

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de pós-graduação em Direito

Rafael Alves Nunes

**A CRISE DO FEDERALISMO FISCAL E A INSUFICIÊNCIA DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Belo Horizonte
2015

Rafael Alves Nunes

**A CRISE DO FEDERALISMO FISCAL E A INSUFICIÊNCIA DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes

Área de concentração: Direito Público

Belo Horizonte

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

N972c Nunes, Rafael Alves
A crise do federalismo fiscal e a insuficiência do fundo de participação dos municípios / Rafael Alves Nunes. Belo Horizonte, 2015.
146 f.

Orientador: Flávio Couto Bernardes
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Federalismo. 2. Estado. 3. Municípios. 4. Autonomia municipal. 5. Crise financeira. I. Bernardes, Flávio Couto. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Rafael Alves Nunes

**A CRISE DO FEDERALISMO FISCAL E A INSUFICIÊNCIA DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Adílson Rodrigues Pires (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2015.

*Aos meus pais, pelo apoio incondicional durante toda
minha vida acadêmica e por todo amor dado.*

*Ao meu irmão Leonardo, pela
sabedoria transmitida
e pela amizade.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e ao meu irmão, pela paciência durante o processo de pesquisa e elaboração desta dissertação e pelo amor incondicional em todos os momentos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes, pelos valorosos ensinamentos e pela sensibilidade nos momentos de dificuldade.

Ao amigo Alexandre Freitas Costa, pelos conselhos, opiniões e ensinamentos e pelo incentivo, desde a graduação em Direito, ao ingresso na vida acadêmica.

À meus familiares, por sempre acreditarem em meu potencial.

Aos meus amigos, pela compreensão nos momentos de ausência em função do comprometimento com os estudos.

Aos amigos, professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, pelas experiências trocadas, palavras de incentivo, ensinamentos e apoio.

Aos meus alunos, pela confiança em mim depositada.

RESUMO

O presente trabalho trata da crise que acomete o federalismo fiscal brasileiro e o papel da insuficiência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – neste contexto. Para tanto, buscou-se analisar o federalismo, examinando-o das suas origens ao tratamento constitucional que lhe é conferido no ordenamento jurídico brasileiro atual, através da revisão da bibliografia clássica sobre o tema. Cuidou o presente trabalho de examinar, também, o Fundo de Participação dos Municípios através da construção de um conceito definitivo, do estudo de suas bases legais e de seu funcionamento, bem como da análise de seus critérios de repartição. Realizou-se, ainda, um estudo do impacto do FPM nas contas públicas do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais, eleito como exemplo. Através da análise referente às municipalidades, verificou-se a real dimensão da insuficiência do FPM nos quadros atuais e qual é sua influência no agravamento do quadro de crise por que passa o federalismo fiscal brasileiro. O presente estudo teve como objetivo precípuo fornecer alternativas viáveis para que os municípios deixem de ser tão dependentes do FPM, para que este importante fundo transforme-se em verdadeira ferramenta pública de distribuição de riquezas e atenuação das desigualdades sociais, fornecendo meios para que a municipalidade tenha renda própria para realizar suas competências, atribuições constitucionais e conferir efetividade às autonomias que lhes são próprias em função de seu reconhecimento como ente federativo pela Constituição Federal de 1988 ao adotar o atual modelo de Estado Federal. Com isso, torna-se possível vislumbrar, num horizonte não muito distante, o fim da crise do federalismo fiscal e a transformação do pacto federativo de atual retórica para plena efetividade.

Palavras-chave: Federalismo. Estado. Fundo de Participação. Municípios. Autonomia. Crise.

ABSTRACT

This paper deals about the crisis that affects the Brazilian fiscal federalism and the role of the failure of the Municipalities Participation Fund - FPM - in this context. To this end, we sought to examine federalism, studying it from its origins to the constitutional treatment given to it in the current Brazilian legal system by reviewing the classic literature on the subject. This study also examined the Participation Fund of the Municipalities by building a definite concept, analyzing its legal bases and its operation, as well as the analysis of allocation criteria. It held also a study of the impact of the FPM in the public accounts of the Municipality of Belo Horizonte, Minas Gerais, who was used as a example case. Referring to the analysis of municipalities, we find the true size of the failure of the FPM in the current frame and its real influence on the worsening crisis experienced by the Brazilian fiscal federalism. This study had the main objective to provide viable alternatives for municipalities are not so dependent on FPM and that this important public tool purchase its function to perform the distribution of wealth and promote the balance of social inequalities by providing means for the municipality It has own income to carry out their responsibilities, constitutional duties and give effectiveness to the inherent autonomy to it because of its recognition in the Constitution of 1988, according to the model of federal state adopted by it. Therefore, it is possible to conceive a horizon not far away, the end of the fiscal federalism crisis and the transformation of the federal pact of the current rhetoric to full realization.

Keywords: Federalism. State. Participation Fund. Counties. Autonomy. Crisis.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 FEDERALISMO	19
2.1 Formas de Estado	21
2.2 Origens do federalismo moderno	25
2.3 Federalismo: conceituação e elementos caracterizadores	37
2.3.1 Federalismo dualista e cooperativo	46
2.4 Federalismo no Brasil	51
2.4.1 Evolução do Federalismo no Brasil	52
2.4.1.1 O Federalismo na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891	57
2.4.1.2 O federalismo na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934	61
2.4.1.3 O federalismo na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937	65
2.4.1.4 O federalismo na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946	67
2.4.1.5 O federalismo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969	69
2.4.2 O federalismo no Brasil e a Constituição de 1988	71
2.4.2.1 O pacto federativo como cláusula pétrea	73
2.4.2.2 O município como ente federado autônomo.....	75
2.5 Federalismo fiscal	79
2.5.1 Autonomias financeira e orçamentária	81
2.5.2 Repartição de competências tributárias	85
2.5.3 Repartição de receitas tributárias	88
2.5.3.1 Repartição de competências e receitas tributárias na Constituição Alemã ...	93
3 FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO	97
3.1 Fundo de Participação dos Municípios - FPM	98
3.1.1 Breve análise histórica do Fundo de Participação dos Municípios	100
3.1.2 Critérios atuais de distribuição do FPM	103
3.1.2.1 Capitais	105
3.1.2.2 Reserva do Fundo de Participação dos Municípios	106
3.1.2.3 Municípios do interior	106
3.1.3 Importância do FPM para os Municípios	107
3.1.4 O Recurso Extraordinário 705423 – Sergipe e o FPM	110
4 CRISE NO FEDERALISMO FISCAL E FPM	115
4.1 Gestão fiscal responsável X transferências constitucionais	124
5 PROPOSTAS DE INICIATIVAS DE COMBATE À CRISE	127
5.1 Proposta nº. 1: alteração do art. 153, § 4º, III, da Constituição	127
5.2 Proposta nº. 2: alteração dos incisos I e II do § 5º do art. 153 da Constituição Federal	129
5.3 Proposta nº. 3: Revisão da renúncia de receita na Lei de Responsabilidade Fiscal	130
6 CONCLUSÃO	133
REFERÊNCIAS	135

1 INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal brasileiro passa por um momento de crise nos dias atuais. O pacto federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, encontra-se cada vez mais enfraquecido e esvaziado. O federalismo caminha a passos largos para se tornar mera retórica, uma mera denominação constitucional, carente, por assim dizer, de efetividade.

Diversas são as causas para este enfraquecimento, sendo que, dentre elas, destacam-se a guerra fiscal promovida pelos entes federados, sedentos por atrair recursos para seus territórios e a grande falta de autonomia financeira e orçamentária dos Estados e, sobretudo, dos Municípios, que se veem altamente dependentes das transferências constitucionais.

Sobre o enfraquecimento do federalismo fiscal, assim versa Oliveira:

No Brasil, hoje, o pacto fiscal está torto. Há manifesto desequilíbrio em favor da União. A esta devem ser atribuídos recursos suficientes e necessários para atender a suas finalidades precípua [...]. O mais é de ser repassado a Estados e Municípios, uma vez que destes é a dívida maior. Caso tivessem maiores recursos, desnecessário seria a assunção de suas dívidas pela União ou o repasse anual de fundos perdidos ou de ajuda para obras de saneamento básico, veículos, etc.¹

Conforme bem assinala o autor, o federalismo está absolutamente desequilibrado. Este desequilíbrio fundamenta-se na tendência centralizadora que acompanha o governo central desde os tempos da primeira república. À União é atribuída a maior gama de competências, sobretudo em matéria tributária.

Este desequilíbrio se agiganta a partir do momento em que verifica-se não haver harmonia entre as atribuições e responsabilidades conferidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às rendas próprias que lhes são atribuídas pela Constituição para realizar seus objetivos.

Os entes federados, em especial os Municípios de pequeno porte, percebem com mais força o impacto causado pelo desequilíbrio na arrecadação tributária em razão de fatores socioeconômicos ou da adoção pela União Federal de políticas de concessão de incentivos e benefícios fiscais em matéria de Imposto de Renda e

¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P. 111.

Imposto sobre Produtos Industrializados, impostos estes componentes do Fundo de Participação dos Municípios.

Ao vivenciar uma crise econômica ou conceder tais benefícios fiscais em relação aos impostos anteriormente citados, a consequência natural é a queda na arrecadação tributária e a consequente diminuição dos repasses constitucionais ao Fundo de Participação dos Municípios.

Sem ter uma base econômica consolidada ou poder recorrer à instituição e cobrança de tributos com maior potencial arrecadatório, os Municípios se veem totalmente dependentes dos repasses dos outros entes ou dos Fundos de Participação. Mostra-se imperioso compreender os motivos que levam os entes federados, sobretudo os Municípios de pequeno porte, a estarem tão dependentes das transferências constitucionais.

Nota-se que os entes federados, ao não conseguirem realizar as competências – que lhes são atribuídas constitucionalmente – através de recursos próprios e se veem dependentes dos outros entes, o que acaba comprometendo severamente sua autonomia enquanto ente federado.

Esta perda de autonomia é verdadeiramente prejudicial ao federalismo, eis que a efetividade da referida autonomia se dá através do pleno exercício das competências atribuídas à determinado ente federado.

Neste contexto, se mostra verdadeiramente oportuno o presente trabalho, para que se possa apontar possíveis medidas a serem adotadas para que os entes possam ser genuinamente autônomos e independentes sob o aspecto econômico.

Para tanto, imperioso se mostra examinar todos os elementos do federalismo para que seu pleno entendimento seja possibilitado e, assim, identificar e compreender os motivos que levaram o federalismo fiscal à crise no qual se encontra.

Deste modo, será realizado um estudo acerca do Estado federal enquanto forma de organização estatal, bem como a identificação do paradigma do federalismo moderno em seu nascedouro, nos Estados Unidos da América.

Mostra-se essencial, ainda, o estudo da diferenciação entre os modelos de federalismo existentes: federalismo dualista – caracterizador do início do federalismo norte-americano – e federalismo cooperativo.

Por conseguinte, deve-se analisar como ocorreu o surgimento do federalismo no Estado brasileiro, bem como observar sua evolução histórica através do exame

do tratamento constitucional acerca do tema, identificando as mudanças e transformações sofridas ao longo dos anos. Salienta-se que o federalismo no Brasil experimentou momentos de maior ou menor grau de efetividade em função de fatores socioculturais, econômicos e políticos.

Deve-se, também, identificar e examinar os elementos que norteiam o federalismo fiscal, como as autonomias financeira e orçamentária dos entes federados e a sistemática da repartição de competências e receitas tributárias pela Constituição vigente.

Posteriormente, será realizado um estudo acerca dos Fundos de Participação, sobretudo o Fundo de Participação dos Municípios, buscando analisar seu tratamento no ordenamento jurídico próprio.

Desta forma, poderá ser melhor compreendido seu funcionamento e, sobretudo, sua importância para a saúde financeira da municipalidade. Desta forma, será possível quantificar a importância que tem dentro do federalismo fiscal os Fundos de Participação.

Após a identificação e estudo dos elementos aqui informados, será possível obter uma melhor compreensão da dimensão e das causas da crise por que passa o federalismo fiscal nos dias atuais e, assim, apontar medidas viáveis para tentar reverter esta crise.

