

# FEDERALISMO ÀS AVESSAS: INSEGURANÇA E AUTOFAGIA DO PLANEJAMENTO ESTATAL TRIBUTÁRIO

*REVERSED FEDERALISM: INSECURITY AND AUTOPHAGY OF STATE TAX PLANNING*

**Victor Pimenta de Miranda**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail:  
pimentamiranda@gmail.com

**Flávio Couto Bernardes**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail: flavio.  
bernardes@bernardesadvogados.adv.br

---

ISSN 2764-202X <https://doi.org/10.46550/rbf.v1i1.9> Recebido em: 03.07.2023 Aceito em: 26.10.2023

---

**Resumo:** Este trabalho procura refletir o papel do federalismo cooperativo na democracia moderna, proporcionando uma alternativa eficaz para aproximar o poder do povo e garantir uma democracia plena diante dos desafios contemporâneos, cuja descentralização é vista como um pilar fundamental para promover a participação democrática. Nesse contexto estatal democrático, o planejamento tributário estatal assume papel relevante para garantir as fontes de financiamento (como os repasses federais) necessárias à implementação das políticas públicas. Assim, à luz da “Teoria da Katchanga”, objetiva-se analisar como a falta de limites nas disputas por recursos fiscais e a volatilidade jurisprudencial estão diretamente ligadas, sob a égide de um federalismo contraproducente, às interpretações subjetivas dos magistrados, à insegurança jurídica e à ameaça à democracia. Busca-se, com isso, examinar se o arquétipo decisório do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), fortalece o Estado Democrático de Direito ou se gera um federalismo às avessas. Portanto, é fundamental discutir a questão do subjetivismo e do uso de argumentos não-jurídicos que comprometem o pacto federativo, levando a distribuições inconsistentes e instáveis de receitas. Isso exige uma análise mais aprofundada no contexto do federalismo fiscal cooperativo, tendo em vista que a arrecadação fiscal do Distrito Federal, por exemplo, denota implicações tributárias relevantes que refletem o funcionamento coerente do ordenamento. Para tanto, a metodologia adotada segue uma abordagem, inicialmente, hipotético-dedutiva (base normativa, doutrinária e jurisprudencial) e, ao final, empírica, com as considerações críticas sobre a exposição delineada e o desfecho proposto para melhoria.

**Palavras-chave:** Federalismo. Segurança jurídica. Planejamento tributário. Teoria da Katchanga. Democracia.

**Abstract:** This work seeks to reflect the role of cooperative federalism in modern democracy, providing an effective alternative to bring power closer to the people and guarantee a full democracy in the face of contemporary challenges, whose decentralization is seen as a fundamental pillar to promote democratic participation. In this democratic state context, state tax planning assumes a relevant role in guaranteeing the sources of financing (such as federal transfers) necessary for the implementation of public policies. Thus, in the light of the “Katchanga Theory”, the objective is to analyze how the lack of limits in disputes



over tax resources and jurisprudential volatility are directly linked, under the aegis of a counterproductive federalism, to the subjective interpretations of judges, to legal uncertainty and the threat to democracy. The aim is to examine whether the decision-making archetype of the Judiciary, especially the Federal Supreme Court (STF), strengthens the Democratic State of Law or whether it generates a reverse federalism. Therefore, it is essential to discuss the issue of subjectivism and the use of non-legal arguments that compromise the federative pact, leading to inconsistent and unstable revenue distributions. This requires a deeper analysis in the context of cooperative fiscal federalism, given that the Federal District's tax collection, for example, denotes relevant tax implications that reflect the coherent functioning of the order. Therefore, the adopted methodology follows an approach, initially, hypothetical-deductive (normative, doctrinal and jurisprudential basis) and, in the end, empirical, with critical considerations on the outlined exposition and the proposed outcome for improvement.

**Keywords:** Federalism. Legal security. Tax planning. Katchanga Theory. Democracy.

## Considerações iniciais

O federalismo possui características peculiares, como normas jurídicas de competência rígidas, discriminação das competências legislativas no texto constitucional e um poder fiscalizador do cumprimento da Constituição da República Federativa de 1988 (CF/88). A descentralização política presente no Estado Federal é fundamental para a divisão de competências entre diferentes jurisdições, inclusive em assuntos tributários.

Significa dizer que os elementos da autonomia e da participação estão intrinsecamente ligados à teoria geral do federalismo, e sua dimensão econômica é de grande importância para estabelecer os princípios gerais federalistas. Assim, a descentralização do poder, característica essencial do federalismo, contribui para a prática democrática moderna, permitindo uma divisão efetiva de competências e possibilitando a participação direta e próxima do cidadão nas decisões que afetam seus interesses.

Existe uma série de desafios diante de algumas contradições e particularidades que se pretende analisar de forma crítica sob a perspectiva do Estado como instrumento de democracia através do Federalismo, que é visto por alguns como sendo uma suposta crise que passa algumas Federações, especialmente a brasileira. De todo modo, vale destacar que o objeto de estudo do presente artigo não tem a pretensão de abordar de forma abrangente e profunda a questão.

Em apertada síntese, essa reflexão sobre a Democracia está aliada à evolução do Estado Federal e o exame das novas perspectivas do federalismo democrático brasileiro na ótica contemporânea, que evidencia a autofagia que acomete a segurança jurídica do pacto federativo e a disputa pelos recursos tributários.

O federalismo, baseado na descentralização do poder, implica a formação de Entes Federados (jurisdições parciais) cujas funções são definidas pelo texto constitucional, atribuídas pelo povo em um Estado Democrático. Nesse contexto dinâmico do federalismo, ocorre o aprimoramento do cenário democrático, dando origem a discussões sobre os princípios que o regem, como a legalidade e a segurança jurídica.

A construção do Estado de Direito Democrático requer a proteção de direitos fundamentais

e garantias, bem como a promoção da justiça social. O Poder Judiciário desempenha papel essencial nesse processo, buscando resolver conflitos, promover a justiça e garantir a segurança jurídica, tendo em vista que a questão do custo dos direitos é crucial, já que um Estado regido por direitos fundamentais deve ter recursos adequados para implementar as políticas públicas.

Nesse sentido, a primazia da cidadania e da democracia deve ser analisada considerando a arrecadação de tributos necessária para políticas públicas e a manutenção da sociedade, com estrita observância da segurança jurídica, essencial para o paradigma do Estado em análise. A aplicação coerente do ordenamento jurídico, considerando critérios objetivos e a proteção dos direitos fundamentais, é essencial para alcançar esse objetivo, sobretudo para a efetivação da segurança jurídica. Os direitos fundamentais são garantias individuais e coletivas que devem ser respeitadas pelo Estado, e o Judiciário tem a responsabilidade de garantir sua aplicação e proteção.

No entanto, garantir a segurança jurídica não significa que o ordenamento jurídico deva ser estático e inflexível. A evolução e a adaptação das leis e interpretações jurisprudenciais são necessárias para acompanhar as mudanças sociais e os novos desafios. Nesse sentido, a jurisprudência e os precedentes judiciais desempenham função importante na promoção da segurança jurídica, fornecendo orientações e previsibilidade para casos semelhantes.

Isto porque, não se pode esquecer que a consolidação das estruturas contribui para a harmonização do sistema, uma vez que a complexidade democrática e a análise dos diversos contextos constitucionais oferecem desafios e oportunidades de resolução judicial. É a confiabilidade do sistema que permite a ocorrência de relações jurídicas estáveis e previsíveis, pilares fundamentais do ordenamento jurídico com base na segurança jurídica.

De fato, a visão de Lênio Luiz Streck (em sua crítica às interpretações subjetivas dos magistrados) pode ser utilizada para examinar de forma mais criteriosa a relação presumida entre as deficiências nas decisões jurisprudenciais, o desafio de manter a segurança jurídica e a ameaça à democracia. Quando ocorre uma falta de coerência entre o texto normativo e sua aplicação pelos operadores do Direito (como, por exemplo, uma mudança repentina de interpretação do Supremo Tribunal Federal – STF), observa-se o surgimento de instabilidade no sistema devido à ruptura de sua base fundamental: a segurança jurídica.

