

# FEDERALISMO E DOMINAÇÃO (PAIXÕES)

*FEDERALISM AND DOMINATION (PASSIONS)*

**Regis Fernandes De Oliveira**

Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: regisfo@terra.com.br

---

ISSN 2764-202X    <https://doi.org/10.46550/rbf.v1i1.12>    Recebido em: 01.08.2023    Aceito em: 02.11.2023

---

**Resumo:** A busca do prazer sempre foi o objetivo da união comunitária dos seres humanos. Seja qual for o real sentido da criação do Estado, todos começaram a partir da busca dos próprios interesses, os quais naturalmente colidirão com os interesses dos outros seres humanos. Isso explica o porquê de a história da civilização ser sempre animada por conflitos permanentes e pela vontade incessante do homem dominar o homem. Este texto se propõe a analisar os conflitos federativos do Estado brasileiro a partir do complexo e instigante conceito de Dominação.

**Palavras-chave:** Federalismo, Dominação, Paixões, Conflitos Federativos, Filosofia.

**Abstract:** The pursuit of pleasure has long been a driving force behind the communal union of human beings. Throughout history, the establishment of States has often originated from the pursuit of self-interest, inevitably leading to clashes with the interests of others. As a result, the annals of civilization have been shaped by enduring conflicts and humanity's unyielding desire to dominate one another. In this context, this text aims to delve into the federative conflicts of the Brazilian State, exploring the intricate and thought-provoking concept of Domination.

**Keywords:** Federalism, Domination, Passions, Federal Conflicts, Philosophy.

## 1 Introdução

A história da civilização sempre foi animada por conflitos permanentes e pela vontade incessante do homem dominar o homem. A luta foi descrita por Plauto em “A comédia dos asnos” (Plauto, “Comédias”, ed. Biblioteca básica gredos, Barcelona, 2.000, tradução livre, pág. 98) quando pela boca de Mercader diz: “Quando uma pessoa te é desconhecida, pois, é para ti, como um lobo, não um homem”. Hobbes apropriou-se da ideia e afirma que “quando não existe um Poder comum capaz de manter os homens em respeito, temos a condição do que se denomina Guerra; uma guerra de todos os homens contra todos” (Thomas Hobbes, “Leviatã”, ed. Ícone, 2000, São Paulo, parte I, capítulo XIII, pág. 96).

Ha-Joon Chang faz interessante estudo sobre o “auxílio” que os potentados atuais buscam fazer em relação aos demais países, que outra não significa que querem dificultar o



acesso deles à prosperidade ou pretendem ensinar outras práticas. “A conclusão é que precisamos de uma abordagem da elaboração internacional de políticas de desenvolvimento muito diferente da adotada pelos países desenvolvidos e pelo *establishment* internacional da política de desenvolvimento” (“Chutando a escada”, ed. Unesp, 2004, pág. 231).

A última citação significa que todos os países em desenvolvimento não querem que os demais sigam seus exemplos para mantê-los sempre na dependência de seu mercado, de seus empréstimos, de seu material bélico, petróleo e bens de consumo, ao lado da produção de alimentos.

É moderna versão, não mais de homens, mas de Estados que estão em permanente duelo.

O fim último de todos os homens é a busca do princípio do prazer. Na exata expressão de Freud “o que decide o propósito da vida é simplesmente o programa do princípio do prazer” (“O mal estar na civilização”, ed. Imago, vol. XXI, 1996, pág. 84).

A busca do prazer, do conforto, do bem-estar sempre foi objetivo da união comunitária dos seres humanos. Seja que concepção se tenha de criação do Estado, os governantes sempre utilizam discurso político para seduzir as plateias e os eleitores com promessas de conquistas sociais e individuais.

No início, os gregos Sócrates, Platão e Aristóteles entenderam que o Estado nasce da ajuda mútua de todos por necessidade para cumprir tarefas inalcançáveis por um só, por um casal ou por uma família. Posteriormente, os padres da Igreja entenderam que o Estado nasce por ato divino que congrega todos sob orientação cristã (Agostinho e Aquino, os grandes nomes). A seguir vieram os que entenderam surgir o Estado de um pacto (Hobbes, Locke, Rousseau). Por fim os que sustentam que o Estado surge do sentido de dominação (Machiavel, Foucault, Marx).

Seja qual o sentido que se dê à criação do Estado, todos começam a buscar seus próprios interesses e, fatalmente, colidem com os de outros. No direito processual chamaríamos a isso – lide. No complexo sistema internacional, isso se desenvolve por tratados.

É bom, no entanto, recordar passagem memorável de Tucídides em sua “História guerra do Peloponeso” (UnB, 1987, 4ª. Ed.) ao relatar o diálogo entre atenienses e mélios. Estes resistiam ao assédio militar ateniense e estes ameaçavam com a morte de todos (Livro Quinto, itens 85 a 113, págs. 347/353). Os mélios disseram: “Mas que vantagem poderemos ter em ser escravos, em comparação com a vossa em dominar-nos?” (pág. 348). Os atenienses esclareceram: “nenhum povo, entre todos aqueles com os quais convivemos, considera de maneira mais ostensiva bom o que lhe agrada e justo o que serve aos seus interesses” (item 105, pág. 351).

Vê-se que a relutância dos mélios levou a uma luta fratricida e à morte de seus habitantes, após cerco por muralhas.