O quadro atual é alarmante e, em razão disto, o presente estudo se mostra bastante oportuno. O que se busca aqui não é criar um tratado sobre o tema proposto, mas sim chamar a atenção dos estudiosos para que ocorra o debate sobre os aspectos aqui narrados e se possa contribuir para o fim da crise e, conseqüentemente, para o fortalecimento do federalismo fiscal e, por conseguinte, do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito.

2 FEDERALISMO

O Federalismo é uma forma de Estado que pressupõe uma organização política-administrativa descentralizada, formada pela união entre um Poder Central – detentor de soberania – e Estados-membros, estes detentores de certas autonomias, unidos por uma ordem constitucional única.

Porém, como se verá no decorrer do presente estudo, o federalismo, em que pese dificultar sua análise teórica, não possui um conceito teórico rígido, sendo fruto de peculiaridades inerentes à cada Estado e forjado por fatores culturais, econômicos e históricos de cada Estado.

Dircêo Torrecillas Ramos estabelece que o Estado Federal:

[...] é um sistema, onde o exercício do poder é compartilhado. Há um governo federal e existem os governos estaduais autônomos. Estes fixam sua própria orientação, mas não podem contrariar a Constituição federal. Participam do poder central, através de câmara, via de regra com representação paritária, que é o Senado. Como o Legislativo é bicameral, na outra casa o povo é representado. Lembre-se as características do Estado federal: a federação é intocável, os Estados são autônomos e participam do poder central através do Senado. São os traços que o diferenciam dos Estados regionais, autônômicos, constitucionalmente descentralizados. O federal já nasce não centralizado.²

Ainda sobre a conceituação básica do federalismo, André Elali assim afirma:

[...] a ideia de Federação, ou do fenômeno do federalismo encontra fundamento na forma de exercício do poder político que permite a coexistência de diferentes entes que, juntos, formam um Estado único, Federal, que detêm o atributo da soberania, mas atribui diversos graus de autonomia aos seus membros³

São alguns dos principais elementos caracterizadores do federalismo: descentralização do poder; a união entre estados forma um novo Estado, sendo este detentor de soberania e aqueles de certas autonomias e competências, as quais são repartidas constitucionalmente; necessário respeito à uma ordem constitucional comum. Entretanto, far-se-á uma análise aprofundada sobre estes elementos do Estado federal no decorrer do presente estudo.

² RAMOS, Dircêo Torrecillas. A federalização das novas comunidades: a questão da soberania. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 123.

³ ELALI, André. O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional. São Paulo: MP Editora, 2005. P. 18.

O federalismo, conforme dito anteriormente, pressupõe a descentralização política, com a repartição de competências, deveres, prerrogativas e autonomias pela Constituição ao governo central, aos estados, Distrito Federal e municípios. Esta descentralização, segundo Flávio Bernardes: “[...] tem como ponto referencial a possibilidade conferida aos Estados-Membros de promulgarem sua própria Constituição, obviamente observado os princípios inseridos na Constituição Federal.”⁴

Aos entes são atribuídas competências para arrecadar e gerir seus recursos, que, quando exercidas, como se verá, lhes garantem autonomia financeira para que possa exercer seu governo.

Contudo, observa-se que atualmente entes federados, em especial os municípios, estão encontrando dificuldades – por uma série de motivos que serão analisados no curso deste estudo – para exercer algumas das competências que lhes foram atribuídas pelo texto constitucional, o que acaba lhes retirando, na prática, sua autonomia.

José Alfredo de Oliveira Baracho afirma que a efetivação do regime federativo deve ser mantida, sobretudo, pela autonomia dos Estados-membros, a qual estes adquirem à medida em que possuem recursos próprios para se estruturar sua administração e governar-se.⁵

Sob esta ótica, a incapacidade de um ente federado para exercício de suas competências por seus próprios recursos implica na perda de sua autonomia, o que é severamente prejudicial para o federalismo fiscal e, sobretudo, para o federalismo em si.

O federalismo perde efetividade na medida em que os entes não são totalmente autônomos e transforma-se, por assim dizer, em mera retórica. Ao longo do presente estudo serão analisados os principais aspectos dos institutos relacionados à discussão proposta para que se reúna elementos que propiciem o entendimento desta crise por que passa o federalismo fiscal brasileiro.

Para tanto, se mostra necessário que, no presente capítulo, se faça um estudo acerca do Estado Federal, analisando suas diferenças para outras formas de

⁴ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 51-52.

⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. (1985). Descentralização do poder: federação e município. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985. P. 163.

Estado, suas origens, seu conceito, seus elementos caracterizadores, os aspectos do modelo brasileiro de federalismo, dentre outros elementos igualmente importantes.

2.1 Formas de Estado

Em linhas gerais, as formas de Estado são modelos de organização político-administrativa. É através das formas de Estado que o poder estatal se estrutura, levando-se em consideração seu território e seu povo. Existem atualmente quatro formas de Estado: unitário, regional, autonômico e federal. As diferenças entre as formas de Estado giram, sobre tudo, em torno de dois aspectos: descentralização e desconcentração.

A descentralização consiste na transferência de competências designadas por lei à entes dotados de personalidade jurídica própria e independentes politicamente do poder central. A descentralização confere ao ente autonomia e certa liberdade de administração e de tomada de decisões, ainda que submetida às limitações impostas em lei e ao controle do governo central.

Caracteriza-se a descentralização, nos dizeres de Baracho, pelo maior desmembramento das atividades estatais, “[...] com maior ou menor grau de autonomia, que pode ir além de aspectos puramente administrativos, para traçar conseqüências de ordem política.”⁶

A descentralização configura-se em uma prestação da atividade estatal mais especializada e mais eficaz, sendo que, concomitantemente, reduz a distância entre a administração pública e as necessidades públicas. Salienta-se que descentralização administrativa pode ser analisada através de dois aspectos, sendo estes a descentralização territorial e a descentralização por serviços.⁷

A desconcentração consiste na repartição do poder decisório entre governo central e agentes locais – representantes do poder central – através da delegação de competências. Ressalte-se que estes agentes locais não possuem autonomia para tomar decisões de maneira independente, sendo que as decisões por eles

⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. (1986). Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense. P. 117.

⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Op. Cit.* P. 117.

tomadas ficam condicionadas à vontade do poder central, podendo este anulá-las ou revisá-las a qualquer tempo.

Para Flávio Couto Bernardes, é justamente a descentralização que torna o Estado Federal mais capaz de atender aos interesses da população:

Uma das constatações que vêm sendo observadas na doutrina está em que a descentralização determinada no Estado Federal tende a produzir um resultado mais satisfatório quanto ao atendimento dos interesses coletivos e individuais de cada cidadão, isto é, permite de forma mais consistente assegurar a realização de uma democracia justa e solidária.⁸

O autor credita esta maior eficiência do Estado Federal no atendimento dos interesses dos cidadãos à autonomia que é concedida aos entes federados para realizar sua administração, autogoverno e auto-organização de forma regionalizada.

Feitas estas breves ponderações sobre descentralização e desconcentração, elementos caracterizadores das diversas formas de Estado (em maior ou menor grau) passa-se ao exame destas.

O Estado unitário caracteriza-se pela existência de um único núcleo de poder, ou seja, inexistente qualquer distribuição do poder em razão do território. Assim afirma Baracho sobre o Estado unitário em sua concepção clássica:

O Estado unitário, na sua expressão clássica, é a mais comum das formas típicas de organização política. É entendido como um ente que mantém: apenas uma autoridade de governo, uma única fonte de legislação, apenas uma organização administrativa, com poderes extensivos a todo um determinado território, em toda comunidade nacional. Durante muito tempo passou a ser modelo-padrão. A própria noção clássica de soberania parece configurar esta espécie de organização estatal: unidade, indivisibilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade, aplicáveis, de maneira completa, ao Estado unitário⁹

Esta forma de Estado subdivide-se em três formas: Estado unitário *simples*, *desconcentrado* e *descentralizado*.

O Estado unitário *puro* é caracterizado pela forte centralização e concentração de poder. Trata-se de modelo nitidamente teórico, não possuindo aplicabilidade em função da complexidade dos Estados.

⁸ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 66.

⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do poder: a institucionalização do Estado. (1986). Revista de informação legislativa, Brasília, v. 23, n. 90, p. 5-34, (abr./jun. 1986). P. 7.

Já no Estado unitário *desconcentrado*, por seu turno, existe uma desconcentração apenas administrativa e inexistente qualquer descentralização.

Há, ainda, o Estado unitário *descentralizado*, que pressupõe uma descentralização apenas administrativa, permanecendo com legislativo e judiciário únicos – salienta-se que o fato de haver juízes de primeira instância em diversos territórios locais configura-se apenas em uma desconcentração do judiciário, sendo que este permanece único, centralizado. Como exemplo deste tipo de Estado, cita-se a França, no qual há apenas uma descentralização administrativa.

O Estado regional, por seu turno, é caracterizado por ser mais descentralizado que o unitário, porém, sem chegar ao extremo de descentralização característico do modelo federal. No modelo regional, tem-se a descentralização administrativa e legislativa, sendo que o poder judiciário é centralizado e único – e desconcentrado, possuindo vários graus de jurisdição, com juízes situados em todo território nacional.

Tem-se como exemplo atual de Estado regional a Itália que, apesar de sua Constituição de 1948 prever a forma unitária de Estado, às regiões são atribuídas certas competências legislativas e administrativas que lhes conferem determinado grau de autonomia. Sobre o Estado regional italiano, assim afirma Soares:

No Estado regional italiano, as regiões recebem competências administrativas e legislativas ordinárias, elaborando seu próprio estatuto, não obstante submeter-se ao controle direto do poder central. O regionalismo italiano pretende superar as adversidades existentes entre as regiões altamente industrializadas do norte e as regiões subdesenvolvidas do sul, buscando assegurar uma melhor correspondência da ação estatal às necessidades e características locais, e também aproximar os cidadãos de diferenciadas regiões do Estado, permitindo-lhes participar efetivamente de entes públicos mais sensíveis aos seus interesses.¹⁰

O Estado autonômico foi uma inovação criada pela constituição espanhola de 1978 e possui como característica a descentralização administrativa e legislativa, além de ter como principal diferença para os demais modelos de organização estatal a forma de estruturação do Estado. No estágio autonômico, a descentralização – e o conseqüente processo de construção da autonomia das regiões – surge em movimento vertical de baixo para cima, ao passo que no Estado regional este movimento se dá de cima para baixo.

¹⁰ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 405.

Isto significa dizer que a descentralização surge da união entre as regiões com elementos em comum (como religião, projetos políticos, segmentos econômicos ou idioma), que elaboram seus próprios estatutos de autonomia e os submetem para ratificação do governo central – no caso da Espanha, o parlamento espanhol.

Após serem ratificados, estes estatutos – que podem buscar tanto uma ampliação quanto uma redução da autonomia das regiões em relação ao poder central – passam a ter aplicabilidades nestas regiões como lei especial.

Acerca do modelo de organização do Estado espanhol, afirmam Enric Argullol e Xavier Bernadí:

A Constituição espanhola de 1978 adotou para a Espanha a uma forma de organização territorial do Estado (mais tarde conhecido como "Estado das autonomias") que, apesar de não ter um nome ou natureza federais, tem permitido uma descentralização das responsabilidades políticas que é muito superior ao que de alguns Estados formalmente federais. Este modelo peculiar de organização política provavelmente não tem favorecido o desenvolvimento de uma cultura federal autêntica, nem foi suficientemente ampliado o valor do pluralismo territorial como uma algo a ser protegido e promovido. Mas tornou possível o maior período da história da Espanha, pelo menos no que diz respeito ao reconhecimento da autonomia e autogoverno frente às diferentes partes do seu território. (Tradução nossa)¹¹

O Estado federal compreende uma descentralização político-administrativa baseada na distribuição territorial dos poderes, sendo formado por Estados-membros autônomos, ao passo que a soberania é atributo exclusivo da União. Este modelo possui como elementos caracterizadores a sujeição dos entes federados à uma ordem constitucional única, a repartição constitucional de competências (às quais correspondem fontes de renda igualmente atribuídas pela Constituição), a indissolubilidade do pacto federativo, entre outros que serão analisados com maior profundidade adiante.