Em outras palavras, a “Teoria da Katchanga” ganhou adeptos e ampla repercussão com o jurista Lênio Streck por usar uma metáfora simples, mas contundente, para criticar a completa subjetividade dos juízes na interpretação das regras jurídicas. Assim, não importam quais argumentos, provas e considerações sejam apresentados pela outra parte, a decisão sempre será adaptada e interpretada a favor da tese previamente escolhida pelo magistrado para solucionar o caso.

O pensamento kelseniano serve, assim, como referencial teórico para demonstrar a lógica normativa. O sistema normativo deve ser coerente, harmonioso e sancionador, funcionando como fator de estabilidade que governa as regras da sociedade e promove segurança para todos os cidadãos. Sem coerência, o sistema normativo brasileiro se torna falho e insustentável.

É crucial ressaltar que o pacto federativo é um processo em constante evolução, repleto de desafios, alguns dos quais complexos e intensos para qualquer Estado. Assim como a democracia, o pacto federativo, como será verificado nos tópicos a seguir, demanda contínuo aperfeiçoamento,

adaptando-se às realidades de cada período histórico.

Com efeito, a pesquisa tem como objetivo estudar o caso da validade do Fundo Constitucional do Distrito Federal (DF), considerando as decisões administrativas do Tribunal de Contas da União (TCU) e a liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Será examinado “se” e “como” a fundamentação dessas decisões pode afetar a segurança jurídica do federalismo e o planejamento fiscal do Distrito Federal quanto à efetivação das políticas públicas.

Isto posto, o estudo buscará verificar se a divergência nos posicionamentos adotados pelo TCU afeta o planejamento estatal, considerando as expectativas legítimas criadas. Como objetivo específico, será analisado o impacto dessas decisões na aplicação do ordenamento jurídico, especialmente na garantia da segurança jurídica. É possível planejar o Estado diante de divergências temporais decorrentes dessas decisões?

Além disso, a pesquisa utilizará fontes doutrinárias, jurisprudenciais e normativas para examinar se as decisões administrativas e judiciais, como as proferidas nesse caso específico, podem contribuir para a segurança no sistema normativo brasileiro.

Por fim, a metodologia adotada segue abordagem hipotético-dedutiva, buscando uma análise dialética entre o ordenamento jurídico e o problema específico em questão, considerando-os como pressupostos coordenados, complementares e indispensáveis para o juízo jurídico.

Ao interpretar a poesia de Robert Frost (“*The road not taken and other poems*”), que retrata uma estrada com uma bifurcação levando a dois caminhos diferentes, podemos comparar o ordenamento jurídico brasileiro traçando duas direções para preservar a segurança jurídica do sistema. Um caminho é comum e oferece soluções fáceis, enquanto o outro é mais desafiador e menos percorrido.

Desse modo, o Estado de Direito será analisado sob a ótica da segurança jurídica, utilizando-se a “Teoria da Katchanga” como referência para o viés crítico da democracia contemporânea. Nesse sentido, o estudo examinará a metáfora da “Katchanga judicial”, difundida por Lênio Luiz Streck, que (re)analisa as implicações práticas das fundamentações subjetivas/arbitrárias das decisões do STF.

## **Pacto federativo às avessas: democracia e a Katchanga da segurança jurídica**

Em apertada síntese, observa-se que o regime federativo busca conciliar a distribuição de poder e competências, promovendo a segurança jurídica, permitindo o planejamento estatal fiscal eficiente e contribuindo para a consolidação da democracia. E no contexto democrático do pacto federativo, a segurança jurídica desempenha papel fundamental. Refere-se à estabilidade e previsibilidade das leis e normas, fornecendo confiança aos cidadãos e agentes econômicos de que seus direitos e obrigações serão respeitados.

Nesse sentido, o termo “pacto federativo às avessas” refere-se a uma situação em que há desequilíbrio ou distorção na forma como o pacto federativo é implementado. Isso pode ocorrer quando há concentração excessiva de poder e recursos na esfera central do governo, em detrimento dos entes federados subnacionais. Nesse contexto, os Estados e Municípios podem

enfrentar dificuldades para exercerem sua autonomia e cumprir suas responsabilidades, devido à falta de recursos e à dependência excessiva de transferências da esfera central.

O pacto federativo às avessas pode resultar em desigualdades socioeconômicas entre as diferentes regiões do país, bem como em limitações para o desenvolvimento local e para a prestação adequada de serviços públicos. Além disso, pode gerar uma relação de dependência política e financeira dos entes subnacionais em relação ao governo central, comprometendo a efetividade da democracia e da autonomia regional.

Para corrigir esse desequilíbrio, é necessário promover a revisão do pacto federativo, buscando uma distribuição mais equitativa de recursos e competências entre os entes federados. Isso pode envolver a descentralização de competências e o fortalecimento da capacidade financeira dos Estados e Municípios, garantindo maior autonomia e capacidade de gestão no âmbito local. O objetivo é estabelecer um pacto federativo mais justo e equilibrado, em que os entes subnacionais tenham condições adequadas para promover o desenvolvimento regional e atender às necessidades da população de forma eficiente.

Diante desse cenário, a insegurança jurídica pode ser um desafio enfrentado no contexto do federalismo. Isso ocorre quando há incertezas, contradições ou inconsistências nas leis e normas aplicadas pelos diferentes entes federados. Essa insegurança pode surgir devido a interpretações divergentes, lacunas legais ou conflitos de competência entre os níveis de governo, sem a devida uniformização no âmbito do Poder Judiciário.

Isto porque, fundamentar as decisões em parâmetros estranhos ao âmbito jurídico, como elementos fora da moldura normativa, pode levar a diferentes interpretações e aplicação das leis no ordenamento, acarretando incertezas e imprevisibilidade sistêmica.

Este o contexto do desenvolvimento da “Teoria da Katchanga”, desenvolvida por Luis Alberto Warat, professor argentino e crítico da filosofia jurídica latino-americana, que vem sendo difundida na doutrina nacional pelo jurista Lênio Luiz Streck (2012). A teoria tem origem em uma brincadeira infantil chamada “escravos de Jó” e faz referência ao recôncavo baiano durante a época da escravidão no Brasil. O termo “caxangá” foi reinterpretado como “katchangá” e depois simplificado para “Katchanga”.

Em termos alegóricos, a história narrada por esse enredo envolve dois jogadores em um cassino que aceita todos os tipos de jogos. Um certo desafiante/forasteiro do local propôs um novo jogo chamado “Katchanga” ao dono desse cassino, que era famoso por ser jogador muito experiente e aceitar todos os tipos de jogos, sendo que o desafio ocorreu da seguinte forma:

Na primeira rodada, o desafiante pegou o baralho, distribuiu dez cartas aleatoriamente, comprou mais três cartas, descartou duas e colocou suas cartas sobre a mesa, intitulando-se ganhador da rodada por ter feito a “Katchanga”.

Sem entender muito bem o ocorrido, o jogador desafiado tentou buscar a lógica de como deveria fazer para ganhar o jogo e supôs que fosse a formação de duas trincas, conforme viu nas cartas da tal “Katchanga” de seu adversário. Assim, após propor uma revanche ao ganhador, valendo o dobro do prêmio anterior, as cartas foram novamente distribuídas e o jogador desafiado procurou rapidamente formar trincas para reverter sua derrota. Depois de ter comprado quatro cartas, o desafiante gritou “Katchanga” outra vez e disse ser o vitorioso ao revelar orgulhoso que não continha nenhuma trinca, mas sim três pares de cartas.