Percebe-se que a história da civilização é retratada dessa maneira, qual seja, a de guerras de conquista, busca de colonização e tomada dos bens da vida dos conquistados. Isso ocorreu na Antiguidade, na Idade Média e ocorre na modernidade com os confrontos de duas Grandes Guerras e guerras ocasionais e localizadas ao redor do mundo. Hoje bem se vê a guerra russa contra a Ucrânia, fazendo com que o mundo todo esteja envolvido e de consequências ainda imprevisíveis.

O estado de natureza descrito por Hobbes continua como afirma Giorgio Agamben (“Homo sacer – o poder soberano e a vida nua I”, ed. UFMG 2a. ed., 2010, pág. 42). A saber, os confrontos, os conflitos, os desencontros não terminaram com o pacto originário. Prosseguem na pessoa dos soberanos.

O que se apura e o que se confirma é que o homem lobo do homem continua, não com a agressividade da natureza, mas sob formas as mais diversas e, inclusive, sob o disfarce da “persona”, isto é, a máscara que servia de cobertura para os atores gregos.

Apenas a partir daí é que se pode analisar o Estado contemporâneo, seus desmembramentos e sua organização interna.

## 2 A filosofia da diferença no pensar

Há diversos modos de pensar. Nosso estilo de pensamento é o conservador, isto é, queremos analisar a identidade e a diferença. Há uma concepção estável de querermos que as coisas permaneçam as mesmas. Aristóteles é o pai da manutenção das coisas, da lógica da estabilidade, da conservação do idêntico. Precisamos manter certos dados para que o reconheçamos. Precisamos constituir pela identidade as coisas. A manutenção das coisas nos dá segurança. Mas, a diferença acaba se impondo e tem importância.

Deleuze estuda a diferença e a repetição. A diferença é real. A repetição nos faz enxergar o mundo da mesma forma. A repetição surge como convenção. A diferença é fato existente que procuramos esconder.

A identidade tão valiosa não deixa de ser uma convenção. E a diferença se impõe como situação importante até para que conheçamos a identidade. Gilles Deleuze vê que a “repetição só é uma conduta necessária e fundada em relação ao que não pode ser substituído” (“Diferença e repetição”, ed. Paz e Terra, 2021, pág. 17). Como a primeira ninfeia de Monet que garante a repetição das demais. Isso dá segurança e tranquilidade ao pintor.

De outro lado, pode haver a substituição da generalidade pela diferença. A razão ordena a natureza e a sistematiza. Isso dá segurança ao pensamento. A diferença quebra o raciocínio sistemático. A diferença constitui uma oposição. Isso transtorna a vida e as pessoas.

Há, pois, comodidade em visualizar a identidade. Há conveniência. A diferença abala a visão do mundo.

No campo do direito, há uma certa imposição no exame da norma jurídica em seu escalonamento hierárquico. Kelsen foi quem nos impôs uma ordem, seguindo Kant, hierarquizada de normas em que a inferior busca fundamento de validade na superior. Depura-se o escalonamento de qualquer interferência estranha.

Ocorre que o direito não pode ser visto apenas sob tal óptica. O inter-relacionamento é fundante. Daí surge a diferença. Normalmente, não se aceita. É melhor ficar no ordenamento sistematizado e hierarquizado, porque dá segurança nas análises. O difícil é enquadrar o fenômeno fático dentro de uma ordem que capta outras realidades.

Daí a dificuldade que se tem de lidar com o tema quando colocamos um ingrediente novo que são as paixões.

### 3 As paixões

É imprescindível uma breve análise das paixões nos homens para desvendar o que é o lobo atualmente. Não se concebe um estudo doutrinário sobre os Estados modernos sem a análise das paixões que dirigem não apenas os governantes como seres humanos, mas os Estados como entidades éticas. Mas, não nos esqueçamos que os Estados são dirigidos por seres humanos.

Nem por outro motivo é que Hobbes inicia seu “Leviatã” pela análise das *sensações* (parte I – do Homem). Diz Hobbes: “efetivamente não existe nenhuma concepção no intelecto humano que não tenha sido recebida, totalmente ou em parte, anteriormente pelos órgãos dos sentidos” (ob. Cit., pág. 19).

Hobbes assimila o ser humano ao Estado. Cria o homem artificial (“Introdução” ao “Leviatã”). No capítulo VI do capítulo sobre o Homem, Hobbes estuda o que rotula de paixões e elas se refletem na parte II quando estuda o Estado. Afirma, taxativamente, que “sem a espada, os pactos não passam de palavras sem força que não dão a mínima segurança a ninguém” (ob. Cit., pág. 123).

Entende o mesmo autor que o poder só pode ser adquirido por duas formas: uma pela força natural; outra “quando os homens concordam entre si em submeterem-se voluntariamente a um homem ou a uma assembleia de homens, “esperando serem protegidos contra todos os outros” (ob. Cit., pág. 127).

O pacto originário já de há muito deixou de servir de escudo para todos os comportamentos dos governantes.

