regulamentasse, efetivamente, a operacionalização dos repasses por mais de 20(vinte) anos de vigência, cumulando aproximadamente 600 (seiscentos) bilhões de reais aos entes subnacionais e, aproximadamente, 160 (cento e sessenta) bilhões de reais, atualizados, apenas ao Estado de Minas Gerais.

Nos termos da cláusula prevista no acordo, ilegal, em tese, o Estado de Minas Gerais se desfez, abrindo mão de, aproximadamente, 90% (noventa por cento) do montante devido. À luz do direito financeiro, o percentual acima representa verdadeira renúncia de receita pública (Baleeiro, 2006) sem a observância aos requisitos estampados no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF.

O entendimento quanto à configuração de renúncia de receita pública encontra-se corroborado pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Segundo o TCU, toda a possibilidade vislumbrada para fins de renúncia de receita pública deve ser analisada em observância à sustentabilidade fiscal e efetividade das políticas públicas.



Considerado ato ilegal por estar em desacordo com os institutos previstos no art. 14 da LC n° 101/00, mesmo que discricionário, a jurisprudência dos tribunais superiores é pacífica no sentido de se permitir a apreciação do Poder Judiciário dos atos discricionários, considerados, ainda que em tese, ilegais. O poder judiciário poderá declarar a sua nulidade em função dos vícios de legalidade existentes ou quando forem inverídicos os motivos pelos quais a administração pública se justificou para a prática ou o desfazimento de determinado ato, evitando-se, destarte, que a discricionariedade se transforme em arbitrariedade. Por isso é que a administração pública se vincula aos motivos e às razões que fundamentam seus atos.

No caso em concreto, depreende-se que não havia motivo o suficiente para que o Estado de Minas Gerais firmasse o acordo, uma vez que já existia decisão de mérito transitada em julgado na ADO n° 25, prevendo, inclusive, prazo para que a União regulamentasse a omissão declarada. A regulamentação tinha por escopo permitir a real operacionalização dos repasses originários da Lei Kandir, lei considerada responsável pela situação gravosa das finanças públicas do Estado de Minas Gerais. Insta frisar que tramitava no Congresso Nacional vários projetos de lei tendentes a regulamentar a situação. Assim, em verdade, o que de concreto ocorreu foi a homologação de um acordo com a renúncia de bilhões de reais em detrimento do erário público, do pacto federativo e do equilíbrio fiscal entre os entes políticos fundado no federalismo fiscal cooperativo.

A lesividade é flagrante, haja vista que o Estado de Minas Gerais quitou todo o montante perto de 160 (cento sessenta) bilhões de reais, atualizados, por aproximadamente 8,5 (oito virgula cinco) bilhões de reais, ficando com apenas 75% (setenta e cinco por cento) deste valor, pois os 25% (vinte e cinco por cento) restantes serão repassados aos municípios. Em verdade, o Estado de Minas Gerais perdeu a oportunidade concreta de adimplir suas pendências financeiras, e, conseqüentemente, direcionar, mais assertivamente, os recursos para a saúde, educação e segurança do povo mineiro. Ressalta-se que o Parecer do deputado Federal pelo PSDB, Antônio Kandir, já identificava a insuficiência dos valores a título de compensação aos entes federados no próprio PLP n° 349/2002.

Entretanto, resta ainda uma possibilidade, qual seja, a judicialização da competente ação popular reivindicando a declaração de nulidade de cláusula específica prevista em acordo firmado, homologado e transitado em julgado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, STF,



responsável pela composição pífia dos valores devidos pela União ao Estado de Minas Gerais em face da Lei Kandir (Batista Júnior; Marinho, 2018).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual federalismo cooperativo deve ser visto, à luz de seu conceito doutrinário e jurisprudencial, levando-se em consideração os institutos que regem o sistema tributário nacional instituído, em 1988, pelo Poder Constituinte Originário. Pode-se depreender da sua leitura que a Constituição de 1988 prestigiou a União em detrimento dos demais entes subnacionais no que toca à possibilidade de se criar, arrecadar, fiscalizar e administrar os tributos previstos constitucionalmente.