Ao se julgar agora conhecedor do jogo e de suas artimanhas, o desafiado propôs ao misterioso desafiante mais uma rodada valendo o triplo de todos os prêmios apostados. Deste modo, ao iniciar a terceira rodada já com seu ego ferido, o desafiado ficou satisfeito por ter formado uma trinca de cartas em suas mãos logo em sua primeira compra. No entanto, no momento em que o desafiado iria gritar “Katchanga” para vencer o jogo pela primeira vez, o apostador desafiante se antecipou e disse “Katchanga” primeiro, sorrindo novamente e mostrando de forma presunçosa uma trinca e dois pares de cartas.

Desesperado por se ver humilhado no jogo e azarado por não ter ganhado nenhum prêmio nas três rodadas consecutivas, o aventureiro desafiado propôs uma última e derradeira rodada valendo todos os prêmios, notas e moedas que ele ainda possuía. Era uma revanche arriscada, mas que poderia lhe trazer uma inesperada e grande vitória se conseguisse formar, segundo sua opinião, duas trincas, três pares de cartas ou uma mesclagem dos mesmos.

No decorrer da rodada final, o corajoso desafiado conseguiu formar então uma trinca e dois pares de cartas, vindo a gritar rápida e exageradamente alto “Katchanga”, para que todos pudessem ouvir sua triunfante vitória. Porém, o desafiante esboçou vagarosamente um largo sorriso, balançou sua cabeça em sinal de negação, bradando “Katchanga Real”! Para tanto, mostrou uma sequência de cinco cartas de naipes iguais e consecutivas, pegando, enfim, todo o prêmio que estava sendo disputado na mesa. (BERNARDES; MIRANDA, 2018, p. 78).

Essa “Teoria da Katchanga” critica a falta de lógica e coerência nas regras do jogo proposto pelo desafiante no cassino, deixando o dono do cassino frustrado. A metáfora é comparada à forma como as decisões jurídicas são tomadas no cenário constitucional brasileiro, onde o Poder Judiciário parece estar envolto em incongruências e decisões desprovidas de lógica jurídica. Essas decisões, semelhantes às “Katchangas”, violam o Estado Democrático de Direito ao deliberar sobre situações de maneira inusitada, subjetiva ou contraditória em relação aos precedentes jurisprudenciais.

Logo, essa reflexão oferece boa oportunidade de verificação da conectividade entre a atual forma de produção das decisões jurisprudenciais no cenário constitucional brasileiro e a maneira como a “Katchanga” foi utilizada no referido jogo. “Do que adianta discutir princípios, separação de Poderes, interpretação jurídica, se, ao fim e ao cabo, o Direito depende exclusivamente das preferências pessoais do juiz?” (STRECK, 2015, p. 43).

Da mesma forma, o sistema judiciário brasileiro parece estar imerso em contradições e decisões desprovidas de racionalidade jurídica, cuja perspectiva (da falta de coerência e racionalidade) se assemelha à metáfora do jogo.

E isso ocorre porque existem cada vez mais decisões judiciais que se disfarçam de “Katchangas”, resultando em clara violação do Estado Democrático de Direito, ao decidirem sobre determinada situação de forma inesperada/incoerente em relação aos precedentes jurisprudenciais estabelecidos, mesmo que relacionados ao planejamento tributário dos próprios entes federados.

A busca pelo aperfeiçoamento de uma sociedade democrática e um Estado governado por ideais republicanos evidencia a necessidade de preservar o Estado de Direito, a igualdade no exercício da democracia e os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Dentro desse contexto, o ramo jurídico do Direito Tributário desempenha papel

significativo, uma vez que lida diretamente com a relação jurídica entre o Estado e o administrado no que diz respeito aos impostos. No que tange ao seu conteúdo sistêmico, a finalidade da segurança jurídica é proteger os direitos decorrentes das expectativas de confiança legítima na criação ou aplicação das normas jurídicas. Isso é alcançado por meio da certeza jurídica, estabilidade do ordenamento jurídico e efetividade dos direitos e liberdades fundamentais.

Em Resumo, busca-se a harmonia entre segurança jurídica e direitos constitucionais, entendendo que a democracia se fundamenta na liberdade e igualdade como valores a serem praticados. A capacidade de propor, debater, avaliar e criticar dentro de um espaço público é essencial em Estados Democráticos, sendo a democracia uma busca contínua pela liberdade e dignidade humana.

A Constituição desempenha o alicerce na harmonização dos entes federados, distribuindo competências legislativas e funções governamentais de maneira equitativa, o que permite um equilíbrio entre as esferas de governo. Ela é o elemento de integração dessa complexa estrutura de pessoas jurídicas de direito público e ordenamentos jurídicos parciais.

No contexto do Sistema Constitucional Tributário, o princípio-garantia da segurança jurídica é qualificado tanto pelo seu aspecto formal quanto pelo âmbito material, sendo uma contribuição desse novo modelo apresentado, alinhado aos valores do Estado Democrático de Direito e aos demais princípios atrelados ao pacto federativo.

Segundo Hans Kelsen (1998, p. 387), o sistema jurídico deve funcionar como fator de estabilidade que rege as regras da sociedade e confere segurança aos cidadãos. A construção desse sistema ocorre na coerência e estabilidade do próprio sistema. A insegurança jurídica é um problema inerente à reflexão hermenêutica sobre a aplicação da lei pelos magistrados.

De nada adianta ter ocorrido a reforma processual do Código de Processo Civil (CPC), na ótica do positivismo normativo, se ainda existir insegurança jurídica e desconfiança dos jurisdicionados com relação às decisões proferidas pelos Tribunais brasileiros na fixação dos precedentes. A mudança de orientação de uma decisão deve ser exaustivamente justificada e sempre respeitar as posições anteriormente consolidadas, de acordo com a moldura legal.

De igual sorte, o autor Lucas Buril Macêdo (2015, p. 1) reforçou esse posicionamento ao afirmar que a criatividade jurisdicional existe e, para que ela seja devidamente tratada (evitando-se a perniciosa esquizofrenia jurisprudencial que se vê atualmente), é essencial que primeiro ela seja reconhecida.

Caso contrário, haverá dissonância interpretativa entre tribunais superiores e os tribunais de base (notório conflito entre função institucional e segurança jurídica). E mais, os julgadores poderão entrar em contradição com a jurisprudência de outros tribunais ou até do mesmo órgão ao qual pertencem, instalando o verdadeiro “manicômio jurisprudencial” no Estado Democrático de Direito, como asseverou Ronaldo Brêtas (2012, p. 144) ao se referir ao atual cenário contraditório e divergente dos tribunais brasileiros. A segurança jurídica necessita estar, portanto, presente nas decisões judiciais que impactam no federalismo brasileiro.

O funcionamento de um sistema normativo coeso depende da segurança jurídica e do respeito à legalidade. A teoria e a prática devem estar em harmonia para que o ordenamento jurídico faça sentido e respeite as normas estabelecidas. A relação entre a experiência normativa

e a hermenêutica jurídica é tão importante para a sociedade contemporânea que diversos autores se dedicaram a explorar esse formato metodológico em suas obras.

É imprescindível acentuar que não se pode realizar uma análise completa do direito sem avaliar os dois lados do problema. A base empírica de qualquer estudo jurídico deve considerar não somente a tese adequada ao raciocínio proposto, mas também a sua antítese e os principais argumentos que a contrapõe, como se pretende demonstrar neste momento.

No direito, uma simples mudança interpretativa pode alterar completamente o resultado da aplicação de uma legislação. De um lado, os defensores da “interpretação subjetiva” argumentam que o direito deve se adaptar à realidade em que se insere e afirmam que existem conceitos jurídicos indeterminados que só podem ser concretizados por meio da jurisprudência e das sucessivas aplicações das decisões judiciais em cada caso (GODOI, 2007, p. 237).

Os críticos ao positivismo kelseniano defendem maior abertura de atuação do Poder Judiciário, evitando a rigidez do sistema jurídico. No entanto, é importante evitar decisões baseadas em opiniões pessoais, com fundamentos insatisfatórios e interesses externos.