Análise contundente foi efetuada por Foucault ao afirmar “que nenhum poder é um dado de fato, que nenhum poder qualquer que seja, é inconteste ou inevitável, que nenhum poder, por conseguinte merece ser aceito logo de saída” (Michel Foucault, “Do governo dos vivos”, ed. Martins Fontes, 2014, pág. 72). Prossegue afirmando “que nenhum poder é fundado nem em direito nem em necessidade, pois que todo poder nunca repousa em outra coisa que não a contingência e a fragilidade de uma história, que o contrato social é um blefe e a sociedade civil uma história para criancinhas, que não há nenhum direito universal imediato e evidente que possa em toda parte e sempre sustentar uma relação de poder, qualquer que seja” (Ob. Cit., pág. 72).

O poder assenta-se na contingência, ou seja, nas paixões flutuantes dos governantes. Não se pode deixar de mencionar a ideologia que perpassa a todos. Karl Marx dizia que o pensamento do dominado passa a ser o do dominador; “suas ideias são portanto as ideias dominantes de sua época” (“A ideologia alemã”, ed. Martins Fontes, 2008, pág. 49). Marilena Chauí afirma: “a função principal da ideologia é ocultar e dissimular as divisões sociais e políticas, dar-lhes a aparência de indivisão e de diferenças naturais entre os seres humanos” (“Convite à filosofia”, ed. Ática, 12. Ed., 2002, pág.174).

As relações de poder existentes na sociedade não são apenas hierarquizadas, mas existem no meio social e partilha em todas as situações sociais.

No relacionamento governante/governado existe sempre o discurso suave de dominação. Promessas que são feitas e jamais cumpridas. Por vezes, melhoria em algum aspecto da administração

para continuar o logro administrativo. Tudo encoberto por um discurso ideológico que sonega a realidade à massa da população. Ela é, então, manipulada e ilaqueada por compromissos flácidos.

Entra em campo o problema da *estratégia*. A ideologia não pode deixar que os dominados percebam que estão sendo iludidos ou tapeados. Logo, o discurso é da igualdade, da providência na solução dos problemas especialmente das classes menos favorecidas, do empenho em solução de problemas educacionais, de saúde, de saneamento básico, de transporte. Enfim, todas as dificuldades que assolam a sociedade devem ser resolvidas pelo governo.

Daí o discurso fácil e o empenho fictício em resolver todas as pendências que assolam a comunidade.

As paixões passam a preponderar, seja para uso da ideologia, seja para uso de discursos. Despreza-se a razão. São os sentimentos básicos que afetam o ser humano. E ele age de acordo com elas, submete-se a elas; não as domina.

Assoma aqui Spinoza ao tratar das emoções na terceira parte de sua “Ética”. Inicia afirmando que “os que escreveram sobre os afetos e o modo de vida dos homens parece, em sua maioria, ter tratado de coisas não naturais, que seguem as leis comuns da natureza, mas de coisas que estão fora dela” (Baruch de Spinoza, “Ética”, ed. Autêntica, Belo Horizonte, 2009, pág. 97). Prossegue que “ninguém, que eu saiba, determinou a natureza e a força dos afetos, nem, por outro lado, que poder tem a mente de regulá-los” (idem, *ibidem*).

É que os homens são iguais em suas emoções. Há uma só natureza que se vai formando ao longo do tempo. Vê-se que os animais têm o *software* predeterminado, pronto. Sempre reagem da mesma forma. A barata sempre foi barata. O sapo sempre foi sapo. São regidos por *instintos*. O ser humano também é dotado de instinto, mas tem a razão e os afetos. Como diz Rousseau “a natureza comanda todo animal e o animal obedece” (Jean-Jacques Rousseau, “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, L & M Pocket, 2017, pág. 56). O homem, entretanto, possui o que se rotula de *perfectibilidade*, isto é, vai se formando ao longo da vida.

Todos os seres vivos são o que são. A natureza os fez assim. Daí por que são tomados pelas *afecções*, ou seja, “sua potência de agir é aumentada ou diminuída, estimulada ou refreada, e, ao mesmo tempo, as ideias dessas afecções” (Spinoza, *ob. Cit.*, pág. 98).

O ser humano é dotado de *conatus* ou o desejo da vida. É o esforço para preservar ser o que é. Manter-se vivo.

Não se tem dúvidas que todas as divagações que estamos fazendo, com corte em inúmeras ponderações que poderíamos trazer para discussão, o ser humano leva todas elas (as emoções) para o seio do Estado.

Vê-se isso no “Leviatã” de Hobbes e também na “Ética” de Spinoza, “No discurso” de Rousseau. Enfim, em todos os grandes pensadores estes problemas estão presentes. Estamos ainda omitindo, *brevitatis causa*, os argumentos de Hume, de Schopenhauer, de Marx, sem nos esquecermos de Machiavelli.

É tão forte a influência dos afetos e também do relacionamento do governante com a sociedade que Machiavelli se perguntava se para o governante é melhor ser amado ou temido. Responde o autor “A resposta é que seria de desejar ser ambas as coisas, mas, como é difícil

combiná-las, é muito mais seguro ser temido do que amado, quando se tem de desistir de uma das duas” (“O príncipe”, ed. Martins Fontes, 2008, pág. 80). Afirma que os homens “são ingratos, volúveis, simulados e dissimulados, fogem dos perigos, são ávidos de ganhar, e, enquanto lhes fizeres bem, pertencem inteiramente a ti, oferecem o sangue, o patrimônio, a vida e os filhos, como se disse acima, desde que o perigo esteja distante; mas, quando precisas deles, revoltam-se” (ob. Cit., pág. 80).