Isto posto, desde outubro de 1988, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações se iniciassem no exterior, ICMS, não incidia sobre as operações que destinassem produtos ao exterior, salvo sobre aqueles considerados semi-elaborados definidos, especificamente, em lei complementar, nos termos do inciso X, alínea a) do §2º do art. 155 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

Com o advento da Lei Kandir, a desoneração tributária foi expandida, alcançando os produtos primários, semi-elaborados, bem como a possibilidade concreta de aproveitamento de crédito do ICMS em se tratando da aquisição de ativo imobilizado e da energia elétrica, em determinadas situações. Constatou-se com tais medidas uma perda de arrecadação do ICMS pelos entes estaduais e, por via de consequência, uma crise financeira subnacional, atingindo, principalmente, os estados exportadores. Dentro do contexto, Minas Gerais foi a mais prejudicada, dentre os demais entes, em face de suas operações de exportação de minério, ferro, café e demais produtos que lhes são característicos.

A promessa do governo federal de ressarcir as perdas por meio do seguro receita jamais se concretizou. Ao contrário, a política de desoneração das exportações foi utilizada, em verdade, como política cambial da União acreditando que supressão da carga tributária nas operações para o exterior iria aumentar os investimentos, a produção, a circulação e, por fim, refletir no aumento da arrecadação de todos os entes subnacionais.



Ocorre que a previsão não saiu do plano da abstração. Ao contrário, prejudicou substancialmente os entes da federação colocando em evidência o conceito de federalismo cooperativo. À vista disto, o governo federal propôs, após várias manifestações, encontros, fóruns, promovidos pelos entes políticos afetados, o ressarcimento por meio de dotação orçamentária específica, em substituição ao seguro receita. Entretanto, o prejuízo continuou uma vez que os entes exportadores e diretamente afetados pela Lei Kandir e medidas paliativas seguintes não estavam recebendo os valores efetivamente considerados como perdas.

Frente ao exposto e diante do quadro de precariedade da principal receita estadual, qual seja, ICMS, o Estado do Pará ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ADO n. 25, requerendo não só a regulamentação da metodologia a ser utilizada para os repasses, mas também o valor deixado de ser arrecadado nos anos pretéritos, desde a publicação da Lei Kandir e seus efeitos.

Verificou-se que o volume de recursos devidos aos entes políticos era irrisório frente aquele efetivamente apurado, sendo que o Estado mais prejudicado, por suas características próprias, foi o Estado de Minas Gerais. A matéria foi levada, novamente ao Supremo Tribunal Federal, STF, fundada em instrumento de acordo entre os entes envolvidos, quais sejam, o Estado de Minas Gerais e a União, onde o mesmo foi homologado e, posteriormente, transitado em julgado.

Ocorre que no convênio há cláusula específica na qual foi previsto o aceite pelo Estado de Minas Gerais de aproximadamente 10% (dez por cento) do total apurado como devido sem a possibilidade de se discutir os valores pretéritos, os quais, inclusive, não fizeram parte do acordo. Nesse diapasão, vislumbra-se a possibilidade de se ajuizar a ação popular, por qualquer cidadão, requerendo a declaração de nulidade daquela cláusula específica, considerada lesiva ao erário mineiro.

Foram identificados os elementos e os requisitos processuais e de mérito para o ajuizamento da ação popular, assim como a sua viabilidade jurídica enquanto espaço democrático coletivo para a satisfação do pedido. Assim, o presente artigo não tem o condão de encerrar as discussões e, tampouco, os instrumentos e medidas de natureza processual que poderão ser utilizadas frente à situação posta, mas acredita-se que o trabalho de pesquisa se preste ao menos para explicitar a falta de proporcionalidade e de razoabilidade em que o acordo firmado entre a União e o Estado de Minas Gerais foi homologado.





Há, ainda, esperança, qual seja, a busca pela nulidade da cláusula lesiva ao patrimônio público mineiro de forma a minimizar os efeitos financeiros da Lei Kandir ao longo dos tempos junto às finanças do Estado de Minas Gerais, bem como evitar que novas distorções e medidas de mesmo viés sejam tomadas em detrimento da saúde financeira dos demais entes políticos prejudicados.