Dito isso, a Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) foi criada para fornecer parâmetros claros para a arrecadação tributária pelos entes públicos, garantindo o equilíbrio orçamentário-financeiro e o cumprimento dos princípios constitucionais e das políticas públicas. Como afirma Washington Peluso Albino de Souza (1958, p. 124), uma característica típica das constituições sociais é a definição de tarefas a serem realizadas entes federados e pela sociedade no âmbito econômico em busca de objetivos estabelecidos pelos direitos fundamentais garantidos pela CF/88.

Assim, a sociedade brasileira autoriza que os sujeitos ativos da relação fiscal do federalismo pátrio retirem os meios necessários para atender às necessidades coletivas, caracterizando uma espécie de “expropriação consentida”. A prestação pecuniária é forma de custeio do Estado Moderno e admitida pelos cidadãos em um regime democrático para permitir que as políticas públicas cumpram seu papel.

Logo, o Direito Tributário é visto como o ramo responsável pela interferência do governo no patrimônio dos cidadãos para realizar uma subtração consentida de parcela da propriedade particular. E o planejamento é visto como a atividade preventiva responsável pela articulação e execução dos planos e controles voltados à organização dessas obrigações.

Com isso, no Estado republicano, a atividade econômica e os serviços públicos desempenham o mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais do Estado Democrático, sendo que o Direito Tributário é fundamental nesse contexto, pois lida diretamente com a relação entre Estado e cidadão.

A busca pelo aprimoramento de uma sociedade democrática e por um governo regido pelos ideais republicanos, cumpridor de suas obrigações federativas, fortalece os atos normativos e, principalmente, os atos administrativos. Por isso, a interpretação/aplicação adequada da norma tributária é essencial para garantir a eficiência do Poder Público e promover as políticas públicas.

Nesse sentido, as decisões judiciais devem ser consistentes com a lei, garantindo segurança à sociedade e ao Estado, que busca previsibilidade para elaborar e executar planejamentos eficazes. O Estado brasileiro implementa diversas medidas para garantir a eficácia da arrecadação

tributária, que é essencial para o desenvolvimento das políticas públicas em um Estado Fiscal.

E dentro desse contexto, os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito são utilizados como referência para as decisões judiciais relacionadas a tributos. Com isso, o sistema jurídico é uma rede hierarquizada de princípios que busca cumprir os princípios do Estado Democrático de Direito, expressos ou implícitos na Constituição, conforme conceituado por Juarez de Freitas (1995, p. 40).

A base filosófica da democracia não deve ser uma justificação absoluta, pois o princípio da segurança jurídica assegura aos cidadãos a concretização dos ideais de justiça, mas é a lei a principal fonte de atuação do Estado, estabelecendo limites claros. Paulo de Barros Carvalho (1996, p. 53) enfatiza que a segurança deve ser um objetivo a ser buscado de acordo com o ordenamento jurídico, principalmente quanto à estabilidade das relações jurídicas como premissa para o funcionamento do sistema jurídico.

A segurança jurídica consiste na previsibilidade das decisões judiciais, permitindo que os indivíduos se orientem por elas. Ela deve estar prevista no planejamento estatal e ser aplicada pelas autoridades públicas por ser essencial no planejamento da realidade pública brasileira relacionada ao custeio das garantias constitucionais pelos entes federados.

O sistema tributário e a Constituição protegem as expectativas legítimas e buscam garantir a máxima eficácia e efetividade do princípio da segurança jurídica, de modo que decisões judiciais deficientes podem gerar insegurança e desconfiança. O princípio da segurança jurídica é construído pela interpretação do Estado de Direito e de outras normas constitucionais.

Dessa forma, a Constituição da República fixa a proteção das expectativas legitimamente constituídas no planejamento estatal. E vinculadas a esse cenário, as liminares ou medidas cautelares caracterizam-se como ordens judiciais temporárias utilizadas para garantir direitos até a decisão final do processo, baseando-se nos princípios constitucionais que vigoram no federalismo contemporâneo do século XXI.

A interpretação do direito positivo é essencial para identificar os preceitos válidos e vigentes, em contrapartida aos que estão obsoletos. Os princípios desempenham um papel importante na interpretação das normas, contribuindo para uma aplicação coerente e eficaz do sistema jurídico.

Logo, observa-se que o planejamento estatal das receitas públicas (incluindo os repasses federativos) é essencial para o custeio e a manutenção da sociedade e a coerência das decisões das autoridades públicas é igualmente fundamental para o desenvolvimento adequado da nação e a garantia da segurança nas relações jurídicas. Com efeito, deve haver segurança nas decisões judiciais atreladas ao federalismo. E essa coerência sistêmica é alcançada por meio de uma interpretação normativa consistente e harmônica que promova estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade na atuação do Poder Público, como será demonstrado no tópico a seguir.

## A conjuntura atual do federalismo fiscal brasileiro: Katchanga no Fundo do Distrito Federal

A conjuntura atual da seara federativa da fiscalização brasileira é marcada por desafios e debates sobre a distribuição de recursos e competências entre os diferentes entes federados (União, Estados e Municípios). Uma das questões em destaque é a concentração de poder e recursos na esfera federal, o que gera desequilíbrios financeiros e dificuldades para os Estados e Municípios exercerem suas atribuições de forma adequada.

Por isso, a arrecadação tributária no Brasil é majoritariamente centralizada na União, que possui competências tributárias amplas, enquanto Estados e Municípios dependem principalmente de transferências de recursos. Essa dependência financeira na gestão de recursos limitam a capacidade dos entes subnacionais de atender às demandas da população e promover o desenvolvimento local.

Além disso, existem debates sobre a repartição de recursos entre os entes federados, como a discussão em torno do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A fórmula de cálculo desses fundos, que determina a distribuição dos recursos, é alvo de críticas devido à falta de critérios justos e equitativos.

Diante desse cenário, há amplo debate sobre a necessidade de promover uma reforma no federalismo fiscal brasileiro, com o objetivo de fortalecer a autonomia financeira dos Estados e Municípios, equilibrar a distribuição de recursos e promover maior eficiência na gestão pública. Essa reforma envolve revisões nas competências tributárias, redefinição dos critérios de repartição de recursos e a busca por mecanismos que incentivem a cooperação e o desenvolvimento regional.

De acordo com a linha de pensamento adotada neste estudo, para exemplificar a falta de confiança na jurisprudência constitucional tributária, podemos mencionar o caso do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), estabelecido pela Constituição Federal em vigor e regulamentado pela Lei n. 10.633/02. Esse fundo é uma estrutura contábil integrante do orçamento da União, responsável pela administração de recursos federais e pelo pagamento dos servidores por meio dos sistemas federais Siape/Siafi, sem a participação do governo do Distrito Federal.

É importante ressaltar que existem diferenças entre esse Fundo e os demais Fundos de Participação de Estados e Municípios. Embora sejam estruturalmente semelhantes, suas funções e os recursos públicos que os compõem não são equivalentes.

Com isso, segundo o artigo 159 da CF/88, os Fundos de Participação de Estados e Municípios recebem repasses de receitas da União como forma de equilibrar as finanças desses entes federativos diante das despesas estatais (regionais) e municipais (locais) necessárias para garantir a implementação de políticas públicas.

Entretanto, ao contrário dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, o ora tratado não possui natureza contábil, pois é caracterizado como fonte de recursos administrada diretamente pelo próprio Fundo, por meio de Unidades Gestoras específicas, não ocorrendo o repasse dos recursos para o governo local.

Com o intuito de ressaltar a importância dessa distinção para o presente estudo, pode-

se observar que o FCDF possui o poder de gerir os 21,5% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) que são repassados pela União, conforme estabelecido no artigo 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, analisar a gestão desses recursos possibilitará avaliar o impacto que uma decisão judicial ou administrativa pode ter sobre a segurança jurídica relacionada ao planejamento estatal decorrente de sua aplicação.