Em outro tópico de sua grandiosa obra afirma que o homem deve saber usar sua natureza animal, deve escolher a raposa e o leão. Raposa para conhecer os laços e leão para aterrorizar os lobos.

Afirma que o governante deve parecer “clemente, fiel, humano, íntegro e religioso”, mas tem que saber que não deve sê-lo “quando necessário” (ob. Cit., pág. 85) e para manter o poder, agir contra a fé, contra a caridade, contra a humanidade e contra a religião” (idem, ibidem).

Os tratados mais notáveis de política ensinam o governante a parecer uma coisa e ser outra quando necessário.

Daí ser fundamental conhecer ou ao menos ter ciência dos afetos para que possamos bem analisar os governos e os governantes. Aqueles são sempre o reflexo destes. Todo governante tem sua marca, corrupta ou não, maldosa ou não, benemerente ou não. Mas, de qualquer maneira, nenhum governo e nenhum Estado são absolutamente racionais.

## 4 Formas de Estado e de governo

Os Estados são federados, confederados ou unitários. Os governos são presidencialistas ou parlamentaristas. Há diversas formas de classificação. Na Antiguidade o problema era do número de pessoas que administrava. Daí surgirem a monarquia (um só), a aristocracia (alguns) e democracia (todos). Pode-se falar em tirania, república.

Fiquemos nas atuais formas de Estado que são unitários e federativos. Os unitários são regidos por um só governo que edita norma e as aplicam em todo seu território. Normalmente, servem a Estados de menor dimensão territorial. E os federativos que dividem suas competências, forma de provimento de cargos eletivos e repartem os recursos tributários.

Os governos são democráticos e totalitários para simplificarmos a exposição. O governo totalitário desconhece direitos e passa por cima de garantias. Desconhece limites. O democrático submete-se à vontade da maioria em suas decisões. Neste, pode haver a manipulação da vontade dos governados, a alteração das Constituições através de gestos populistas e deter as rédeas rigorosas das decisões. Mais recentemente surge o Estado democrático de direito em que, supostamente, o governante atende às decisões da maioria e se submete aos demais comandos dos outros poderes.

Limitemos nossa análise de mescla de sentimentos e forma de Estado federativo.

**04. O Estado federal brasileiro.** A federação tem seu assento inicial na formação dos Estados Unidos da América através de artigos de Jay, Hamilton e Madison sob o pseudônimo de Públio (“O Federalista”). Os artigos então publicados versaram sobre: a) criação do federalismo em face da confederação; b) a natureza humana, a separação de poderes e a constituição do

governo e c) a república, como forma de governo.

Aí se fincaram as bases da compreensão do federalismo. No Brasil, José Afonso da Silva relata que seu início teve por raiz remota as Capitanias Hereditárias do século XVI (José Afonso da Silva, “Comentário contextual à Constituição”, 4ª. Ed., Malheiros, pág. 282).

Dentro do Estado Federal há uma partilha de competências entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Cada qual tem suas atribuições fixadas num plexo político-administrativo. José Afonso da Silva aponta o esquema dos Estados federativos: a) forma republicana; b) sistema representativo, c) regime democrático. “Daí decorre que todos os Estados têm idêntica estrutura governamental. E os poderes estaduais – Legislativo, Executivo e Judiciário – competem a três órgãos distintos, de acordo com o princípio fundamental da separação dos poderes (art. 2º), respectivamente: Assembleia Legislativa, governador do Estado, Tribunal de Justiça e outros tribunais e juízes” (ob. Cit., pág. 283).

Fixa-se, assim, a estrutura do Estado federal (democrático de direito) dentro do território brasileiro.

O Estado Federal foi seccionado em Estados-membros e Municípios unidos indissolavelmente (art. 1º da Constituição Federal). Eleitos foram fundamentos para alicerçar a instituição do Estado.

A federação significa a partilha das atribuições político-administrativas. Deu-se autonomia a cada ente federativo, nos termos do art. 18 da Constituição Federal. A *soberania* é exclusiva do Estado Federal representado pela União que tem suas atribuições delimitadas nos arts. 20 a 24. Aos Estados federados compete o que lhe foi outorgado nos arts. 25 a 28 e aos Municípios o que restou estatuído nos arts. 29 a 31. Coube, por fim, ao Distrito Federal a previsão do art. 32.

Restou, pois, pactuada a estrutura federativa que significa uma soberania e diversas autonomias.

Como isso funciona? A União cuida de suas atribuições, os Estados fazem o mesmo e o Municípios tratam das competências locais. A autonomia dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios é garantida pela eleição de seus dirigentes, pela arrecadação de tributos e pela prestação de atividades regionais e locais.

Evidente está que cada qual deve cuidar dos assuntos que lhe cabe, sem interferir nos dos outros. Diga-se o mesmo no que tange à arrecadação de tributos. Nenhum deve interferir na cobrança dos demais. Limita-se a exigir o que lhe cabe na partilha tributária, de acordo com a previsão do art. 145 a 162.

Ocorre que nem todos os dispositivos são cumpridos à risca e sem risco de conflitos.

Como se disse, vivemos num mundo dirigido pelas emoções e cada agente público é tangenciado por uma série de sentimentos que entram em choque com os afetos dos outros. A todo instante somos tocados pelo mundo e o tocamos, bem como somos influenciados pelo outro e os contactamos. A interação afetiva é constante e diuturna.