Cumprir citar, ainda, que a Confederação não é, de fato, um modelo de organização estatal. Assim afirma Flávio Couto Bernardes sobre a Confederação:

¹¹ The Spanish Constitution of 1978 committed Spain to a form of territorial state organization (later referred to as "state of the autonomias") that, despite not having a federal name or nature, has allowed a decentralization of political responsibilities that is far superior to that of some nominally federal countries. This peculiar model of political organization has probably not favoured the development of an authentic federal culture, nor has it sufficiently extended the value of territorial pluralism as a commodity to be protected and promoted. But it has made possible the greatest period in Spain's history, at least with regard to recognition of autonomy and self-government vis-à-vis the different parts of its territory. ARGULLOL, Enric; BERNADÍ, Xavier. Kingdom of Spain. Canada: Forum of federations, 2005.

A confederação diferencia da união de Estados, embora também criada por um tratado internacional, uma vez realizada com intenção de perpetuidade e com poderes a serem exercidos sobre seus Estados integrantes, mas jamais direta e imediatamente sobre os indivíduos. Alguns afirmam que é um contrato que não atribui personalidade jurídica à confederação, outros que se trata de pessoa jurídica de direito internacional [...] ¹²

A confederação configura-se em uma união entre Estados detentores individualmente de soberania, podendo dela se desligarem mediante simples denúncia ao Tratado que a estabeleceu.

2.2 Origens do federalismo moderno

O federalismo moderno encontra seu nascedouro com a constituição estadunidense em 1787, dois anos após as 13 colônias britânicas declararem sua independência da metrópole.

Porém, se faz necessária a realização de uma breve contemporização acerca do momento histórico norte-americano para que se entenda melhor as circunstâncias que moldaram o federalismo, de sua criação até os dias atuais.

Entre 1756 e 1763, Inglaterra e França travaram a chamada Guerra dos Sete anos, que teve início na América e tinha como objeto de disputa a posse do vale do Ohio. Ao passo que os franceses buscaram aliar-se à Áustria e à Espanha, os ingleses, que saíram vitoriosos ao final do conflito, contaram com o apoio da Prússia. ¹³

Vencedora, a Inglaterra tomou posse de parte do império colonial francês, tendo obtido controle sobre o vale de Ohio e conquistado Quebec e Montreal, cidades localizadas no território do Canadá nos dias atuais e que, à época, faziam parte da zona de colonização francesa.

A formalização do fim do conflito adveio com a assinatura do tratado de Paris em 1763, através do qual a Inglaterra obteve da Espanha a região da Flórida, o território do Canadá e o vale de Ohio da França e, ainda, liberdade de ação na Índia.

Entretanto, após o êxito na batalha, a Inglaterra adentrou em uma grave crise financeira, pois os gastos militares esgotaram as reservas do tesouro britânico. Com

¹² BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 71.

¹³ PAZZINATO, Alceu L.; SENISE, Maria Helena V. História moderna e contemporânea. 14. ed. São Paulo: Ática, 2005. P. 116.

vistas a equilibrar as finanças públicas, a Inglaterra adotou uma nova postura em relação à administração de suas colônias, sobretudo na América do Norte, caracterizada pelo seu enrijecimento.

Com o advento da guerra dos sete anos, os colonos americanos aumentaram seu comércio com os franceses no Canadá e também nas Antilhas.

Com a nova postura adotada pela Inglaterra em relação à administração das colônias e no intuito de frear a expansão ocidental das colônias americanas, o rei George III estabeleceu a Linha da Proclamação Régia, na qual proibiu a instalação dos colonos nos territórios outrora franceses, garantindo, assim, exclusividade britânica na exploração destes.

Outra medida adotada foi o aumento da tributação sobre as colônias, através da criação de diversas leis com conteúdo repressor, sendo as mais importantes: a Lei do Açúcar, de 1764, que consistia em taxar a importação de produtos com origem diversa das Antilhas britânicas; a Lei do Selo, de 1765 que tornou obrigatório o uso de selo em todos os documentos oficiais, com o objetivo de aumentar a receita da Coroa e reduzir o número de mercadorias que poderia ser adquiridas pelos comerciantes americanos através de importação; e a Lei do Chá, de 1773, que consistia basicamente na instituição de monopólio do comércio na colônia de chá indiano à Companhia das Índias Orientais.

Os colonos americanos reagiram ao enrijecimento do controle da metrópole sobre a colônia e passaram a boicotar produtos ingleses no comércio local, passando os portos americanos a rejeitar os carregamentos de chá com origem britânica. Este boicote teve como episódio notório a Festa do Chá de Boston em 1773, acontecimento que segundo Pazzinato e Senise:

[...] consistiu em um ataque dos comerciantes das colônias norte-americanas contra o carregamento de chá de navios ingleses, ancorados no porto de Boston. Disfarçados de índios, os colonos lançaram ao mar mais de trezentas caixas de chá, tiradas dos porões dos navios. Tratava-se de uma represália à *Lei do Chá*, que concedia o monopólio da distribuição do produto à Companhia das Índias Orientais, prejudicando os mercadores coloniais.¹⁴

Em resposta às manifestações populares de desagrado dos colonos em relação às medidas britânicas, a metrópole adotou conjunto de leis em 1774 que

¹⁴ PAZZINATO, Alceu L; SENISE, Maria Helena V. História moderna e contemporânea. 14. ed. São Paulo: Ática, 2005. P. 116.

ficaram conhecidas como *Leis Intoleráveis*, que, dentre outras matérias, interditaram o porto de Boston (com vistas a obter ressarcimento à Companhia das Índias Orientais de prejuízos sofridos) e previam a nomeação do governador de Massachussetts pela Coroa britânica (lhe concedendo amplos poderes).

Em 1774, dando seguimento às medidas repressoras, em 22 de junho a Inglaterra promulgou o Ato de Quebec, segundo a colônia era expandida de Quebec em direção ao sul, até os rios Ohio e Mississipi e foi criada uma reserva indígena entre Quebec e as treze colônias, de norte a sul.

Estas medidas tinham como objetivo precípuo impedir os avanços de ocupações dos colonos de Massachussetts, Pensilvânia, Virgínia e Connecticut em terras à oeste, sendo que estas só poderiam ser ocupadas por colonos ingleses.

Ainda em resposta à esta nova política britânica lançada sobre a colônia americana, em setembro de 1774 foi realizado o Primeiro Congresso Continental de Filadélfia, no qual doze das treze as colônias (a colônia da Geórgia foi ausente) reuniram-se e redigiram a Declaração de Direitos, documento enviado ao rei George III demandando a restauração das liberdades e autonomias das colônias americanas, sob a ameaça de, ao não fazê-lo, romperem definitivamente com a metrópole.

Todavia, o rei George III não aceitou as exigências presentes na Declaração de Direitos e foi além, pois ordenou que a repressão aos colonos americanos fosse intensificada, o que deu início a diversos conflitos violentos entre os colonos americanos e os ingleses. Em 1775 ocorreu a batalha de Lexington, da qual restaram vitoriosos os colonos americanos, que lutaram com uma tropa improvisada.

Após o êxito, as colônias, com o objetivo de enfrentar de maneira mais eficaz as tropas britânicas, passaram a organizar-se militarmente e nomearam como chefe do exército rebelde George Washington, da colônia da Virgínia.¹⁵

E, no mesmo ano, foi reunido o Segundo Congresso Continental de Filadélfia, o qual foi caracterizado por forte apelo separatista e foi confirmado o nome de George Washington na chefia da nova tropa militar.

Este congresso atribuiu a Thomas Jefferson a incumbência de chefiar uma comissão responsável por elaborar a Declaração de Independência das treze

¹⁵ PAZZINATO, Alceu L; SENISE, Maria Helena V. História moderna e contemporânea. 14. ed. São Paulo: Ática, 2005. P. 118.

colônias, na qual seriam consolidados os ideais e sentimentos libertários e separatistas dos colonos americanos.

A Declaração de Independência foi promulgada no dia 4 de julho de 1776, sendo, assim, o marco inicial da independência americana. Os ingleses não aceitaram o rompimento da colônia com a metrópole e os conflitos armados se intensificaram.

Entretanto, os americanos receberam ajuda externa da França e da Espanha, sendo que estes possuíam como objetivo o enfraquecimento da monarquia britânica.

Dentre as batalhas que se sucederam durante a guerra de independência, destaca-se a de Yorktown, ocorrida entre 26 de setembro e 19 de outubro de 1781, na cidade que deu nome à batalha, localizada na colônia de Virgínia, e que acabou vencida pelas forças americanas, auxiliadas pelos aliados franceses comandados pelo marquês de La Fayette.

A formalização da derrota britânica com o devido reconhecimento da paz definitiva foi sacramentado com a assinatura do Tratado de Versalhes dois anos depois.

Após a assinatura dos chamados Artigos de Confederação em março de 1781, o congresso das colônias passou a denominar-se Os Estados Unidos Reunidos em Congresso e as colônias passaram a ser Estados, os quais se reuniram em uma Confederação, buscando a segurança interna e externa.

Dallari explica que a partir dessa união não existiam mais colônias, mas sim Estados, cuja união recebeu o nome de Os Estados Unidos da América, demonstrando seu caráter permanente.¹⁶

Acerca da nova configuração das treze colônias, assim ensina Dallari:

[...] já na Declaração de Independência ficara expresso que as colônias passavam a ser *Estados livres e independentes*, ficando estabelecido depois, no artigo 2º do Tratado da Confederação: “Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso.” Obviamente, sendo um tratado o instrumento jurídico da aliança, e preservando cada signatário sua soberania, liberdade e independência, qualquer dos signatários que o desejasse poderia desligar-se da confederação, mediante simples denúncia do tratado.¹⁷

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 252.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.* 253.

Nota-se que os ideais libertários que culminaram na separação das colônias em relação a metrópole e sua a conseqüente independência refletiu-se na positivação, no texto da Declaração de Independência, da ressalva quanto à manutenção das liberdade, soberania e independência dos novos Estados, bem como dos poderes não delegados pela confederação para os Estados Unidos.

Contudo, os vínculos criados entre os Estados em confederação e a união desta decorrente em pouco tempo mostrou-se frágil e insuficiente para atender plenamente os objetivos pretendidos. Se, por um lado existia um sentimento geral de solidariedade, por outro existiam, ainda, interesses conflitantes, sendo que estes conflitos distanciavam-se dos ideais e objetivos da confederação, comprometendo até mesmo sua existência.¹⁸

Acerca do enfraquecimento da confederação e do crescimento da necessidade de reformulação da união entre os Estados, assim estabelece Ramos:

Por um lado pode-se dizer de um fracasso da confederação como causa de transformação. O mais sensato será dizer que a confederação cumpriu os seus objetivos, com o tempo “os artigos da confederação” eram insuficientes para objetivos maiores. Havia a necessidade de modificações nesse “artigos” e para isso reuniram-se em assembleia. Havia por outro lado, a necessidade de artigos dirigidos à população ao lado daqueles dirigidos aos Estados, que como mencionamos, eram insuficientes. Essas parecem ser as verdadeiras causas, que após amplo debate fazem surgir o novo Estado Federal.¹⁹

Conforme denota-se dos ensinamentos supracitados, a união dos Estados em uma Confederação foi necessária para atingir as necessidades momentâneas de assegurar a segurança interna e externa, mas mostrou-se insuficiente para atingir objetivos maiores, como o desenvolvimento econômico e a expansão das fronteiras à oeste, o que anos antes havia sido vedado pela metrópole. Ficou evidenciado, pela vivência dos Estados, que o modelo confederativo de união não bastava para manter a coesão entre eles.

Ainda no tocante à união dos Estados em federação, submetendo-se à um governo central, estabelece assim Montesquieu, autor com grande influência sobre os constituintes norte-americanos:

¹⁸ PAZZINATO, Alceu L; SENISE, Maria Helena V. História moderna e contemporânea. 14. ed. São Paulo: Ática, 2005. P. 253.

¹⁹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. A federalização das novas comunidades: a questão da soberania. Rio de Janeiro: Forense, 2004. P. 115.

Assim, ao que parece, os homens acabariam tendo sempre de viver sob o Governo de um só, se não tivessem descoberto um tipo de constituição que possui todas as vantagens interiores do Governo Republicano e a força exterior da Monarquia.

Falo da República Federativa.

Essa forma de Governo é uma convenção, pela qual diversos corpos políticos concordam em se tornar cidadãos de um Estado maior, que querem formar. É uma sociedade de sociedades, as quais constituem uma nova, que pode aumentar com novos associados, até que o seu poder baste para a segurança dos que se uniram.²⁰

Conforme ensina o filósofo, político e escritor francês, a federação é uma forma de união em que Estados se unem com o objetivo de criar um Estado maior e mais forte, em que aqueles se submetam à um poder central único.