Em geral, para efetuar o pagamento dos vencimentos dos policiais militares, bombeiros e policiais civis, os Fundos mencionados transferem os recursos para os Estados e Municípios, que realizam o pagamento aos servidores com a devida retenção do IRRF e repassam o valor devido a União. No entanto, no caso específico do Distrito Federal, como a gestão dos recursos e a execução dos pagamentos são realizadas diretamente pelo FCDF, por meio das Unidades Gestoras, a forma de tratamento desses recursos é diferente.

Nesse contexto, é possível vislumbrar uma finalidade conceitualmente divergente entre o FCDF e os Fundos de Participação de Estados e Municípios. Essa discrepância será elemento-chave para demonstrar a aplicabilidade da norma, bem como a correlação entre a interpretação legislativa e a segurança jurídica no Estado Democrático de Direito, conforme evidenciado na análise crítica do caso.

Para exemplificar de forma mais clara a relação entre segurança jurídica e desplanejamento estatal, pode-se mencionar vários casos semelhantes, conforme relatado pelos autores Giovani Clark e Gustavo Vidigal (2022), nos quais tais aspectos foram discutidos, como as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF): ADI-MC n. 1.045/DF; ADI n. 1.136/DF; ADI n. 1.359/DF; e ADI n. 2.881/DF.

No entanto, a análise crítica do FCDF a partir da medida cautelar concedida nesta Ação Cível Ordinária (ACO-MC-AgR n. 3.258/DF) destaca-se por evidenciar seu impacto no planejamento governamental e sua relação com a segurança jurídica. É essencial, portanto, destacar seu contexto histórico.

No desenrolar do processo n. 011.359/2006-1 perante o Tribunal de Contas da União (TCU), discutia-se a existência de possíveis transferências irregulares de valores relativos ao IRRF e às contribuições arrecadadas dos proventos do corpo de bombeiros e das polícias civil e militar do Distrito Federal, ou seja, dos servidores remunerados por meio desse Fundo.

No referido procedimento administrativo, debatia-se a validade da retenção do IRRF dos servidores do Distrito Federal, cujos valores envolvidos representariam aproximadamente R\$ 10 bilhões, o que claramente poderia impactar no planejamento estatal do Distrito Federal.

Em junho de 2010, a pedido da Procuradoria do Distrito Federal, o Ministro Relator Raimundo Carreiro, do Tribunal de Contas da União, proferiu despacho cautelar determinando a suspensão da retenção ou cobrança das parcelas do IRRF incidentes sobre o pagamento das mencionadas remunerações (que eram regularmente pagas com recursos do fundo constitucional) até o trânsito em julgado do referido procedimento. Com essa decisão cautelar, a União ficou impedida de reter as parcelas do IRRF referentes aos pagamentos realizados pelo FCDF.

Dessa forma, com a medida cautelar do Tribunal de Contas da União (TCU) que proibiu a retenção e cobrança do IRRF pelas Unidades Gestoras do FCDF, o montante desse tributo deixou de ser destinado à União Federal, que é o ente federativo responsável por sua exigência.

Consequentemente, os repasses tributários dessas arrecadações de IRRF foram inviabilizados, resultando na ausência dessa receita nos cofres públicos do governo federal e sua consequente incorporação no planejamento orçamentário do Distrito Federal (DF).

Praticamente 10 anos depois, em 27/03/2019, o processo foi julgado pelo TCU, que decidiu pela impossibilidade de realizar os repasses dos valores ao FCDF, revogando assim a medida cautelar de 2010. A partir desse momento, os valores de IRRF dos servidores custeados pelo fundo constitucional passaram a ser devidos pelo Distrito Federal a União.

Com essa alteração, o ente federal não estava mais impedido de reter o IRRF desses proventos, e os valores acumulados até então, suspensos durante a vigência da medida cautelar, passaram a ser devidos pelo DF.

Após a decisão administrativa, o Distrito Federal solicitou ao TCU a modulação dos efeitos da determinação, propondo que: (i) o passivo de R\$ 10 bilhões não fosse cobrado, uma vez que isso acarretaria um desequilíbrio no planejamento financeiro do ente; e (ii) a União concedesse um prazo mínimo para ajustar o orçamento fiscal aprovado para o exercício de 2019.

Conforme defendido pelo governador perante o plenário do TCU (acórdão n. 684/19 do Plenário - Relator Ministro Aroldo Cedraz, Sessão de 27/03/2019), a estruturação financeira do ano de 2019 do Distrito Federal (assim como dos anos anteriores) foi elaborada com base no princípio da segurança jurídica e nos valores do referido fundo constitucional respaldados pela medida cautelar em vigor desde 2010.

Embora o surgimento do conflito não tenha afastado a jurisdição administrativa do Tribunal de Contas no contexto do controle externo, considerando que a questão discutida envolve a gestão de recursos de origem federal, era esperado que a divergência fosse levada à discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, tendo em vista os efeitos práticos da decisão administrativa adotada pelo TCU em março de 2019 (que determinou a retenção dos valores mencionados pela União), o assunto continuou a ser debatido na Suprema Corte, pois tinha impacto significativo na segurança jurídica e no planejamento orçamentário do ente federado do Distrito Federal.

Sucessivamente, em 02/05/2019, o relator, então Ministro Marco Aurélio Mello, acolheu o pedido liminar da Procuradoria do Distrito Federal nos autos da ACO n. 3.258, suspendendo os efeitos práticos da decisão do Plenário do TCU ocorrida em março de 2019.

Convencido da urgência da apreciação do tema, aciono o artigo 21, incisos IV e V, do Regimento Interno e defiro a liminar para determinar à União que se abstenha de proceder à retenção dos valores alusivos ao produto da arrecadação do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem assim de praticar eventual ato construtivo voltado ao bloqueio de quaisquer verbas concernentes aos valores discutidos neste processo. Submeto este pronunciamento ao referendo do Plenário, declarando-me habilitado a relatar e votar. Sem prejuízo de eventual designação, pela Presidência, de data de julgamento, citem a ré e providenciem o parecer da Procuradoria-Geral da República. Publiquem.” (STF. ACO-MC-AgR n. 3.258/DF. Medida Cautelar. Relator Min. Marco Aurélio Mello. DJe de 06/05/2019).

Nessa qualidade, diante dessa decisão judicial questionável, observa-se a clara falta de

consideração pela coerência sistêmica. Essa prática demonstra que a adoção de diferentes formas de atuação, ampliadas no tempo, ocupa posições importantes na definição da confiabilidade do sistema jurídico brasileiro, inclusive entre os próprios entes federados.

Por fim, conforme destacado pelo relator nessa decisão liminar, “em um país no qual até o passado é incerto”, é necessário que se busque preservar mais a segurança jurídica.

## **Jurisprudência e(m) crise para os entes federados**

O pacto federativo pode estar relacionado à questão da insegurança jurídica em determinados contextos. Isso ocorre quando a distribuição de competências legislativas entre os diferentes níveis de governo em um Estado Federal gera incerteza e falta de clareza sobre qual ente federado tem autoridade para legislar em determinadas áreas.

A sobreposição ou conflito de leis e regulamentos entre as jurisdições pode levar a uma falta de previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas, resultando em insegurança jurídica. É importante que o federalismo seja acompanhado por mecanismos adequados de coordenação e harmonização entre os entes federados para minimizar a insegurança jurídica e garantir a aplicação consistente e uniforme das leis.

Noutro viés, o pacto federativo está relacionado à divisão de competências entre os entes federados e à cooperação entre eles. A interpretação normativa refere-se à forma como as leis e regulamentos são interpretados e aplicados no âmbito do pacto federativo. No contexto da arrecadação fiscal, o pacto federativo estabelece as regras e responsabilidades relacionadas à arrecadação de tributos pelos diferentes níveis de governo.