A lesividade ao Estado de Minas Gerais é notória, assim como em relação aos demais estados da federação. Em Minas Gerais chegou-se ao ponto de haver quitação de 160 (cento sessenta) bilhões de reais, atualizados, por aproximadamente 8,5 (oito virgula cinco) bilhões de reais, ficando com apenas 75% (setenta e cinco por cento) deste valor, pois os 25% (vinte e cinco por cento) restantes serão repassados aos municípios.

Minas Gerais perdeu a oportunidade concreta de adimplir suas pendências financeiras e, portanto, direcionar seus recursos para a saúde, educação e segurança do povo mineiro, mesmo diante da existência do Parecer do deputado Federal pelo PSDB, Antônio Kandir apontando a inicial insuficiência dos valores a título de compensação aos entes federados no PLP de origem.

Resta uma possibilidade. A judicialização de uma ação popular vindicando a declaração de nulidade de cláusula específica prevista em acordo firmado, homologado e transitado em julgado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, STF, em razão da demonstrada composição dos ínfimos valores ajustados para fins de solução do conflito.

Conclui-se, destarte, ser juridicamente possível o ajuizamento de ação popular requerendo anulação de cláusula lesiva ao patrimônio público mineiro prevista em acordo firmado entre a União e o Estado de Minas Gerais já homologado pelo Supremo Tribunal Federal. Tendo em vista o mérito da discussão, o presente artigo, no mínimo, prestar-se-á para colaborar com a discussão a respeito do tema, levantando questionamentos, reflexões e pontos sensíveis, colaborando, portanto, para o desenvolvimento do pensamento financeiro, econômico, político e jurídico, não só em relação à realidade do Estado de Minas Gerais, mas, também, dos demais entes subnacionais e da própria União, considerando-se como premissa o federalismo cooperativo.

## REFERÊNCIAS





ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, v. 10, p. 129-164, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 65 de 15 de abril de 1991**. Disponível em <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 1992**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm#art1). Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 87 de 13 de setembro de 1996**. Disponível em <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art6). Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Relatório Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7248305&disposition=inline>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 631.886 - MG (2003/0227785-1)**, Relator: Min. José Delgado. Recorrente: Companhia Siderúrgica Pains. Recorrido: Estado de Minas Gerais.

CARDOSO, Débora Freire et al. Impactos econômicos e fiscais de uma (re)operação das exportações em Minas Gerais. **Nova Economia**, v. 32, p. 97-129, 2022.

DAVIS, Paula Guelman; BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. Endividamento público de Minas Gerais: histórico e recentes propostas de recuperação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

DIAMANTINA, Carta de. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor\\_assets/attachments/3474/carta.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/3474/carta.pdf). Acesso em: 18 nov. 2023.





FEBRAFITE. Associação das Associações dos Fiscais de Tributos Estaduais. Notícias. Disponível em: <https://www.febrafite.org.br/os-efeitos-deleterios-da-lei-kandir-para-minas/>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Batista; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 157-180, 2018.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/constituicao-estadual>. Acesso em: 08 dez. 2023.

MINAS GERAIS. Informativo site do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111623850>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PARÁ, Fundação Amazônia de Estudos e Pesquisas - FAPESPA. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/grmb,+Inc.Soc.v8.n2-2015-FAPESPA-id-3893.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Informativo. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/ciprianosabino/index.php/41-lei-kandir-estudo-do-tce-revela-que-para-ja-perdeu-215-bilhoes>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PORTO, Lais Khaled; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa; CORREIA NETO, Celso de Barros. A Lei Kandir e a desoneração das exportações: análise da ADO 25.2020. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 40.1, jan./jun. 2020, p. 123-138.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 71-88.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. Lei Kandir e a Perda de Receita do estado de Minas Gerais. **Seminário de Economia Mineira, Diamantina. 13º Seminário de Economia Mineira**, 22p, 2008.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. A Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir): Balanço de perdas e ganhos e proposta de mudança – o caso de Minas Gerais. **Seminário Sobre a Economia Mineira**, v. 9, 2000.