Neste sentido, diante do quadro de insuficiência da Confederação em enfrentar os novos desafios que se apresentavam à união e em busca de atingir objetivos maiores do que apenas assegurar as seguranças interna e externa, surgiu a necessidade de revisar os Artigos da Confederação para buscar formas de corrigir suas fraquezas, lacunas e falhas evidenciadas pela experiência vivenciada pelos estados confederados.

Restou clara, então, a necessidade de estabelecer um governo central forte, sem, contudo, desviar os olhos da manutenção das autonomias, liberdades e soberania dos Estados.

Para tanto, realizou-se em maio de 1787, na Filadélfia, uma Convenção entre os representantes de doze dos treze Estados – a única ausência foi do Estado de Rhode Island, que não enviou representantes.

No início dos debates já foi verificada a existência de duas correntes absolutamente opostas, sendo que de um lado estavam os Estados que pretendiam realizar apenas uma revisão do tratado (com a consequente modificação de algumas de suas cláusulas) e em sentido oposto estava a corrente que defendia que um novo trabalho deveria ser feito, com a elaboração de uma Constituição à qual todos os Estados estariam vinculados e a criação de um governo central à que todos deveria se submeter.

A aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados e a criação de um governo central ao qual estes deveriam obrigatoriamente se submeter implicaria na alteração da forma de união criada antes, de modo que a confederação daria lugar à federação e um Estado Federal seria criado.

²⁰ MONTESQUIEU, Baron. O espírito das leis. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. (e-book). P. 155.

Esta ideia, tão logo fora apresentada, elevou o tom dos debates, uma vez que os defensores da simples revisão das cláusulas do tratado – cientes de que a adesão ao Estado federado acarretaria na retirada da soberania e independência de seus representados – alegaram que os Estados não haviam lhes outorgado poderes para ir além da referida revisão e que, por este motivo, atos que fossem além disto implicaria em sua nulidade jurídica para todos os efeitos.

Conforme ensina Dallari, outro argumento fortemente utilizado por esta corrente era que:

[...] a federação tinha um caráter excessivamente *centralizador*, pois representaria a submissão de todos a um governo central, criando na própria América um substituto para a antiga dominação do governo central britânico. Para rebater essas objeções e outras que foram levantadas, os líderes federalistas atuaram com todo o empenho, procurando encontrar uma forma adequada para se compor validamente a federação, explicando o mecanismo do governo que se desejava criar e fazendo as adaptações necessárias para eliminar os pontos que despertavam maior resistência. Quanto ao aspecto processual, relativo ao problema da inexistência de mandato dos representantes, para decidir o ingresso na federação, foi proposto e aceito que a Constituição só entrasse em vigor depois de ratificada por nove, pelo menos, dos membros da confederação. Os demais aspectos são justamente os que dão a caracterização do Estado Federal.²¹

Nota-se que o trabalho dos representantes da corrente federalista não se mostrou fácil. Contudo, a vivência da fragilidade da confederação perante os desafios que enfrentou e a sua ineficácia em manter-se enquanto estrutura fortalecida os motivou a empenhar-se para aprovar a sua conversão em Estado federal, cujo processo de aprovação da nova Constituição se mostrou absolutamente inovador.

A aprovação da nova Constituição em si, bem como o procedimento necessário para sua entrada em vigor, condicionada à ratificação em convenções de cada Estado, em número não inferior à nove do total de treze, era algo totalmente novo, sem nenhum amparo em lei existente até então.

Acerca destas mudanças inovadoras e do desafio para aprovação da nova Constituição, ensinam Hamilton, Madison e May:

A Constituição existente – as Cláusulas da Confederação – exigia que qualquer emenda fosse aprovada pelo Congresso e pelo Legislativo de cada Estado. A constituição de 1787 não era um aglomerado de emenda às

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 253.

Cláusulas, mas uma nova Constituição – algo que a Convenção não fora autorizada a elaborar – e, como Yates e Lansing, entre outros argumentavam, exorbitava as instruções do Congresso que convocara a Convenção, bem como as credenciais fornecidas pelos legislativos que designaram seus delegados. Todavia, a Convenção em si já era extralegal, na medida em que não havia, na Constituição em vigor, qualquer provisão para que ela fosse instalada. Ademais, na parte em que as Cláusulas exigiam retificação unânime para que qualquer emenda entrasse em vigor, a Convenção de 1787 previra, no Artigo VII da nova Constituição, que “A ratificação por convenções de nove Estados será suficiente para a entrada em Vigor entre os referidos Estados”. Em um sentido estritamente técnico, foi extralegal todo o procedimento de convocação da Convenção Federal para a instituição do novo governo em 1789.²²

Ressalta-se que este processo de elaboração e aprovação da nova Constituição foi o mais adequado, eficaz e democrático na histórica americana até então. Se, por um lado, a aprovação das Cláusulas da Confederação e a Declaração da Independência também foram redigidas e adotadas em procedimentos igualmente extralegais, por outro lado, no caso da nova Constituição, determinou-se a exigência de que nove dos treze Estados ratificassem, em Convenção própria, para que esta entrasse em vigor.²³

Neste contexto de dificuldades dos representantes federalistas em convencer a corrente contrária quanto à necessidade de ratificação da nova Constituição, se mostrou de fundamental importância uma série de artigos publicados na imprensa de Nova York explicando detalhadamente os benefícios da ratificação e detalhando o funcionamento da federação.

Estes artigos, reunidos em oitenta e cinco, foram reunidos em uma obra chamada *The Federalist Papers* – a qual, no Brasil, foi publicada com o título *O Federalista* – de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay e possuíam o objetivo de conseguir apoio para a ratificação da nova Constituição e, ao mesmo tempo, serviam para explicar aos cidadãos como seria o novo Estado americano, unido em uma federação.²⁴

Como fora dito anteriormente, da experiência americana surgiu a necessidade de estruturar o novo Estado de modo a conciliar a criação de um poder central forte e a manutenção da independência, liberdades e soberania dos Estados.

²² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984. (HERRERA, Heitor Almeida, trad.). P. 12.

²³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *Op. Cit.* P. 12.

²⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 254.

Sobre o tema, assim ensina Alexandre de Moraes:

A nova organização proposta pela Constituição norte-americana pretendia tornar todos os Estados integrantes da soberania nacional, personificada na figura central do Presidente da República como chefe da Nação, mantendo-se, porém, mecanismos que preservassem a autonomia local, seja ao conceder aos Estados representação direta no Senado, seja por estabelecer importantes competências locais administrativa e legislativas. A nova estrutura federal republicana, resultante da união dos Estados, assentava-se na necessidade de manter-se as autonomias locais ao mesmo tempo que se vislumbrava a possibilidade de um governo central que garantisse coesão e segurança nacional.²⁵

Verifica-se que a Constituição cuidou de criar uma organização estatal que harmonizasse a figura do governo central, representada pelo Presidente da República, e a manutenção das autonomias dos Estados, através da concessão à estes de representação no Senado e da atribuição de competências administrativas e legislativas. Com isso, tem-se uma descentralização do poder, característica marcante do federalismo e que será melhor abordada no decorrer do presente estudo.

Acerca deste contexto de transformação e mudanças que propiciou a conversão da confederação americana em um Estado federal, tendo como nota característica a descentralização do poder, assim versa Mário Lúcio Quintão Soares:

O federalismo é um modelo de descentralização estatal, inspirado nas especulações doutrinárias da Filosofia Política e da Ciência Política, e resultante das observações, em termos empíricos, das experiências reais de diversos precedentes históricos, principalmente a que delineou o federalismo norte-americano.

Neste sentido, o federalismo é um produto histórico da transformação da confederação dos 13 Estados sucessores das ex-colônias inglesas na América do Norte, tornadas soberanas, em novo tipo de Estado denominado Estado federal, através da Convenção da Filadélfia, que elaborou a Constituição de 1787.

As formas de organização política até então conhecidas limitavam-se aos Estados unitários e à confederação, que não satisfaziam as exigências dos delegados convencionais de Filadélfia.²⁶

De fato, o federalismo não fora fruto de revisões de doutrinas clássicas ou de releituras de teorias políticas já existentes. Em verdade, este foi forjado pela conjuntura política e histórica vivenciada pelas ex-colônias britânicas que se uniram em confederação.

²⁵ MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004. P. 25.

²⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 406-407.

Registre-se que o federalismo americano moldou-se às necessidades mais urgentes que à época se apresentaram, uma vez que, conforme fora dito anteriormente, a confederação já não se mostrava capaz de sustentar-se ou de ser eficaz na busca por objetivos maiores.

Os constituintes norte-americanos, fortemente influenciados pelos ensinamentos de Montesquieu, guiaram-se pelo princípio da separação de poderes para estruturar o governo central do Estado federado, conforme estabelece Dallari.²⁷

Neste contexto, a aplicação do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), segundo o qual os poderes legislativo, judiciário e executivo deveriam ser independentes e harmônicos entre si, mostrou-se essencial para a preservação da liberdade recém conquistada.

Enquanto colonos, os norte-americanos lutaram para se desvincular do controle da metrópole e a ideia de centralização dos poderes em um único ente de fato não se mostrava cabível.

Acerca da relação entre a necessária divisão dos poderes e a consequente preservação da liberdade assim versa Montesquieu:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.²⁸

Segundo Madison, a concentração dos poderes nas mesmas mãos, seja centrada na figura de uma pessoa ou de um pequeno grupo de pessoas, é um elemento caracterizador da tirania.²⁹ Paulo Bonavides, sobre o mesmo tema, ressalta a importância do princípio da separação dos poderes e afirma:

²⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 254.

²⁸ MONTESQUIEU, Baron. O espírito das leis. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. (*e-book*). P. 169-171.

²⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O federalista. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984. (HERRERA, Heitor Almeida, trad.). P. 393.

[...] o sistema federativo traz em si mesmo aquela nota necessária de distribuição de poderes, em sentido vertical, que completa a separação horizontal, já preconizada sabiamente por MONTESQUIEU como penhor da liberdade na estrutura técnica do Estado livre e constitucional. Toda instituição e todo governante que congrega, pois, massa excessiva de poderes se transmuta em ameaça ao exercício das franquias humanas, segundo se infere da lição do filósofo francês, em cujo *Espírito das Leis* o Ocidente fez o aprendizado da liberdade ao cultivar um dos princípios clássicos de estabelecimento do Estado moderno chamado princípio da separação dos poderes.³⁰

Segundo Valeriano Costa³¹, o federalismo americano foi inovador ao combinar o princípio da representação popular ao que ele chama de dupla divisão do poder, sendo que de um lado há a supracitada divisão entre os três poderes – a qual vale tanto para a União quanto para os Estados – e lado outro há o compartilhamento de responsabilidades de governo entre União e Estados, com a devida vedação à interferência destes nas tarefas daquele e vice-versa sem autorização política ou judicial.

Isto implica, segundo o referido autor, na impossibilidade de renúncia unilateral do pacto federativo ou de rejeição ao cumprimento de lei emitida pelo Congresso e que tenha sido confirmada pela Suprema Corte americana, órgão responsável pela aplicação das leis federais e da Constituição.

Outra consequência da citada dupla divisão do poder é a vedação à qualquer intervenção arbitrária do Governo central no território dos Estados, sem autorização legal ou declaração de legalidade pelo poder judiciário.

Com a elaboração da Constituição em 1787, sua ratificação em 1788 e entrada em vigor em 1789, os Estados Unidos converteram sua união de uma confederação para uma federação, unidos por uma ordem constitucional única.

No novo Estado Federal norte-americano que se formou, a Constituição conferiu poderes legislativos ao Congresso dos Estados Unidos, de formação bicameral – composto pelo Senado e pela Câmara de Representantes.³²

O Senado dos Estados Unidos é composto por dois Senadores de cada Estado³³, ao passo em que a Câmara dos Representantes é formada por membros

³⁰ BONAVIDES, Paulo. Revista de informação legislativa: Brasília. v. 17, n. 65, p. 115-126 (jan./mar. 1980). P. 117.

³¹ COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2007. P. 212.

³² US. Constitution. Art. I, Section 1.