Isso inclui a definição das competências tributárias de cada ente federado, a distribuição dos recursos arrecadados e a coordenação entre eles para garantir uma arrecadação fiscal eficiente e equilibrada. A correta interpretação normativa desempenha um papel fundamental na garantia de um sistema de arrecadação fiscal justo e transparente dentro do pacto federativo.

Esse modelo estrutural preconizado auxilia o debate crítico sobre a estruturação do sistema jurídica e suas composições argumentativas formalizadas nas decisões judiciais. Como mencionado, a questão central envolve a segurança jurídica de uma decisão proferida em uma medida cautelar, que está em vigor há cerca de dez anos. O problema surge em relação ao aspecto temporal da aplicação dessa decisão, mesmo considerando-se tratar de uma medida cautelar.

Seria possível que uma decisão posterior, emitida pela própria Corte de Contas e que adiou injustificadamente a análise do mérito, revogasse essa decisão com efeitos retroativos? Essa revogação seria compatível com a segurança jurídica federativa resultante da confiança depositada na aplicação do sistema jurídico, especialmente considerando o impacto que pode ter no planejamento financeiro da entidade distrital?

O modelo do garantismo tributário brasileiro, conseqüentemente, além de todas as demais “garantias expressas, conta ainda com incorporação integral do princípio de segurança jurídica e seus subprincípios implícitos, segundo as funções da certeza, estabilidade sistêmica e proteção da confiança legítima” (TORRES, 2012, p. 23).

Nesse passo, “o princípio da proteção da confiança tem, nas ordens jurídicas europeias e

americanas, inclusive na brasileira, a posição de princípio implícito, o que não contraria em nada a sua efetividade e a natureza própria dos princípios” (DERZI, 2009, p. 321).

No final das contas, a estabilidade e a coerência normativa do sistema jurídico são desejadas tanto pelo governo quanto pela oposição. Se a decisão do TCU de 2019 fosse efetivamente cumprida imediatamente, o Distrito Federal enfrentaria um sério impasse no cálculo fiscal já estabelecido, devido ao montante significativo que deveria ser devolvido, prejudicando a execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA). A organização e a estruturação do Direito Financeiro e Econômico dentro do texto constitucional atual são realizadas por meio das leis orçamentárias mencionadas no parágrafo 2º, do artigo 165.

A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou exigências à previsão constitucional (art. 165, § 2º), estabelecendo que a LDO, além de estabelecer metas e prioridades, deve orientar os responsáveis pela elaboração da LOA, definir a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e promover o equilíbrio entre receitas e despesas. É fundamental que a atividade financeira do Estado seja operada com base em orçamentos que reflitam a realidade contábil e financeira.

Em Resumo, a legislação de planejamento do Distrito Federal, especialmente a mencionada acima, estabelece ações, programas e metas estatais para cumprir os requisitos constitucionais previstos para esse ente federativo. É evidente que o impacto resultante da devolução e da exclusão do cálculo das receitas tributárias, conforme determinado pelo TCU (e até então planejadas e incorporadas por decisão do próprio Tribunal por longo período), poderia até mesmo inviabilizar a concretização dos direitos dos cidadãos distritais prejudicados.

Nessa suposição, se o Distrito Federal tivesse que devolver imediatamente toda a quantia a União, o governo distrital provavelmente enfrentaria situação de quase insolvência financeira, como mencionado pelo Ministro Marco Aurélio Mello.

Considerar a possibilidade de ressarcimento aos cofres do Tesouro Nacional dos valores considerados indevidamente incorporados às receitas desde 2010 poderia causar verdadeiro “colapso” nas finanças do Distrito Federal (ACO-MC-AgR n. 3.258/DF, Medida Cautelar, Relator Ministro Marco Aurélio Mello, DJe de 06/05/2019).

Além disso, a decisão individual do STF deixou claro que a decisão administrativa do TCU pode não estar em conformidade com a ordem jurídica, pois acarreta notória incoerência com o sistema. No entanto, como se trata apenas de uma liminar, é possível que futura decisão do Supremo Tribunal Federal altere o entendimento expresso na análise inicial do caso pelo Ministro Relator, o que se espera que não ocorra em excessivo período que durou o procedimento administrativo criticado.

Observa-se que o TCU (previsto no artigo 33 da Constituição Federal de 1988 e criado pela Lei n. 8.443/92) é responsável por julgar, fiscalizar, informar e corrigir as ações ou omissões relacionadas aos recursos e bens públicos federais. Sendo assim, seu principal objetivo é controlar a aplicação eficiente de todos os recursos e bens públicos, garantindo que sejam utilizados para atender aos interesses socioeconômicos da população.

Entretanto, no caso mencionado do Fundo Constitucional do Distrito Federal, é

possível observar que a decisão final do TCU contradiz o ordenamento jurídico em relação ao planejamento estatal e à aplicação da segurança jurídica, considerando o tempo decorrido desde sua análise, o que justifica a aplicação da modulação dos efeitos, tratando-se de uma das premissas legais para sua utilização (diferentemente do que se tem visto nas recentes decisões sobre modulação de decisões tributárias adotadas pelo STF).

Isso ocorre porque o cumprimento dessa decisão acarretaria problemas econômicos irreversíveis no pacto federativo e na necessidade de revisar todo o planejamento da atividade financeira estatal, conforme estabelecido nas leis orçamentárias. Coloca-se, dessa forma, a reflexão se a falta de previsibilidade e segurança jurídica nesse caso foram os responsáveis por esse cenário.

Assim, nota-se que a liminar concedida pelo STF permitiu ao governo distrital continuar a implementar sua legislação de planejamento e evitar a fragilidade financeira. No entanto, como os efeitos do período abrangido pela medida cautelar ainda não foram definidos, a sensação de insegurança jurídica persiste no planejamento público do Distrito Federal como um todo.

“Vivemos na era da incerteza” (MORIN, 2001, p. 185), nessa situação em que a convivência com a diversidade de perspectivas dos magistrados, a relatividade de suas teorias e a existência de múltiplas interpretações estão presentes até mesmo nos planejamentos públicos, juntamente com a demora na análise dos casos pelos órgãos julgadores.

Nos termos do art. 27, da Lei n. 9.868/99, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o STF pode “por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”. E essa ferramenta reconhecida ao STF recebeu o nome de “modulação de efeitos” e merece ser analisada mais detidamente.

Considerando motivos de segurança jurídica ou de interesse social excepcional, o Supremo Tribunal Federal pode restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, decidindo que ela só terá eficácia a partir do trânsito em julgado (ou outro momento estabelecido).

Ou seja, é importante ressaltar que, em regra, o STF, ao deliberar tanto no controle difuso quanto no controle concentrado, sobre a constitucionalidade de uma norma específica, deve aplicar seus efeitos *ex tunc*, ou seja, retroagindo à entrada em vigor da norma questionada. Porém, a modulação de efeitos altera a produção dos efeitos da decisão, tornando-os *ex nunc* (a partir daquele momento em diante), e é considerada medida excepcional no ordenamento jurídico, aplicável apenas em situações previamente mencionadas.

Esse instrumento de modulação está presente no sistema jurídico brasileiro e serve como limitação temporal dos efeitos da decisão. Logo, toda decisão proferida em um processo judicial deve, em tese, ser compatível com o sistema jurídico e o pacto federativo, a fim de se harmonizar de forma coerente e previsível com as normas constitucionais que garantem aos cidadãos direitos fundamentais e ao Estado a devida segurança jurídica em seu planejamento. Ou seja, constata-se que segurança jurídica, interpretação normativa e aspectos federativos são elementos que estão intrinsecamente vinculados.

Nesse sentido, uma deliberação que envolve a modulação de efeitos considera critérios como a nulidade de uma lei inconstitucional, por um lado, e as regras de segurança jurídica e

interesse social, por outro. Por conseguinte, a ausência de modulação de efeitos pode levar, na prática, à sensação de normatividade sem eficácia durante o período em questão. Isso ocorre devido à retroatividade da declaração de inconstitucionalidade, o que, em algumas situações, viola o Direito e gera insegurança jurídica.