## 5 Conflitos federativos

Natural que surjam desentendimentos.

Em diversas matérias os desencontros são permanentes. A partilha das receitas tributárias prevista nos arts. 157 a 160 serve de margem a enormes disputas. A repartição das receitas é bastante complexa e se opera pelos Fundos de Participação. Os Estados têm direito ao repasse de verbas arrecadadas lhes pertencem e a União é órgão arrecadador. Normalmente surgem disputas de outra espécie que devem ser resolvidas ou por consenso entre eles ou pelo Judiciário. Vejamos alguns casos.

**5.1. O Campo de Marte.** Conflito que perdurou desde 1932. Na Revolução Constitucionalista o Campo de Marte abrigou a aviação paulista. Posteriormente, foi ocupado por forças federais. A batalha jurídica se iniciou com a Prefeitura do Município buscando reintegrar-se na posse do imóvel. A pendenga terminou com acordo por força da lei 14.409/2022 que abriu crédito especial no Orçamento da União de 23,9 bilhões.

**5.2. Reserva Raposa Serra do Sol.** A União buscou delimitar a reserva através da Portaria 534/05. O Estado de Roraima questionou os efeitos da Portaria e coube ao STF resolver a pendência (Recl. 3331, rel. Min. Carlos Brito. Julgado em 28/06/2006).

**5.3. Encontro das águas dos rios Negro e Solimões.** O problema levado a STF (recl. 19957, rel. min. Dias Toffoli) diz respeito ao conflito entre a União que buscou preservar o cenário paisagístico como patrimônio cultural brasileiro mediante o tombamento do encontro das águas em confronto com o Estado do Amazonas que tinha interesse jurídico, econômico, financeiro e social para ter autonomia na gestão de seus recursos naturais.

**5.4. Fernando de Noronha.** A ilha igualmente foi objeto de disputa entre o governo federal e o estadual. A União entende que o arquipélago é bem imóvel da União. Os entes federativos celebram acordo para exploração conjunta do bem.

As disputas federativas vão para outros campos como o financeiro e tributário.

**5.4. O CONFAZ. Atribuições. Conflitos. Guerra fiscal.** Foi o órgão criado pela lei complementar n. 24/1975 para disciplinar decisões fiscais (alcançando os tributos) entre os Estados. Os secretários de Fazenda o integram e decidem por unanimidade. Todo e qualquer benefício fiscal só pode ser instituído diante da unanimidade dos integrantes do órgão.

Como cada Estado é dirigido por um governador e este tem por obrigação precípua proteger os interesses de seu Estado e como cada um deles tem interesses conflitantes dada a complexidade do Brasil, inevitável surgirem divergências. O Brasil é gigantesco em matéria territorial, dividido em Estados e Municípios, cada qual, como se viu, dotado de autonomia para cuidar daquilo que lhe compete. Resultado: conflitos surgem naturalmente.

Daí surge a *guerra fiscal*. Desnecessárias definições. O que importa ressaltar é que o cuidado das atribuições de cada Estado e de cada Município entra em confronto com as de outros entes federativos. Quando as entidades subnacionais buscam proteger seus interesses, eventualmente, outras se sentem prejudicadas e buscam proteger-se.

Valem-se os Estados de diversos instrumentos legais para reduzir alíquotas, financiamentos, distensão de prazos, isenções e outros dispositivos constitucionais e legais que possam acionar.

É verdade que o descumprimento do contido na Lei Complementar n. 24/1975 redundará em nulidade do ato e ineficácia do crédito fiscal, bem como exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito (veja-se os incisos I e II do art. 8<sup>a</sup> da lei mencionada).

Alguns Estados concedem benefícios de forma unilateral, sem submeter sua decisão ao órgão colegiado, o que cria problemas e dá ensejo a disputas administrativas e judiciais. O Supremo Tribunal Federal decidiu ser “inconstitucional a concessão de incentivos fiscais de forma unilateral, sem convênio no CONFAZ, portanto, em desacordo com os requisitos previstos na lei complementar 24/1975” (rel. Min. Gilmar Mendes, ADIN 5882/SC16/05/2022).

A guerra fiscal é prejudicial ao país, porque envolve questões que demoram para serem solucionadas, porque criam benefícios indevidos a determinado ente federativo em detrimento de outro. Em suma, tais conflitos em nada contribuem para o progresso e aumento de receita em cada entidade federal.

Forte fator de inconformidade diz respeito às alíquotas reduzidas utilizadas por alguns Estados, o que estimula empresas a se sediarem em tais Estados, em detrimento de outros. Depois, a mercadoria ingressa nos demais, o que cria dificuldades de interpretação e de aceitação do comportamento. Tal disposição agride o art. 150 da Constituição Federal que proíbe a instituição de tratamento desigual entre contribuintes.

**5.5. Os conflitos hierarquizados. Subvenções.** União, Estados, Distrito Federal e Municípios no uso de sua estrita competência constitucional podem conceder incentivos para melhorar sua arrecadação, para atrair empresas para seu território, para melhorar produção e serviços. As subvenções auxiliam entidades de direito público e privado no custeio de suas atividades. (art. 12 da lei n. 4.320/64). Entram com dinheiro ou renúncia de receitas.