³³ US. *Op. Cit.* Section 3.

eleitos pelos cidadãos de cada Estado, em número proporcional ao seu número de habitantes.³⁴

Desta forma, o povo insere-se no processo decisório no Governo federal através da representação popular, na Câmara dos Representantes, ao passo que os Estados também assim o fazem, através de seus representantes no Senado.

Cumprir destacar uma particularidade acerca da formação da federação norte-americana: os Estados soberanos cederam parte de sua soberania para a criação da união em federação, submetendo-se à um governo central, ao passo que, como se verá com maior profundidade ao longo do presente estudo quando da análise do federalismo brasileiro, o caminho foi inverso, pois partiu-se de um Estado centralizador para uma união entre entes federados.

Sobre a referida particularidade, ensina Flávio Bernardes:

A autonomia surgiu juntamente com a matriz norte-americana do federalismo, buscando conciliar idéias aparentemente contraditórias, quais sejam, o poder de autodeterminação e a existência de soberania. Foi uma forma de conciliar o interesse das Treze Colônias que constituíram o Estado americano, garantindo um poder central que efetivasse seus interesses econômicos e, concomitantemente, assegurasse a liberdade de editar suas normas. Neste contexto é que se criou o federalismo, onde foi reconhecida a soberania do Estado no âmbito internacional e uma distribuição interna de poderes delimitada pela Constituição Federal.³⁵

Observa-se que, através da análise histórica do surgimento do federalismo, este foi moldado às peculiaridades culturais, históricas, territoriais, econômicas e sociais da ex-colônia britânica e foi a forma encontrada para que fosse possível criar uma nova união entre os Estados, com estes submetendo-se à um governo central forte, mas mantendo suas autonomias e liberdades dos Estados, conforme retrata o preâmbulo da Constituição americana, que diz:

Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América. (United States Senate. Constitution of the United States). (Tradução nossa)³⁶

³⁴ US. Constitution. Art. I, Section 2.

³⁵ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 50.

³⁶ We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the

Como se observa do preâmbulo do texto constitucional norte-americano, fica nítida a preocupação do constituinte em expressar os objetivos e ideais que nortearam o processo de elaboração desta Constituição e formação do Estado sob uma federação, tais como a justiça, a promoção da defesa comum e do bem-estar geral, e a garantia das liberdades individuais. O federalismo americano serviu como paradigma para diversos outros Estados federados, porém, cada qual com suas particularidades.

2.3 Federalismo: conceituação e elementos caracterizadores

Após analisar as origens do federalismo moderno, sua conceituação se mostra uma tarefa menos árdua, porém, como fora dito anteriormente, o federalismo não possui um conceito teórico enrijecido, sendo fruto de peculiaridades inerentes à cada Estado e forjado por fatores culturais, econômicos e históricos de cada Estado.

Isto acaba por impossibilitar uma conceituação única, que estabeleça parâmetros teóricos aplicáveis a todos e quaisquer modelos de federalismo existentes.

O termo federação em origina-se do latim *foedus*, que significa aliança ou liga e diz respeito à união entre entes locais autônomos e um governo federal soberano, submetidos à uma ordem constitucional única. Esta forma de organização estatal pressupõe a descentralização do poder, através da separação entre poderes executivo, legislativo e judiciário, que atuam de forma harmônica e são independentes entre si.

Paulo Bonavides vê no Estado federal uma tentativa de unificação de interesses convergentes, norteados por valores de solidariedade e cooperação mútua:

O Estado federal surge para a História como um passo adiante na unificação de interesses convergentes. Buscam eles institucionalizar-se por um modo mais perfeito e eficaz sob a forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores de solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade. Quem diz Federação ou Estado Federal diz, conseqüentemente, no plano teórico, sociedade de iguais, sociedades que abrangem, em esfera de

paridade e coordenação, Estados desiguais pelo território, pela riqueza, pela densidade populacional.³⁷

A descentralização político-administrativa no Estado federal pressupõe, ainda, a repartição constitucional de competências entre Estados-membros e o governo central. Assim nos ensina Flávio de Azambuja Berti acerca da descentralização caracterizadora do federalismo:

[...] a ideia de descentralização – e também a de federalismo – surgiu em face da complexidade das atividades e atribuições estatais, sobretudo à vista dos inúmeros campos de atuação do poder público, responsável pelo atendimento das mais diferentes necessidades coletivas, expressas em áreas como economia, infraestrutura, planejamento, saúde, educação, cultura, política externa, regulamentação do comércio e da indústria, vigilância sanitária, ecologia e meio-ambiente para não citar outras.³⁸

Acerca da repartição de competências em um Estado, assim afirma Baracho Júnior:

A repartição de competências legislativas e materiais em um Estado de forma federal definem o próprio caráter da distribuição geográfica do poder. É o termômetro da federação, pois delimita o espaço de atuação de cada um daqueles que a integram. A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências e a distribuição constitucional de poderes, a fim de possibilitar o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa.³⁹

Cada um dos Estados-membros possui, além de competências, deveres, prerrogativas e autonomias que lhe são próprias, o que não significa dizer, contudo, que possuem sozinhos a soberania. Tal atributo é conferido exclusivamente ao Estado federal, enquanto aos entes locais é conferida somente a autonomia, no sentido de autogoverno dentro dos limites estabelecidos no próprio texto Constitucional.

Sobre a importância da soberania para o Estado Federal, veja-se o ensinamento de Baracho:

³⁷ BONAVIDES, Paulo. Revista de informação legislativa: Brasília. v. 17, n. 65, p. 115-126 (jan./mar. 1980). P. 116-117.

³⁸ BERTI, Flávio Azambuja. Federalismo fiscal e defesa de direitos do contribuinte: efetividade ou retórica, 2005. Campinas: Bookseller. P. 53.

³⁹ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; et al. O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos estados. Brasília, Revista de informação legislativa, v. 47, n. 186, p. 153-169, abr./jun. 2010.

A noção de soberania, como salienta Mouskheli, domina a teoria jurídica do Estado federal. Denota a distinção entre Estados-membros e Estado central, sendo que apenas este é considerado soberano; os Estados-membro têm de Estado a denominação e não se distinguem de outras coletividades públicas inferiores, como comuna ou província, senão pela participação na formação da vontade federal.⁴⁰

Como fora dito, os Estados-membros possuem autonomia no sentido de realizar sua própria administração, atributo este que confere certa independência aos entes locais, pois lhes possibilita realizar sua própria administração através de seus próprios recursos.

Esta possibilidade de auto-organização ou autogoverno conferida pela autonomia, mesmo que limitada pelos limites territoriais locais, é uma tradução da já citada descentralização, elemento característico do Estado federal. Para que esta autonomia seja plenamente exercida, o ente federado deve poder editar sua própria legislação através de Poder Legislativo competente em seu respectivo âmbito territorial. Sobre o tema, assim vaticina Flávio Couto Bernardes:

A autonomia legislativa constitui a existência de um Poder Legislativo próprio para a edição da legislação, que orientará a conduta do ente federado e da população, estando intrinsecamente ligada com a repartição de competências. Isto porque as normas legais a serem aprovadas pelo ente político deverão se ater às matérias que lhes forem atribuídas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidades derivadas da invasão de competência de outro ente federado, o que infringe o pacto federativo.⁴¹

A autonomia legislativa citada por Bernardes é fundamental para que os entes possam estabelecer normas, regras e diretrizes para orientar sua própria conduta, realizar o autogoverno, sua administração e, ainda, realizar as demais competências constitucionalmente atribuídas. Cumpre destacar, ainda, a necessária observância dos preceitos constitucionais quando da elaboração de normas próprias pelos entes federados.

Ainda no tocante à autonomia dos entes federados e sua relação direta com a repartição de receitas, Bernardes destaca juntamente com a autonomia legislativa supracitada, as autonomias política, administrativa e financeira – sendo que esta última será analisada em momento mais oportuno no decorrer do presente estudo.

⁴⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. P. 21

⁴¹ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 54.

Segundo o emérito professor, ambas são determinadas pelo texto constitucional. Em se tratando da autonomia Política, caberá à Constituição Federal estabelecer como o povo irá eleger seus representantes e quais atribuições estes terão. Em relação à autonomia administrativa, Bernardes afirma que consiste na possibilidade que os entes federados têm de elaborar suas próprias constituições – no caso dos Estados – e leis orgânicas – em se tratando de Municípios – e, através destas, criar suas próprias estruturas administrativas, sem perder de vista os limites estabelecidos na Constituição Federal.⁴²

A efetividade do federalismo encontra um deus fundamentos de validade justamente na autonomia dos Estados-membros, pois é um atributo que distingue o Estado federal do Estado unitário. A autonomia do Estado-membro é elemento basilar para a qualificação da natureza do Estado Federal, sendo que, sem este atributo, a coletividade local não se diferenciaria das províncias do Estado unitário com descentralização administrativa.⁴³

O Estado federal possui diversos elementos que lhe caracterizam e o diferem das demais formas de organização estatal existentes. Dallari, ao discorrer acerca das características fundamentais do Estado Federal, estabelece que a primeira destas é o surgimento de um novo Estado a partir da união federativa e elenca diversas outras: a base jurídica é uma Constituição federal (e não um tratado, como assim o é no caso da confederação); existência de direito de secessão; apenas o Estado Federal é detentor de soberania; a Constituição federal possui o papel de atribuir poderes e deveres aos entes federados e ao Estado Federal através da repartição de competências; à cada esfera de competências atribuídas constitucionalmente corresponde uma renda própria; o poder político é descentralizado, sendo este compartilhado pela União e os demais entes federados; e os cidadãos dos Estados-membros adquirem a cidadania do novo Estado Federal, perdendo, assim, sua cidadania originária.⁴⁴

⁴² BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 57-58.

⁴³ HORTA, Raul Machado. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 18, n. 72 (out./dez. 1981). P. 19

⁴⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. (2013). Elementos de teoria geral do Estado. (32ª ed.). São Paulo: Saraiva. P. 253-256.

Raul Machado Horta, por seu turno, assim ensina:

Na diversidade de seus tipos constitucionais e históricos, recolhem-se, entretanto, elementos definidores, às vezes mais nítidos e constantes, outras vezes mais fluidos e imprecisos, mas, de qualquer forma presentes na estrutura federal: a composição plural dos entes estatais, a indissolubilidade do vínculo federativo, a repartição de competências, a autonomia do Estado-membro, a intervenção federal, o sistema bicameral, a repartição tributária, a existência de um Supremo Tribunal, dotado de jurisdição conclusiva na interpretação e na aplicação da lei federal e da Constituição Federal, conforme o modelo norte-americano, ou de um Tribunal Constitucional Federal, para o exercício concentrado da jurisdição constitucional, na mais recente criação do federalismo europeu.⁴⁵

Nota-se que, efetivamente, é uma tarefa praticamente impossível criar um conceito teórico definitivo para o federalismo, pois este conceito é dinâmico e suscetível a revisões e transformações pelas por características inerentes à cada Estado, como cultura, contexto político e econômico e nível de desenvolvimento social.

Entretanto, cumpre salientar que diversos são os elementos definidores comuns aos mais variados modelos de Estados federais, do pioneiro federalismo americano criado em 1787 à modelos com peculiaridades próprias, como assim é o federalismo brasileiro, o qual será abordado oportunamente.

Mário Lúcio Quintão Soares, acerca das características fundamentais do Estado federal, assim enumera:

- a) a união dos Estados federados cria um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à Federação perdem a condição de Estados soberanos;
- b) a base jurídica do Estado federal é uma constituição, não um tratado;
- c) na Federação não existe direito de secessão;
- d) apenas o poder central ou a União detém a soberania;
- e) no Estado federal as atribuições da União e das Unidades federadas são fixadas na Constituição, mediante uma distribuição de competências;
- f) a cada esfera de poder atribui-se renda própria;
- g) o poder político deve ser compartilhado entre a União e unidades federadas;
- h) o elemento peculiar do Estado federal é a cidadania federal mesmo que cada Estado componente também preserve a sua cidadania de Estado-membro, pelo que devem ser estabelecidas cláusulas que regulamentem as relações entre os dois entes federativos.⁴⁶

⁴⁵ HORTA, Raul Machado. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 18, n. 72 (out./dez. 1981). P. 13-14.

⁴⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 438-439.