Como pode ser observado, a falta de modulação de efeitos em procedimento que se baseou em uma liminar de um ente federativo por aproximadamente dez anos, gerando expectativa legítima, mesmo que questionável em termos de competência, pode resultar em falta de previsibilidade e insegurança para as partes envolvidas no processo.

E como defende Juarez Freitas (1995, p. 31), esse retrocesso na esfera dos direitos fundamentais configura algo que deve ser combatido pelo Estado. “Das sociedades em que vivemos; suas promessas (de democracia, de liberdade, de segurança, de igualdade, de abundância, de paz) permanecem em larga medida não-cumpridas”.

Na verdade, não se está encorajando a criação de práticas que violem a Constituição ou ao pacto federativo. Pelo contrário! Trata-se justamente do controle como mecanismo, nas palavras referenciadas de Álvaro Ricardo Souza Cruz (2014), de “só-assegurar” direitos devidamente delimitados pela Constituição, tendo em vista que a segurança jurídica é “um autêntico direito fundamental, no sentido de que as leis tributárias do Estado e a própria fiscalização constituem *res publica*” (TORRES, 2005, p. 5).

Percebe-se, portanto, clara conexão entre o planejamento estatal e a segurança resultante da aplicação das decisões relacionadas a interesses federativos. Não deve haver suplantação das normas jurídicas, especialmente as previstas na Constituição, sob o risco de prejudicar a segurança jurídica, conforme destacado aqui.

Busca-se a celeridade no julgamento definitivo do mérito dos procedimentos administrativos e processos judiciais, a fim de determinar os efeitos a serem aplicados ao caso. No entanto, isso deve ocorrer simultaneamente à preservação da segurança jurídica necessária ao próprio sistema legal. Caso contrário, haverá clara imposição da chamada “Katchanga Real” pelo Supremo Tribunal Federal.

O problema não reside na mudança em si, mas em seus impactos e reflexos. Por isso, a modulação de efeitos deve visar precisamente ao critério de confiabilidade e previsibilidade sistêmica, a fim de evitar a ocorrência da “Katchanga judicial”.

Conforme mencionado anteriormente, a decisão provisória proferida pelo STF evitou que o planejamento financeiro do governo do Distrito Federal entrasse em colapso. No entanto, ainda não há clareza sobre os efeitos futuros dessa decisão, o que compromete a previsibilidade do cenário. “Do que adianta discutir princípios, separação de Poderes, interpretação jurídica, se, ao fim e ao cabo, o Direito depende exclusivamente das preferências pessoais do juiz?” (STRECK, 2015, p. 43).

A morosidade do processo requer uma avaliação preliminar para preservar situação emergencial, que exige celeridade e que não pode prescindir da modulação dos efeitos quando houver decisão desfavorável. Caso contrário, a confiança no sistema jurídico continuará comprometida comprometendo não só a segurança jurídica, no caso em análise, mas o próprio equilíbrio fiscal federativo.

De fato, de acordo com a exposição de motivos do Projeto de Lei n. 2.960/1997, que resultou na Lei n. 9.868/99, e concedeu poderes especiais ao STF, em casos excepcionais o tribunal tem a possibilidade de estabelecer limites aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tornando-a eficaz somente a partir de então (eficácia *ex nunc*) ou para o futuro (prospectivamente). Essa medida é especialmente aplicada em situações em que a declaração de nulidade se mostra inadequada até mesmo para o regime federativo.

Noutras palavras, a Suprema Corte, utilizando os argumentos que considera adequados e aplicando-os conforme sua própria interpretação, passou a ter respaldo legal para proferir as chamadas “Katchangas” judiciais e promover um “federalismo às avessas” (contrário aos princípios constitucionais que deveria se submeter), mediante as modulações de efeitos que levantam questionamentos em relação ao referido instituto jurídico.

## Considerações finais

A interseção entre a descentralização do poder, como meio natural para alcançar uma democracia real, e a centralização, como método para fortalecer o poder político e econômico do Estado no contexto global, deve ser cuidadosamente trabalhada. É necessário estabelecer um equilíbrio claro, sem prejudicar a autonomia dos entes federados regionais e locais, enquanto se assegura a capacidade do Estado de se posicionar de maneira forte no mercado globalizado.

Nesse sentido, observa-se que a federação não é resultado de uma “receita” ou de uma fórmula predefinida, com características e requisitos simples de serem cumpridos apenas adicionando seu conteúdo formal à constituição. O pacto federativo é processo árduo e desafiador para qualquer Estado que o adote, que, juntamente com a democracia, requer contínuo aperfeiçoamento, adaptando-se às realidades de cada período histórico.

O modelo cooperativo é debatido em relação à sua nova forma no contexto do mercado globalizado. Essa condição favorece o contínuo e necessário desenvolvimento do federalismo, com foco na adoção efetiva dos princípios democráticos fundamentais.

Isto posto, considerando as reflexões percebidas ao longo deste estudo, verifica-se que a interpretação sistêmica é condição imprescindível para o exercício da atividade dos julgadores e a preservação da segurança jurídica, que traz em seu bojo toda uma esfera de parâmetros que devem ser observados com bom senso por qualquer autoridade operadora do direito.

É preciso, com isso, atingir equilíbrio nesta relação, afastando-se a possibilidade de subjetivismo decisório ou, do contrário, a segurança jurídica de qualquer estatal ou do cidadão continuará totalmente comprometida, afetando o alicerce do federalismo.

Todos os pontos tratados neste estudo apontam que o planejamento está cada vez mais presente nos objetivos essenciais das pessoas jurídicas de direito público, sendo que a eficiência administrativa passa, necessariamente, pela própria otimização da empresa e da máquina estatal.

Assim, o próprio Estado, responsável pela promoção das garantias constitucionais, deve realizar o planejamento das finanças públicas e estabelecer medidas asseguradoras da segurança jurídica tão necessária para o sistema normativo e a efetivação dos direitos sociais.

Neste sentido, os efeitos das decisões proferidas devem sempre preservar a justa

expectativa, fomentadora da confiança legítima, bases da concepção da segurança jurídica inerente a qualquer sistema jurídico. Por isso que os órgãos julgadores não deveriam delongar-se na análise de mérito dos casos concretos, já que seus posicionamentos influem diretamente na aplicação do ordenamento, com as respectivas consequências no âmbito das relações jurídicas de todos os que dele dependem, não importa se de natureza pública ou privada.

Isto posto, observa-se que o longo e injustificável lapso temporal entre a análise da medida liminar e o mérito da decisão administrativa do Tribunal de Contas da União, no processo aqui examinado, impactou diretamente no planejamento estatal do Distrito Federal ao proferir, com manifesta inobservância da segurança jurídica, sobretudo por afetar sua estabilidade com relação aos efeitos jurídicos consumados.

O planejamento dos entes governamentais formalizado através das leis orçamentárias figura como elemento vital na democracia brasileira, pois através dele que se efetiva a aplicação dos direitos e garantias fundamentais. Logo, imprescindível seu respaldo pela estabilidade sistêmica derivada da segurança jurídica e implementada pelas decisões administrativas e judiciais.

Constata-se, portanto, que o Distrito Federal vivencia atualmente uma seara de desconfiança: a liminar do STF impediu o colapso do planejamento financeiro, mas ainda não gerou efetiva sensação de previsibilidade, tornando-se imperiosa a célere análise do mérito e a eventual modulação de efeitos para preservar a segurança jurídica, na hipótese da prevalência dos fundamentos da decisão administrativa do TCU, assegurando a adequada gestão do FCDF.

Todos estes pontos demonstram detidamente que a falta de coerência entre as decisões ocasiona uma profunda perda de confiança da sociedade no próprio sistema que a rege. No direito, a construção hermenêutica deve ser menos subjetiva e mais adequada à conformação da segurança jurídica, pois o federalismo está diretamente associado à essência do tema analisado: segurança jurídica na decisão judicial e seus significativos impactos para os entes federados.