Ocorre que os entes federativos que renunciam a receitas podem prejudicar outros entes federativos em relação, seja ao transpasse de recursos partilhados, seja em relação à própria arrecadação, de vez que têm sua base de cálculo diminuída.

**O âmbito horizontal** também dá margem a inúmeros litígios. A redução de ICMS, por exemplo, pode envolver conflitos entre os Estados, porque um se vê prejudicado porque pode significar perda de arrecadação. No âmbito municipal a redução de ISS pode atrair empresas a mudarem sua sede, o que significa perda de receita. Com a orientação do STF de que o local da prestação de serviços, a lógica se altera. Na ADPF 499 (Adis 5835 e 5862) o Plenário do STF declarou inconstitucionais dispositivos de lei complementar federal que deslocaram a competência para a cobrança do ISS do Município do prestador do serviço para o tomador (rel. Min. Alexandre de Moraes).

A redução de alíquota em um Estado ou em Município pode envolver prejuízo a outros entes federativos. No caso de remissão de créditos mediante autorização de convênios do CONFAZ ocorre a legitimidade do comportamento (“Rex. Extr. 851.421/DF, rel. Min. Roberto Barroso).

No tema 653 o STF firmou a seguinte orientação: “É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de

Municípios e respectivas quotas devidas às municipalidades” (Rec. Extr. N. 705.423/ SE, rel. min. Edson Fachin).

Em outra decisão, entendeu o STF: “A concessão de incentivos fiscais de ICMS é ato complexo que demanda necessariamente a integração de vontades de distintas autoridades públicas, inclusive de diferentes ordens federativas, dado seu caráter eminentemente nacional. Assim, tratando-se de redução de alíquota de efetivo benefício fiscal, a Constituição exige, nos termos do art. 155, parágrafo 2º, XII, g, a celebração de Convênio, o que não ocorreu” (ADI 6152/MA, rel. Min. Edson Fachin, 3/10/2022).

A lei complementar 160/17 objetivou pôr fim à guerra fiscal vertical. O STF entende que o debate alcança matéria infraconstitucional (Tema 957, rel. Min. Toffoli).

É nas concessões de subvenções onde os confrontos mais se agudizam. A chamada de empresas para se sediarem em território estadual é constante. Buscando maior arrecadação de IPI no qual os Estados e Municípios têm participação (partilha de receitas) os Estados e os Municípios renunciam a receitas para que a empresa ali se sedie. Evidente que isso cria indisposição com outros Estados e Municípios que objetivam a mesma coisa.

## 6 Como as paixões influenciam os conflitos

Vimos que os seres humanos são tocados pelos afetos que tangenciam os outros e trocam sentimentos com o mundo e reciprocamente. Ora, os cargos eletivos e administrativos são ocupados por seres humanos que carregam em si uma carga forte de afecções.

Evidente está que ao lidar com o outro, nem sempre se mantêm distantes racionalmente de toda a emoção que existe no trato da defesa de interesses públicos.

A União é dirigida pelo Presidente e seus ministros. Pertencem a determinado partido político, com certa ideologia que têm que explicitar no exercício dos respectivos cargos. O comunista, os socialistas estão influenciados por determinada carga ideológica no desempenho de suas funções que, por vezes entram em confronto com outras ideologias, como a liberal. Norberto Bobbio em notável pequeno grande livro (“Direita e esquerda”, ed. Unesp., 1995) ensina que a direita trata o rótulo liberdade para chegar à liberdade econômica, enquanto a esquerda manobra o rótulo igualdade, para postular a igualdade social. A direita postula a menor interferência do Estado na economia; a esquerda, a maior interferência para o exercício de suas finalidades sociais.

Afirma o autor que o critério mais frequentemente utilizado para distinguir direita e esquerda “é a diversa postura que os homens organizados em sociedade assumem diante do ideal da igualdade, que é, como o ideal da liberdade e o ideal da paz, um dos fins últimos que os homens se propõem a alcançar pelos quais estão dispostos a lutar” (ob. Cit., pag. 95).

Observa-se que no esgrimir ideias e argumentos, cada posição tem suas razões e seus fundamentos, ainda que possam defender a mesma coisa, mas através de caminhos diferentes.

Certo é que se os caminhos são diversos, as soluções postuladas também o são e os confrontos decorrem de posições, embora verdadeiras para cada qual, sejam subtraídas à razão, em franca manifestação de afetos.

Os Estados e o Distrito Federal são dirigidos por homens e mulheres de diferentes procedências, classes sociais diversas e sentimentos aleatórios. Nem sempre presidente e governadores conversam a mesma língua.

Ademais, a busca por cargos mais elevados está presente em todos os que disputam cargos eletivos. Por mais modesta que seja a cidade e sua Câmara de Vereadores, sempre os que nela exercem mandatos querem tornar-se Chefes do Executivo Municipal, almejam disputar uma cadeira na Assembleia Legislativa e, daí, alça voos maiores como o Legislativo federal, Executivo Estado, senatoria e, finalmente, a Presidência da República.

É o *cursus honorum* romano redivivo.

Para tanto, não economizarão o uso de falsidade, de envolvimento em falcatruas para obtenção de recursos eleitorais, compra de votos, ligação com o crime, situações em que o dinheiro entra fácil, mas prepara ardis e arapucas de difícil explicação e, depois, terão que “conversar” com a polícia, o Ministério Público e, por fim, o Judiciário.