Flávio Bernardes assim versa acerca dos elementos caracterizadores do federalismo:

O federalismo possui uma série de características que lhe são peculiares, sendo que dentre elas se pode destacar: a rigidez das normas jurídicas de competência inseridas no texto constitucional – sendo absoluta (imutável) ou relativa (modificável); a própria Carta Magna discrimina as competências legislativas entre as pessoas jurídicas de direito público interno; e a existência de um poder fiscalizador do cumprimento da Constituição Federal. Tem-se, ainda, a impossibilidade de usurpação de competências locais, isto é, o legislador federal não está autorizado a legislar sobre matérias cuja competência seja estadual ou municipal. Sendo importante ressaltar que a descentralização política presente no Estado Federal é que informa a divisão de competência entre as diversas ordens jurídicas parciais, inclusive no que se refere à matéria tributária.⁴⁷

Baracho, por seu turno, assim enumera algumas características gerais do federalismo:

- a) A federação é uma técnica para dividir, sem romper, a soberania entre os Estados membros;
- b) É uma união que expressa a vontade de um conjunto de soberanos;
- c) Forma de participação de províncias autônomas, na formação da vontade geral;
- d) O Estado central é o único soberano, dentro do qual atuam sessões com autoridades próprias;
- e) Os membros são círculos normativos de validade espacial diferente, com unidade na Constituição, da qual são delegados;
- f) Sistema de relações de autoridade entre governos locais e federais, que não são modificáveis senão com o consentimento de ambos os grupos;
- g) Trata-se de concepção do ideal de autogoverno, que consagra autonomia constitucional e legislativa às partes, assim como intervenção nos assuntos comuns.⁴⁸

Dentre estes elementos citados por Baracho, destacam-se a soberania do Estado federal, a autonomia dos Estados-membros e a concepção do ideal de autogoverno pela consagração das autonomias destes.

Como já fora dito anteriormente, ao unirem-se em federação, cada Estado-membro cede sua parcela de soberania ao Estado federal, ficando resguardada sua autonomia, elemento essencial para que possa realizar sua administração e autogoverno.

Ressaltam-se, novamente, a importância de outros elementos essenciais ao federalismo, como a ordem constitucional única, a manutenção da unidade estatal

⁴⁷ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 46.

⁴⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. P. 55-56.

enquanto instrumento de coesão entre a pluralidade de Estados-membros, a separação de poderes, a repartição constitucional de competências e a participação dos Estados-membros no processo de tomada de decisões nos órgãos federais.

Acerca da referida participação, afirma Flávio Bernardes:

[...] ocorre de maneira direta através do Senado e indiretamente pelas forças políticas atuantes na Câmara dos Deputados (bicameralismo), fomentando a colaboração entre os entes federados e evitando a mera subordinação, que invariavelmente acarretaria o aniquilamento do Estado Federal.⁴⁹

A ordem constitucional única possibilita que a pluralidade de matérias que possam gerar interesse comum à diversos Estados-membros e ao governo federal seja conduzida conforme as normas constitucionais, servido, ainda, de verdadeiro limite ao exercício das competências dos entes federados, uma vez que suas ações e decisões devem orientar-se pelo texto constitucional.

A manutenção da unidade estatal é importante para que seja preservada a coesão entre os Estados-membros, resultando em uma união, sendo que, conforme depreende-se dos elementos elencados por Baracho acima, encontra unidade na já citada ordem constitucional única.

A separação de poderes, por seu turno, é um pilar da garantia da manutenção das liberdades em um Estado federal, pois evita a concentração excessiva de poderes em um só órgão ou em um grupo pequeno de pessoas, neutralizando o risco de tomadas de decisões tiranas.

A repartição de competências pela Constituição federal representa um dos alicerces do Estado federal, ao passo que permite que a pluralidade de Estados-membros possua meios independentes para que seja possível confirmar sua autonomia através do exercício destas competências, podendo expedir normas com âmbito de validade locais e realizar sua administração através do autogoverno.

Ainda em relação à repartição constitucional de competências, conforme ensina Dallari⁵⁰, à cada esfera de competências deve corresponder uma fonte de renda própria e suficiente. Este ponto mostra-se fundamental para o pleno exercício

⁴⁹ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 51.

⁵⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 255-256.

da autonomia características dos Estados-membros, pois, à estes devem ser conferidos meios para que possam exercer plenamente suas competências, sob pena sua autonomia revestir-se em verdadeira retórica.

Hans Kelsen relaciona a autonomia, atributo dos Estados-membros, diretamente com as ideias de descentralização e democracia, citando como exemplo a municipalidade⁵¹, como se vê:

A chamada autonomia local é uma combinação direta e deliberada das idéias de descentralização e democracia. Os órgãos que criam as normas locais são, nesse caso, eleitos por aqueles para quem essas normas são válidas. Um exemplo de unidade local autônoma é a municipalidade e o prefeito. Trata-se de um autogoverno, local e descentralizado.⁵²

Dentre as diversas competências atribuídas constitucionalmente aos Estados-membros e ao governo federal, destaca-se a competência para estabelecer uma ordem jurídica própria, com validade limitada a seu aspecto territorial e à ordem constitucional. Acerca da ordem jurídica do Estado federal, o mesmo autor estabelece:

A ordem jurídica de um Estado federal compõe-se de normas centrais válidas para o seu território inteiro e de normas locais válidas apenas para porções desse território, para os territórios dos “Estados componentes (ou membros)”. As normas gerais centrais, as “leis federais”, são criadas por um órgão legislativo central, a legislatura da “federação”, enquanto as normas gerais locais são criadas por órgãos legislativos locais, as legislaturas dos Estados componentes. Isso pressupõe que, no Estado federal, a esfera material de validade na ordem jurídica, ou, em outras palavras, a competência legislativa do Estado, está dividida entre uma autoridade central e várias autoridades locais.⁵³

Conforme ainda salienta Kelsen, a esfera material de validade da na ordem jurídica desta ou daquela norma é reflexo desta descentralização, nota caracterizadora do estado federal.

A possibilidade de os entes federados editarem normas locais através do Poder Legislativo próprio decorre da repartição de competências constitucionais anteriormente citada, conforme preceitua Bernardes:

⁵¹ O município será abordado com profundidade quando for analisado o federalismo brasileiro e suas características.

⁵² KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do estado. Tradução de Luís Carlos Borges. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. P. 448.

⁵³ KELSEN, Hans. *Op. Cit.* P. 451-452.

O processo legislativo, como decorrência da repartição de competências legislativas entre as pessoas políticas, também constitui um elemento integrante do Estado Federal. As possibilidades de delegação de competência, a legislação concorrente e suplementar dos Estados-Membros com relação à União Federal, além da utilização por parte do Poder Executivo de decretos-lei ou medidas provisórias constituem fator decisivo para averiguar o nível de centralização do poder.⁵⁴

Os Estados-membros têm o direito de participar na formação e decisão dos órgãos federais através de representação no Senado e de seu povo na Câmara, conforme se estabeleceu na experiência da federação norte-americana.

Acrescenta-se aos aspectos acima abordados como caracterizadores do federalismo a indissolubilidade da união, que consiste na vedação ao direito de secessão. Após formalizar a união em federação, os Estados-membros não podem se retirar, como acontece na Confederação, em que os Estados podem se retirar quando bem quiserem, através de denúncia ao Tratado.

A indissolubilidade do pacto federativo é uma característica inerente ao federalismo e encontra previsão em diversas Constituições e, quando não consta expressamente tal proibição, esta é implícita.⁵⁵

Após analisados vários dos elementos caracterizadores do Estado federal, pode-se dizer que o federalismo é uma forma de organização estatal pautada pela descentralização político-administrativa, repartição de competências, ordem constitucional única, separação de poderes, autonomia dos Estados-membros e soberania do Estado federal, bem como a participação dos Estados-membros no processo de tomada de decisões nos órgãos federais através de representação no Senado e de seu povo na Câmara.

Salienta-se, contudo, que não se pretende aqui elaborar conceituação definitiva para o federalismo, pois este é suscetível à influência de diversos aspectos peculiares à cada Estado. O que se pretende é fornecer meios para que se possibilite o entendimento dos aspectos mais relevantes inerentes ao tema central do presente estudo.

⁵⁴ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 69.

⁵⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P.254-255.

2.3.1 Federalismo dualista e cooperativo

Pode-se classificar os modelos de federalismo quanto à forma de composição da união e modo de atribuição de competências. Segundo esta classificação, tem-se dois tipos – ou modelos – de federalismo. São eles o federalismo dualista – também chamado pela de federalismo dual – o federalismo cooperativo. Há na doutrina, ainda, juristas que defendem a existência de um terceiro modelo, chamado de *federalismo de integração*.

O federalismo dualista remonta ao início da federação norte-americana e pressupõe a existência de duas soberanias distintas: a dos Estados-membros e a do Estado federal. Segundo este tipo de federalismo, há uma demarcação rígida das competências dos Estados-membros e do Estado federal.

A transição da união norte-americana de confederação para o Estado federado foi marcada por ideais e sentimentos libertários e separatistas dos colonos americanos, buscando de todo modo salvaguardar as liberdades e autonomias recentemente conquistadas. Esta postura já evidenciava a nota característica do federalismo dualista que é a preocupação em delimitar as competências dos estados-membros, para que seja preservada a autonomia dos Estados-membros.⁵⁶

Salienta-se que, como já fora dito anteriormente, o federalismo norte-americano foi forjado pela conjuntura histórica no qual se inseriu o processo de surgimento do Estado federal e as características deste modelo dualista são, justamente, reflexo das preocupações que se surgiram: preservação da segurança interna e externa e manutenção das autonomias e do alto grau de independência dos novos Estados-membros.

A Suprema Corte dos Estados Unidos teve fundamental importância para delimitar os contornos do federalismo, enquanto intérprete das leis federais e da Constituição federal, ao decidir diversas controversas geradas pela ambiguidade existente no texto constitucional no tocante às relações entre Estados-membros e o governo federal. Neste sentido, Bernardes afirma que em alguns casos a Suprema Corte delimitou de forma nítida a separação entre as competências dos Estados-

⁵⁶ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos: Belo Horizonte. V. 98, p. 159-174 (jul./dez. 2008). P. 162.

membros e do Governo federal e, ao fazê-lo, fez uso da teoria dos poderes implícitos.⁵⁷

O federalismo dualista é fruto do momento vivido nos Estados Unidos à época da formação desta nova união e norteado pelas premissas do liberalismo. Neste sentido, é visível esta tendência, de fato, nos julgados da Suprema Corte, que cuidou-se de delinear muito fortemente os limites de atuação de Estados-membros e governo federal.

Wilba Bernardes, sobre este tema, assim afirma:

As decisões da Suprema Corte norte-americana fazem uma leitura do federalismo dual restringindo as áreas de atuação dos Estados-membros – embora deixem a descoberto um grande espaço de atuação nas suas relações econômicas –, com uma consequente expansão de competências asseguradas aos poderes da União, particularmente, ao Congresso. Neste primeiro momento do federalismo norte-americano vemos que se conjugam as linhas básicas do federalismo dualista com a doutrina dos poderes implícitos, ou seja, Estados-membros e União têm duas esferas estanques de atuação – uma, poderes remanescentes, outra, poderes expressos –, mas há poderes da União, além dos expressamente previstos que são competências necessárias para realização de poderes já atribuídos.⁵⁸

Este tipo de federalismo caracteriza-se nítida separação das áreas de competência dos Estados-membros e da União, de forma estanque, sendo que as competências eram repartidas de maneira horizontal e havia a previsão de instituição de tributos exclusivos.⁵⁹

Sobre a forma de organização das competências segundo esta espécie de federalismo, assim afirmam Oliveira e Pereira, “[...] as competências não são organizadas de modo harmônico entre os Estados-membros e a União, que terão suas competências organizadas de modo estanque, sem qualquer inter-relacionamento.” (2015, vol. 1, p. 28).

⁵⁷ A teoria dos poderes implícitos, também chamada de *implied powers*, encontra seu marco histórico no julgamento do caso *McCulloch V. Maryland*, em 6 de março de 1819, em que o entendimento foi de que, ao atribuir expressamente competências, estabelecer objetivos a serem alcançados ou poder à um ente ou órgão público, implicitamente estaria também lhe atribuindo poderes implícitos para que possa exercer suas atribuições. BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*: Belo Horizonte. V. 98, p. 159-174 (jul./dez. 2008). P. 162.

⁵⁸ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Op. Cit.* P. 164-165.

⁵⁹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. P. 134.