De modo geral, considerando os impactos que podem vir a ocorrer nas decisões judiciais incoerentes, pode-se observar a relevância da visão hermenêutica da segurança jurídica à luz do positivismo kelseniano. A análise reflexiva trazida por esse estudo ressalta a necessidade da coerência e da harmonia para a manutenção do ordenamento jurídico brasileiro.

E mais, o federalismo cooperativo possui papel de grande relevância na democracia moderna, demonstrando uma alternativa eficaz para aproximar o poder do povo e garantir uma democracia plena diante dos desafios contemporâneos, cuja descentralização é vista como um pilar fundamental para promover a participação democrática. Nesse contexto estatal democrático, o planejamento tributário estatal assume papel relevante para garantir as fontes de financiamento (como os repasses federais) necessárias à implementação das políticas públicas.

Assim, à luz da “Teoria da Katchanga”, analisou-se como a falta de limites nas disputas por recursos fiscais e a volatilidade jurisprudencial estão diretamente ligadas, sob a égide de um federalismo contraproducente, às interpretações subjetivas dos magistrados, à insegurança jurídica e à ameaça à democracia. Verificou-se como o arquétipo decisório do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), acaba gerando, por vezes, um “federalismo às avessas”.

E uma nova forma de interpretar a estrutura normativa pode ocasionar novo resultado

jurídico não previsto. Logo, a interpretação sistêmica mostrou ser peça essencial para as atividades do magistrado e seus reflexos no federalismo brasileiro.

A “Teoria da Katchanga”, de Lênio Streck, foi destrinchada para demonstrar, por metáfora, como a volatilidade da jurisprudência causa uma ruptura normativa, aqui desenvolvida no referencial do positivismo de Hans Kelsen, gerando insegurança jurídica aos cidadãos brasileiros. Com efeito, a falta de limites e parâmetros soma-se ao livre convencimento do magistrado, ocasionando incoerências, decisões insustentáveis e insegurança para os jogadores da “Katchanga” judicial do Poder Judiciário.

Dito isso, o princípio da segurança jurídica traz em seu bojo toda uma esfera de parâmetros federativos que devem ser observados por qualquer autoridade operadora do direito. Deve haver limite para esse subjetivismo decisório ou, do contrário, a segurança jurídica continuará comprometida.

Sucessivamente, uma sistematização incongruente pode ameaçar o Estado Democrático de Direito e ocasionar ainda mais problemas para o pacto federativo e a confiança na conjuntura constitucional em razão da quebra da segurança jurídica. Uma decisão judicial deficiente pode criar espaço para que a própria dogmática jurídica seja questionada, fazendo surgir, nessa situação, cidadãos desconfiados e universos jurídicos sem limites para as interpretações dos magistrados na jurisprudência.

Dessa forma, parafraseando a poesia criada por Robert Frost (“*The road not taken and other poems*”) sobre a estrada menos percorrida, observa-se basicamente a existência de dois caminhos para o futuro da sociedade brasileira no tocante à segurança jurídica do federalismo: (i) o caminho atual e comumente trilhado que pode levar a futuros destrutivos e conflituosos; ou (ii) uma mudança que crie limitações ao subjetivismo e ao uso de argumentos estranhos ao sistema jurídico nas decisões judiciais.

Se o caminho menos percorrido, mas mais merecedor, for usado, o resultado poderá ser diferente. Embora seja um caminho mais tortuoso, repleto de obstáculos, e, por vezes, mais trabalhoso de ser concretizado, haverá reais chances de que haja efetivamente coerência, harmonia e estabilidade entre a legislação e a jurisprudência. Do contrário, a situação apenas continuará como está atualmente e sem perspectiva de melhorias no que se refere a esse problema da insegurança nas decisões que transparecem um federalismo imperfeito/às avessas.

Com efeito, verifica-se que nem sempre deve-se primar pelo caminho mais fácil e menos trabalhoso. As decisões jurisprudências deveriam ser mais fundamentadas com argumentos que enquadrem todos os ângulos do problema ora deliberado. Como no caso acima delineado, se houvesse mais coerência e harmonia na interpretação/aplicabilidade normativa pelo Poder Judiciário, o planejamento tributário, especialmente dos próprios entes federados, não seria violado e desrespeitado.

Os magistrados têm demonstrado uma usurpação de sua função constitucional para declarar a “Katchanga” e finalizar de forma vitoriosa ao argumento (por vezes superficial e contraditório) que melhor lhe comete. Contudo, tal postura não é adequada e nem encontra guarida nos ditames federativos estipulados pela CF/88.

Dessa maneira, somente com a contenção da “Katchanga” judicial (com maior/melhor

aprofundamento argumentativo das decisões e respeito à coerência sistêmica) é que a máquina judiciária poderá ser acionada sem que as partes litigantes (inclusive os próprios entes federados) aventurem-se numa seara de insegurança, cuja vontade do ministro da Corte Suprema (“Katchanga Real”) ainda é o ápice do cerne que determina se um ato pode ou não ser considerado como válido. É a previsibilidade do sistema que gera a sua estabilidade.

## Referências

BERNARDES, Flávio Couto; MIRANDA, Victor Pimenta de. Jurisprudência Constitucional da Katchanga. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**. v. 21, n. 42, p. 77-94, 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/18578/15002>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRÊTAS, Ronaldo C. Dias. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. 196 p.

CARVALHO, Paulo de Barros. Enunciados, normas e valores jurídicos tributários. **Revista de direito tributário**. São Paulo, n. 69, 1996.

CLARK, Giovani; COSTA, Gustavo Vidigal. **O Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil**. XXI Encontro Nacional do Conpedi em Uberlândia, GT: Direito e Administração Pública. 06 a 09/06/2022. <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d1c38a09acc34845>. Acesso em: 12 jun. 2023.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática: atualizada pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e pelas leis n. 11.417/2006 e 12.063/2009**. – 2. ed. rev. e ampl. – Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Mutações jurisprudenciais, em face da proteção da confiança e do interesse público no planejamento da receita e da despesa do Estado**. Princípios e limites da tributação. v. 2, p. 729-748, 2009.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. Malheiros Editores, 1995.

GODOI, Marciano Seabra de. Uma proposta de compreensão e controle dos limites da elisão fiscal no direito brasileiro - estudo de casos. *In*: Douglas Yamashita. (Org.). **Planejamento tributário à luz da jurisprudência**. São Paulo: LEX, 2007, p. 237-288.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. João Baptista Machado (Trad.). São Paulo: Martins Fontes, 1998.

FROST, Robert. *The road not taken and other poems*. New York: Penguin. 2015.

MACÊDO, Lucas Buril. Os precedentes judiciais, a criatividade não reconhecida e a esquizofrenia jurisprudencial. **Revista Justificando**. 24 de abril de 2015, 8h00. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2015/04/24/os-precedentes-judiciais-a-criatividade-nao-reconhecida-e-a-esquizofrenia-jurisprudencial/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

MORIN, Edgar. *La mente bien ordenada: repensar la reforma, reformar el pensamiento*. Barcelona: Seix Barral, 2001.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Perspectivas do federalismo brasileiro**. Coautoria HORTA, Raul Machado. BOSON, Gerson de Britto Mello. CARVALHO, Orlando M; JÚNIOR, Onofre Mendes. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos – UMG, 1958.

STRECK, Lênio Luiz. A Katchanga e o bullying interpretativo no Brasil. **Revista Consultor Jurídico**. 28 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jun-28/senso-incomum-katchanga-bullying-interpretativo-brasil>. Acesso em: 12 jun. 2023.

STRECK, Lênio Luiz. **O que é isto** – decido conforme minha consciência? 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **A segurança jurídica e as limitações constitucionais ao poder de tributar. Princípios e Limites de Tributação**. Roberto Caetano Ferraz (Coordenador). São Paulo: Quartier Latin, 2005.