A ascensão política é um desejo de todos aqueles que nela entram. Para galgar cargos maiores, não medem esforços. Por vezes, dotados de boa oratória tergiversam na captação de seguidores, de aliados políticos. Prometem o que não podem. Assumem riscos e compromissos que sabidamente não irão cumprir.

O homem se transmuda. No exercício de mandato, procura todos os meios para “aparecer” na mídia e tornar-se conhecido. Quer ser *pop star*. Quer, a todo instante dar entrevistas, quer ter a simpatia de comentaristas e jornalistas de toda sorte, desde pequenos jornais e rádios aos grandes canais de televisão. Nenhum receio tem em desprezar amizades antigas, adquirir novas que serão logo trocadas.

Despreza colegas de partido, busca encostar nos líderes, insinua-se, faz promessas, alia-se a pessoas de quem não gosta, mas, maquiavelmente, os fins justificam os meios e, para alcançar uma posição esta está disposto a tornar-se Fausto da vida moderna e negociar com Mefistófeles.

Com tal descrição pode-se imaginar o que ocorre quando Estados-membros entram em conflito com a União ou com Municípios. Tudo que estiver ao alcance de tal tipo de pessoa ele fará para “aparecer” como grande negociador, que resolveu determinada pendência que se arrastava há anos.

Na celebração de convênios, instrumento de relacionamento entre os entes federativos, nosso personagem imaginário esmera-se em bem se posicionar, parecer “brilhante” na argumentação e no convencimento dos parceiros que integram outro ente federativo.

O governador que conseguir obter do governo federal alguma coisa sente-se maravilhado com seu feito. Ao retornar ao Estado, depois de “estafantes” diálogos e reuniões, relata o esforço feito e o bem conseguido.

Em verdade, embora existam princípios e regras que devam ser obedecidas, entra na equação econômico-jurídica a *emoção* (ou *afetos*) dos governantes no sentido de impelir os demais agentes públicos a terem atuação de forma a beneficiar o ente federativo que dirigem em detrimento de outros. Muitas vezes, agem de forma sub-reptícia na burla do cumprimento de determinadas normas jurídicas. Objetivam privilegiar a entidade que dirigem.

Diria que é até natural que assim se comportem. Os governantes querem mostrar serviço, querem ter o rótulo de bons administradores, querem parecer como salvadores do governo, preservadores do patrimônio público, apenas e tão somente porque buscam reeleição ou eleição de seu sucessor. Objetivo único, no dizer maquiavélico, manter-se no cargo ou dono de seu domínio federativo.

## 7 Dominação

Os conflitos entre os entes federativos são, diria, quase agônicos, ou seja, o conflito não pode parar, não tem vencedor, nem há seu término por força de ação de um ente sobre outro. São duradouros e retratam as pretensões políticas do governante de um dos entes federativos.

A dominação significa a subjugação do vencido. A história é farta em noticiar o fato (Regis Fernandes de Oliveira, “Curso de Direito Financeiro”, capítulo I, 1.1, 9ª ed., 2022, pág. 35). Em outro tópico, assinaei que “A dominação, no linguajar weberiano, teve assento ou na estrutura racional do poder, ou pelo carisma de um dos integrantes do diálogo ou pela tradição, que também ocupa seu espaço” (ob. Cit., capítulo 18.20.1.7).

No sistema federativo não há hierarquia. No entanto, como a União detém a maioria das receitas, impõe, de uma forma ou de outra, seja pela distribuição dos recursos, seja pela distribuição de cargos, uma, diríamos, *sedução*, sobre os partidos e seus integrantes que alienam de si a honra e o caráter, para obterem recursos, cargos e a busca da reeleição. Quando não, sem pretender generalizar, a cooptação, nem sempre republicana, dos outros entes federativos.

Dobram-se prefeitos aos governadores e estes ao Presidente, não em seu aspecto físico ou pessoal, mas em suas pretensões políticas.

A *res publica* passa a ter preço e o orgulho partidário e representativo passa a ter seu valor calculado em prebendas políticas.

O federalismo, então, se descaracteriza. Quando deveria pautar seu sentido técnico e político em termos de dignidade, os cargos eletivos passam a ser instrumento de troca e de aquisição.

Prefeitos trocam de partido como de camisa, buscando aproximar-se do governante mais próximo; governadores busca alinhamento econômico-financeiro com o governante federal. Abastardam-se as conquistas políticas de vencer as eleições para troca mesquinha de atração política.

A dominação jamais se explicita de forma violenta ou que cause constrangimento. Ao contrário, ela se realiza de forma sub-reptícia, sorrateira, à socapa, às escondidas e cresce nos desvãos e nos escaninhos políticos.

O que deve ser uma festa democrática e republicana passa a ser uma pantomima e a “história se repete, a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa” (Karl Marx, “O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte”).

## 8 O federalismo brasileiro e as paixões

A história do Brasil sempre se pautou por Estados concentradores de poder. Seja na tentativa de capitâneas hereditárias, seja no governo central, na vinda do Imperador para o país e na independência.

A instituição do federalismo norte-americano destinou-se a unir o povo para defesa externa e, ao mesmo tempo, dividiu o exercício do poder. Vê-se que se tentou diminuir a força do governo central. Daí, os Estados-membros ficaram com força na autonomia de suas decisões. De outro lado, no que cabe ao centro, a Corte Suprema americana permaneceu fiel ao princípio federativo.