Baracho, por seu turno, assim versa sobre o federalismo dualista:

A divisão do poder entre o governo central e os governos estaduais fixada pela Constituição federal deu origem ao federalismo dualista, baseado na existência de dois campos de poder, mutuamente exclusivos, reciprocamente limitados, cujos ocupantes governamentais defrontam-se como autoridades absolutamente iguais. Os governos federal e estaduais descrevem área de poder rigorosamente circunscrita, pelo que devem permanecer nos seus respectivos limites. Esse sistema dualista caracterizou o federalismo consagrado pela Constituição de 1787, que exigia completa dicotomia do poder estatal e do federal.⁶⁰

O federalismo dualista, portanto, caracteriza-se pela delimitação das esferas de competência dos Estados-membros e do governo federal, existindo verdadeira competitividade entre estes entes no sentido de cada um buscar assegurar suas competências, independência e seu poder.

Contudo, esta espécie de federalismo não conseguiu adaptar-se às várias transformações pelas quais passava a sociedade estadunidense, de maneira que os Estados-membros se mostravam incapaz de atender às necessidades de seus cidadãos, principalmente as que surgiram após as grandes guerras. Neste contexto surge o federalismo cooperativo, caracterizado por premissas completamente opostas à modelo dualista e norteado pela ideia de cooperação do governo federal com os governos estaduais.

O federalismo cooperativo surgiu no início do governo do presidente Woodrow Wilson, em 1913, e orientou a atuação do governo federal em programas de cooperação com os Estados-membros, com os objetivos precípuos de atender às demandas dos governos estaduais e à realização de políticas nacionais, conforme determinação do Congresso.⁶¹

Verifica-se, conforme ensina Baracho (1986), que a Suprema Corte novamente foi importante para o surgimento desta nova espécie de federalismo ao reconhecer a existência de uma economia nacional (influenciada pelas economias locais) e admitir a constitucionalidade do *National Labor Relations Act*⁶², demonstrando uma mudança de orientação da corte. Neste contexto, verificou-se a

⁶⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. P. 156.

⁶¹ _____, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 22, n. 85, p. 151-184, (jan./mar. 1985). P. 162.

⁶² Lei aprovada em 1935 pelo Congresso dos Estados Unidos que regulamentou as relações de trabalho do setor privado norte-americano, buscando melhor o bem-estar dos trabalhadores e lhes garantindo direitos básicos, como direito à reunirem-se em sindicato e participar de negociações coletivas para melhores condições de trabalho.

afirmação de um maior papel de controle e coordenação do governo federal, aumentando-se, assim, sua área de atuação.

O caráter de rivalidade entre o governo federal e os Estados-membros à época do federalismo clássico (dualista) deu lugar à necessária cooperação entre os governos federal e locais no sentido de realizarem conjuntamente políticas e ações coordenadas, assumindo o governo federal papel de supremacia e controle das ações locais, atuando como coordenador das atividades a serem desempenhadas pelos Estados-membros.

Acerca da diferença entre o papel da União no federalismo dualista e no cooperativo, assim afirmam Oliveira e Pereira:

No federalismo *cooperativo*, a ideia de coordenação no exercício das competências traz uma mudança significativa da atuação da própria União: enquanto, no modelo *dual*, suas competências seriam exercidas independentemente das competências dos Estados-membros, no modelo cooperativo lhe são atribuídas competências eminentemente *organizativas*, no qual a União atua como ente responsável pela manutenção do equilíbrio entre as Unidades da Federação, e não como agente imediato das atividades a serem por elas exercidas.⁶³

Neste sentido destaca-se o *New Deal*, uma série de medidas e programas aprovados pelo Congresso que tinham como objetivo recuperar a economia estadunidense sob o ponto de vista nacional, fraquejada pela grande depressão de 1929.

O *New Deal* foi marcado por um forte controle governamental, rompendo-se, assim, com o forte liberalismo vivenciado à época do surgimento do federalismo e eliminando de vez o caráter igualitário entre a União e os Estados-membros, uma vez que o governo federal, como fora dito, assumiu papel de supremacia e controle em âmbito nacional.

Neste sentido afirma Wilba Bernardes:

O que podemos concluir deste período é que seus movimentos realmente empurram o federalismo para atuações de cooperação com manifesta preponderância da União, no mínimo, como agente de coordenação. Há um afastamento das premissas iniciais do federalismo norte-americano que

⁶³ OLIVEIRA, Júlio M.; PEREIRA, André Luiz dos Santos. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a revolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 1, p. 25-34. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 29.

refletiam uma maior liberdade de atuação dos Estados-membros em prol, inicialmente, de valores de igualização.⁶⁴

Baracho, acerca do papel do governo federal no federalismo cooperativo, afirma:

Esse “Novo sistema federal” é qualificado, como em outras experiências, como “Federalismo Cooperativo”. Ele confirma a intervenção federal como meio de financiamentos provenientes de Washington para as entidades da federação. Os programas da “Nova Fronteira” e da “Grande Sociedade”, o combate à pobreza e a precariedade das condições de vida de certa parte da população levaram a essas formas de atuação. O executivo federal passa a efetuar vastos programas, aprovados pelo Congresso, com o intuito de intervir em diversos setores: discriminação racial, educação, luta contra pobreza, renovação urbana, desemprego, assistência social e médica. Essas medidas requerem “ação” e impulso federal, desde que apenas o Poder central seria capaz de executar esses programas.⁶⁵

O federalismo cooperativo, assim como o dualista, foi fruto de mudanças que a sociedade norte-americana sofreu ao longo dos anos. Esta espécie de federalismo possui como notas características uma atuação coordenada e cooperativa entre os entes federados, com a União assumindo o papel de coordenação e controle das atividades dos Estados-membros, o fim da igualdade governamental e a preponderância do poder do governo federal (caracterizada por um alto grau de intervencionismo deste).

Cumprir observar, ainda, que parte da doutrina defende a existência de um terceiro tipo de federalismo, o qual seria meramente formal. Trata-se do federalismo de integração, caracterizado pela sujeição dos Estados-membros à União. Sobre ele, ensina Ramos:

[...] integração não no sentido que se dá hoje nas comunidades, mas no de sujeição da esfera estadual à União. É uma modalidade, onde a cooperação está presente, mas conduz mais a um Estado unitário descentralizado constitucionalmente, do que a um verdadeiro Estado Federal.⁶⁶

Este modelo de federalismo representa uma alteração no equilíbrio outrora característico do modelo dualista. A cooperação entre União e Estados-membros

⁶⁴ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos: Belo Horizonte. V. 98, p. 159-174 (jul./dez. 2008). P.168.

⁶⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. P. 163-164.

⁶⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. A federalização das novas comunidades: a questão da soberania. Rio de Janeiro: Forense, 2004. P. 135.

não deixa de existir e aproxima-se de um Estado unitário cuja descentralização possui previsão constitucional.

Este modelo concentra na União vasta gama de poderes para dirigir a política nacional e buscar a promoção do desenvolvimento econômico através do desenvolvimento integrado entre União e governos locais, sendo que àquela cabe papel preponderante, de direção, coordenação e controle dos interesses nacionais.

2.4 Federalismo no Brasil

Após o estudo das origens do federalismo moderno com a devida análise do paradigma norte-americano e dos elementos essenciais do Estado federal, passa-se ao exame do federalismo no Brasil.

O fenômeno do federalismo no Brasil possui origem absolutamente diferente do que fora observado nas ex-colônias britânicas. Nos Estados Unidos da América do Norte tem-se o Federalismo centrípeto (ou por agregação), segundo o qual Estados soberanos se uniram em confederação e depois converteram esta união em uma federação, motivados por uma série de fatores culturais, históricos, econômicos e sociais.

José Luiz Quadros de Magalhães, sobre a diferença entre as origens do federalismo norte-americano e o brasileiro, sentencia:

O nosso Estado federal surgiu a partir de um Estado unitário, criado pela Constituição de 1824. O seu processo de formação é, portanto, exatamente o inverso do norte-americano, o modelo clássico, com o qual não pode ser comparado. A Constituição brasileira de 1891 copia das instituições norte-americanas o federalismo, mas como a história não pode ser copiada, e o modelo norte-americano, tanto de Suprema Corte como de presidencialismo, de bicameralismo e de federalismo, são modelos históricos, a nossa cópia quase nada tem a ver com o modelo original.⁶⁷

No Brasil, por seu turno, o federalismo surgiu de um movimento centrífugo (ou de segregação), em que um Estado outrora unitário desmembra-se em Estados-membros dotados de autonomia e que, reunidos sob uma mesma ordem constitucional, originam um Estado federal.

Diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil não vivenciou um processo histórico de formação de uma união. Sobre esta grande diferença entre as origens

⁶⁷ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Pacto federativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. P. 18.

do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil, assim ensina Regis Fernandes de Oliveira:

Enquanto nos Estados Unidos da América do Norte o federalismo nasceu de movimento centrípeto, ou seja, veio dos lados para o centro, uma vez que as treze colônias passaram a ter poderes soberanos, no Brasil, a origem da federação é absolutamente diversa. Éramos colônia, ao início, passando a Reino Unido ao de Portugal e Algarves (1815-1822) e, depois, para sede imperial. As tentativas de colonização passaram pelas Capitânicas Hereditárias, pelo Governo Geral (1548) e pelo Vice-Reinado, sempre mantendo o unitarismo das ordens. Posteriormente, com a independência, passamos a ser Estado unitário e, num gesto de mágica, com o advento da República dos Estados Unidos do Brasil (15.11.1889), fomos convertidos ao federalismo. O movimento, pois, partiu do centro para a descentralização.⁶⁸

A atual Constituição brasileira adota, já em seu artigo primeiro, a forma federativa de união, entre os Estados e Municípios e Distrito Federal, sendo a indissolubilidade expressa neste mesmo dispositivo constitucional.⁶⁹

O federalismo no Brasil, já em seu nascedouro, apresenta diversas características que o destacam de outros modelos de Estado federal. Para que seja possível adentrar à análise da crise por que passa o federalismo – sobretudo o federalismo fiscal, objeto do presente trabalho –, se mostra necessário analisar a evolução do federalismo no Brasil, a quais circunstâncias que propiciaram seu surgimento, e as características e peculiaridades que o torna distinto da experiência de outros Estados federais.

2.4.1 Evolução do Federalismo no Brasil

Para que seja possível analisar a evolução do federalismo vivenciado pelo Estado brasileiro até culminar com o atual modelo previsto na Constituição federal de 1988, faz-se necessário o estudo, ainda que breve, do período anterior à primeira

⁶⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P. 102.

⁶⁹ CF/88, art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

constitucionalização do paradigma federalista, que se deu com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1891.

Cumprido saliente que, conforme ensina José Nilo de Castro, a institucionalização do federalismo no Brasil teve início antes mesmo da independência. Assim estabelece o autor:

A insatisfação de eminentes políticos brasileiros, já no império, constituindo-se em uma embrionária dissidência, tornou-se após a independência um movimento antimonarquista. A esta atitude de coragem se agregavam as ideias federativas do federalismo norte-americano, essencialmente vitorioso, não somente no país de sua consagração, mas também em Repúblicas outras latino-americanas, que haviam escolhido este tipo e forma de Estado.⁷⁰

O estudo supracitado remonta ao final do ano de 1807, quando a corte portuguesa transferiu-se para o Rio de Janeiro após as tropas napoleônicas lideradas pelo General Junot penetrarem no território português.

Após desembarcar em solo brasileiro, Dom João decretou, em 1808, a abertura dos portos brasileiros às nações amigas. Esta ação representou a abolição do pacto colonial, dando fim ao monopólio de Portugal sobre o comércio brasileiro.

O Rio de Janeiro transformou-se em sede do governo de Portugal após a transferência da família real para o Brasil. Isto significou a transferência de diversos órgãos administrativos da monarquia portuguesa e, em 1815, elevou o Brasil a Reino Unido a Portugal e Algarves. Esta mudança conferiu certa autonomia à antiga colônia, uma vez que esta tornara-se sede do império português.

Contudo, apesar de parte da população (sobretudo os moradores das grandes cidades e, em especial, do Rio de Janeiro, que se beneficiaram com o progresso da cidade) ter aprovado a nova condição do Brasil, outra parcela da população ficou insatisfeita por diversos motivos, como, por exemplo, o aumento da tributação para custear os gastos do Estado.