O que se passa? A divisão do país em Estados se destina a dividir as competências político-administrativas. Foi solução? Parcial apenas, porque o governo central continuou com a maior parte da arrecadação tributária. Na visão de Norbert Elias, apenas tem Estado a circunscrição territorial que tenha armas e tributos. Em se dizer: “Apenas quando surge o monopólio permanente da autoridade central, e o aparelho especializado para administração, é que esses domínios assumem o caráter de Estados” (“Processo civilizador”, ed. Zahar, RJ, 1993, vol. II, pág. 98).

Ora, o Estado nacional não tem interesse em competição nem em concorrência. Habilmente passou a instituir contribuições ao invés de impostos e ficou com a parte do leão. Descoberto o estratagema, os Estados-membros se rebelaram e exigiram a repartição das contribuições. A União cedeu.

Apesar disso, a União continuou com a maioria da receita e com a quase absoluta competência para os fatos impositivos ou geradores.

Em verdade, em uma federação há que existir um Estado federal forte que possa não apenas realizar suas atribuições no campo internacional e que possa auxiliar esferas internas quando houve dissintonia de cada uma delas no atendimento a suas necessidades. O que não pode é haver o enfraquecimento “propositado” de qualquer delas.

Aí entram profundamente as paixões. Ninguém pode negar que se o presidente é de partido diferente e, eventualmente, “inimigo” de algum governador que aquele há de oferecer e dar auxílio para que a unidade federativa se recupere. O objetivo é enfraquecer o inimigo. O mesmo ocorre entre Estados-membros e Municípios. A lógica é a mesma, embora fundada nas paixões.

Confrontos verticais e horizontais ocorrem a todo instante. Daí por que o federalismo é uma forma de arrefecer as emoções dos governantes. Impõem-se limites e dá-se aos entes federativos menores instrumentos de defesa (autonomia política e financeira). As disputas tendem a diminuir.

Quando se analisa apenas o comportamento formal, os conflitos não aparecem, porque se está visualizando tão somente o dispositivo normativo. Mas, há muito mais filosofia entre o céu e a terra do que sonha a filosofia de Horácio, como disse Shakespeare. Os escaninhos mentais suplantam os normativos.

No Brasil, os conflitos aparecem em todos os setores. Legislativo, Executivo e

Judiciário, ao lado do Ministério Público, Tribunais de Contas, Defensoria Pública, entes federativos confrontam permanentemente. Legislação mal feita? Lacunas normativas? Vícios de inconstitucionalidade? Má redação de textos? Nada disso. Simplesmente, as paixões imperam em todos os setores e as pessoas entram em conflito.

No âmbito da Federação não pode ser diferente, porque ela é gerenciada e dirigida por seres humanos com todas as suas virtudes e defeitos. O preenchimento dos valores e o conteúdo dos conceitos são aplicados pelos humanos que levam para a interpretação das normas todos seus afetos.

É inegável que os seres humanos são tocados, a todo instante, pelo mundo e pelos outros e eles tocam o mundo e os outros reciprocamente. A todo instante há uma alteração na vida de todos nós. Isso repercute no mundo e na federação.

Ocorre que os desvãos nem sempre vêm à tona. Tudo se passa nos bastidores, nos escaninhos e desvãos da seriedade. A corrupção, a captação desavergonhada de recursos públicos para aliciamento eleitoral, para beneficiar parentes, para desvio de verbas públicas para finalidades desonestas. O mar de lama não vem à tona. Apenas quando surgem denúncias, delações é que a população fica sabendo do que ocorre, *na realidade*.

Aí aparece o submundo do direito financeiro. Os miasmas surgem. Não na pureza institucional, mas nos desvãos da alma, o que pode embasar a nulidade de renúncias fiscais, de acordos espúrios, de subvenções, isenções e tudo o mais. Esse é o mundo das emoções.

## 9 Que consequência pode ter tal tipo de análise?

Falar em análise das emoções em todo e qualquer ato, especialmente naqueles emanados de agentes públicos pode ser interessante pela perspectiva filosófica, mas, juridicamente, o que se pode esperar dela?

Se demonstrado que o agente público atuou motivado por outros sentimentos que não o estrito cumprimento do dever legal, o ato é passível de invalidade. Diga-se o mesmo na conduta do juiz. Se atuou influenciado por elementos estranhos aos constantes dos autos, cabe, sem dúvida a arguição de sua suspeição ou anulação dos atos praticados.

No campo do direito financeiro, o estudo dos sentimentos do servidor pode ensejar eventual desequilíbrio nas relações entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Perseguição, ódio, vingança e outros afetos menos nobres e, mesmo os de compaixão e amor podem favorecer um governador ou prefeito.

É importante começarmos a prestar atenção em tais afetos que ensejam a prática de atos no concerto dos entes federados. Pode-se esperar dada solução e surgir outra movida pelos mais diversos sentimentos.

Detectando que não foi atendido o julgamento “razoável” e fundado em “raciocínio” lógico-dedutivo ou ao menos “plausível” por se cuidar de relacionamento entre entes públicos, pode a pessoa jurídica prejudicada ingressar em juízo e suscitar nulidade do pactuado ou decidido com base na alteração ou adulteração dos afetos que intermediaram a solução dada.