Contudo, o fim do pacto colonial e a abertura dos portos brasileiros às nações amigas beneficiou os comerciantes portugueses instalados em solo brasileiro, em detrimento dos comerciantes locais. Estes fatores propiciaram o surgimento de um sentimento de insatisfação de uma parcela da população brasileira em relação ao

⁷⁰ CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo. 1985. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. P. 62.

governo português e fomentou um desejo de rompimento com a metrópole (PAZZINATO; SINESE, 2005).

Em 1820 ocorreu em Portugal a Revolução Liberal do Porto, em 1820 em Portugal, em que foram convocadas eleições para a assembleia das Cortes e foi exigido o retorno de Dom João VI, bem como a adoção de uma Constituição liberal. No ano seguinte, Dom João VI nomeou seu filho mais velho, Dom Pedro, regente do Brasil e partiu rumo à Portugal, temeroso por perder o trono.

Em Portugal, as decisões das Cortes (que verdadeiramente traduziam-se em uma espécie de poder legislativo com poderes constituintes) eram no sentido de reconduzir o Brasil à condição de colônia portuguesa. Conforme ensinam Pazzinato e Sinese, para atingir este objetivo:

[...] as Cortes criaram impostos alfandegários adicionais destinados a restaurar o monopólio comercial; nomearam novas *juntas Governativas* para as províncias brasileiras, determinando que estas ficassem diretamente subordinadas à Lisboa e não mais ao Rio de Janeiro; e ordenaram o retorno do Príncipe Regente a Portugal.⁷¹

Estas medidas adotadas pelo governo português contribuíram para disseminar ideais emancipatórios na população brasileira. Como a presença de Dom Pedro no Brasil configurava em óbice à tentativa de recolonização do Brasil, o governo português exigia o retorno do príncipe regente à Portugal, sendo que o Brasil seria administrado por uma junta submissa à coroa portuguesa.

Contudo, em 9 de janeiro de 1822, Dom Pedro recebeu um abaixo-assinado contendo 8000 assinaturas solicitando sua permanência no Rio de Janeiro e declarou, no Paço Imperial, que permaneceria no Brasil – aderindo, assim, à causa emancipatória –, em episódio que ficaria conhecido historicamente como “Dia do Fico”.

Após manifestar solenemente sua permanência no Rio de Janeiro, Dom Pedro adotou uma série de medidas que desagradaram a metrópole e construíam o caminho para a independência do Brasil, expulsando as tropas portuguesas leais à Lisboa, organizou a marinha e nomeou José Bonifácio de Andrada e Silva ministro do Reino e de Estrangeiros.

⁷¹ PAZZINATO, Alceu L; SENESE, Maria Helena V. História moderna e contemporânea. 14. ed. São Paulo: Ática, 2005. P. 155.

Em 3 de junho, o Príncipe Regente convocou uma Assembleia Constituinte e, em 7 de setembro de 1822, às margens do rio Ipiranga, em São Paulo, proclamou a independência.⁷² Ao retornar ao Rio de Janeiro, foi coroado imperador e recebeu o título de Dom Pedro I. A independência do Brasil somente foi reconhecida por Portugal após 3 anos de enfrentamentos, mediante pagamento de uma indenização à antiga metrópole.

Após a proclamação da independência, houve divergências entre a Assembleia Constituinte e o imperador. Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva foi o relator do projeto da Constituição, que, dentre outras características, previa a separação entre os poderes, com a subordinação do poder executivo ao legislativo. Tal subordinação do monarca ao parlamento contrariou o imperador, soberano de influências notadamente absolutistas⁷³.

Diante das divergências entre os interesses da Assembleia Constituinte e suas pretensões absolutistas, o Imperador destituiu o ministro do cargo e dissolveu a Assembleia. Sobre a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, assim versa Sampaio:

D. Pedro I, em 12 de novembro de 1823, dissolveu a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, que havia convocado em 182, como Príncipe Regente, delegando a um Conselho de Estado a função de preparar o Projeto de Constituição, que, após ser submetido às Câmaras Municipais, veio a ser outorgado pelo Imperador.⁷⁴

A Constituição do Império foi outorgada por Dom Pedro I 25 de março de 1824, que organizou os poderes em quatro, sendo estes o executivo, legislativo, judiciário e moderador, ficando este último delegado exclusivamente ao imperador.⁷⁵

⁷² O decreto de independência havia sido assinado em 2 de setembro de 1822, ela esposa de Dom Pedro, Maria Leopoldina, que havia assumido como Princesa Regente enquanto Dom Pedro estava em São Paulo. Fazendo uso de suas atribuições como Princesa Regente em exercício, Maria Leopoldina realizou reunião com o Conselho do Estado e assinou o referido decreto. Enquanto isso, ainda em São Paulo, Dom Pedro recebeu um documento português anulando a Assembleia Constituinte por ele convocada em junho. Diante disso, proclamou a independência às margens do rio Ipiranga, em São Paulo.

⁷³ PAZZINATO, Alceu L; SENISE, Maria Helena V. História moderna e contemporânea. 14. ed. São Paulo: Ática, 2005. P. 156.

⁷⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais.. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. P. 265.

⁷⁵ Constituição de 1824, "Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos."

O poder moderador é uma tradução do caráter absolutista do Imperador, sendo que lhe eram privativas várias atribuições, como, por exemplo, a nomeação de senadores, convocação da Assembleia Geral, aprovação e suspensão das resoluções dos Conselhos de Províncias, nomeação e demissão de ministros de Estado, suspensão de magistrados, entre outras.⁷⁶ A Constituição do Império estabeleceu uma centralização política e administrativa, decorrente pela opção ao modelo de Estado unitário, centrado na figura do Imperador.

Acerca das ideias federalistas após a dissolução da Assembleia Constituinte, estabelece Soares:

Desde a frustrada constituinte de 1823, verificam-se várias manifestações federalistas, preconizando a adoção da monarquia federativa no Brasil. A dissolução desta constituinte deixou sementes do federalismo que impregnaram a fugaz Confederação do Equador, implantada pela Revolução Pernambucana de 1824, e na mais duradoura República do Piratini, na qual se despertou o espírito republicano do Rio Grande do Sul.⁷⁷

Em agosto de 1834, o Ato Adicional à Constituição do Império, fez uma série de alterações e edições à Carta Magna Imperial, amenizando o alto rigor da centralização característica do Estado unitário brasileiro. Como explica Nogueira:

Esse rigorismo centralizador do Estado unitário, no entanto, foi abrandado a partir da adoção do Ato Adicional de 1834 que, na realidade, consumou apenas três alterações na Constituição:

- a) criou as Assembleias Legislativas Provinciais para substituir os antigos Conselhos Gerais de Província e ampliou sensivelmente suas atribuições, concedendo-lhes amplos poderes fiscais, legais e administrativos;
- b) instituiu a Regência Única eletiva; e
- c) suprimiu o Conselho de Estado.⁷⁸

Contudo, em 1840 foi promulgada a Lei nº. 105, que interpretava alguns artigos da reforma constitucional de 1834. Tal lei ficou conhecida como Lei de Interpretação do Ato Institucional de 1834 e, em realidade, foi uma reação conservadora às reformas de caráter descentralizadoras iniciadas anos antes. Buscou-se, então, restaurar o viés conservador do texto original da Constituição do Império.

⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. A Constituição do Império. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 24, n. 94 (abr./jun. 1987). P. 10.

⁷⁷ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 441-442.

⁷⁸ NOGUEIRA, Octaciano. 1824. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 1, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). P. 22.

No final do século XIX, o Império enfrentava grave crise, com a falência da monarquia enquanto forma de governo e a “desagregação da economia agrária, em que se estruturava o Império, em decorrência da perda da mão de obra escrava” e, também, do início do processo de industrialização.⁷⁹ Estes fatores criaram cenário propício para o nascimento de sentimentos contrários à monarquia. Em 1870, foi publicado o Manifesto do Partido Republicano, que representava a insatisfação de profissionais liberais e da classe média e fortaleceu o movimento contrário à monarquia.

Em 16 de novembro de 1889, o Marechal Deodoro da Fonseca liderou um golpe militar que teve como consequência a queda da monarquia e a Proclamação da República. O Governo Provisório foi institucionalizado com o Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889, que tracejou o que seria o federalismo brasileiro.⁸⁰ O Congresso Constituinte foi instalado em 15 de novembro de 1890 e em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira Constituição Republicana.

Necessário se faz realizar uma ponderação, eis que, ao longo da história republicana brasileira, nota-se que o funcionamento da ordem federal sofreu diversas interferências, dadas as iniciativas do poder central em concentrar competências no governo federal e reduzir – ou mesmo comprometer – as autonomias dos Estados-membros.

Realizado este estudo histórico do período anterior à primeira constitucionalização do paradigma federalista, passa-se a analisar o federalismo nas Constituições nacionais.

2.4.1.1 O Federalismo na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

A primeira constitucionalização do paradigma federalista ocorreu com o advento da promulgação da Constituição de 1891. A primeira Constituição republicana representou o fim do Império e adotou um modelo com elevado grau de descentralização, inspirada pelo paradigma do modelo norte-americano. Já em seu artigo 1º a Carta Magna adota o federalismo como forma de Estado, ao estabelecer

⁷⁹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 441-442.

⁸⁰ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Op. Cit.* P. 441-442.

a união perpétua e indissolúvel entre as antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

O federalismo brasileiro surgiu efetivamente com a Constituição de 1891 e baseou-se no paradigma norte-americano. O constituinte cuidou-se de implantar, através da referida Carta Magna, a estrutura federal a ex-colônia britânica, com as devidas adequações às particularidades brasileiras.⁸¹

O federalismo brasileiro buscou forte inspiração no federalismo norte-americano de 1787 e afirma, sobretudo no tocante à aproximação do modelo de federalismo dual.

Raul Machado Horta, ao comentar justamente uma das características do federalismo americano em seus primeiros anos que influenciou o constituinte brasileiro, assim estabelece:

O federalismo dualista é segregador e centrífuga, não apreciando contactos e relações frequentes com o Governo Federal. Fiel a êsse espírito, o constituinte de 1891 chegou ao detalhe de só admitir ajuda e auxílio da União às administrações estaduais nos casos de calamidade pública, condicionando a efetividade dêsse socorro à formal solicitação do Estado afetado. O texto constitucional de 1891, para caracterizar a excepcionalidade da medida, prefere falar em prestação de socorro, forma extrema de ajuda, geralmente inspirada nos sentimentos de solidariedade humana.⁸²

De fato, a Constituição republicana de 1891 seguiu o modelo do primeiro federalismo norte-americano, o que se traduz em um federalismo dualista, que pressupõe a dupla soberania de União e Estados-membros, com uma demarcação rígida de suas competências dos entes federais, sem qualquer inter-relacionamento entre eles.

Contudo, esta demarcação estanque entre as competências dos entes federados foi distorcida, na medida em que a União desvirtuou a aplicação do federalismo baseado no modelo dualista norte americano. De acordo com Horta⁸³, a ferramenta mais poderosa da qual lançou mão o governo federal para concentrar poderes foi a intervenção estatal. Através da destinação escusa deste instituto, a União buscava atingir objetivos político-partidários, ainda segundo o referido autor.

⁸¹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 441-442.

⁸¹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Op. Cit.* P. 441.

⁸² HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, v. 9, out./1957. P. 68-88. P. 69.

⁸³ HORTA, Raul Machado. *Op. Cit.* P. 69.

Sobre a intervenção estatal na Constituição de 1891, Flávio Bernardes ressalta que “[...] houve ingerência do governo central nas normas e eleições locais, com base em uma sustentação normativa inconsistente e que acarretou verdadeiramente a decomposição da federação.”⁸⁴ Ainda na visão do emérito Professor, a intervenção estatal, quando concebida conjuntamente com a previsão de limites bem estabelecidos, constitui-se em verdadeira ferramenta de preservação do funcionamento do Estado Federal.⁸⁵

Fato marcante percebido durante a vigência da Constituição federal de 1891 foi a afirmação da autonomia dos Estados, com episódios em que estes excederam aos limites impostos pela Carta magna.⁸⁶ Estes episódios revestia-se em verdadeiros abusos constantes em algumas Constituições estaduais que, por diversas vezes, atribuíam aos Estados competências que excediam em muito o grau de autonomia que lhes foi concedido pela Constituição federal.

Campos Salles⁸⁷, enquanto presidente da República, concebeu a chamada *política dos Estados*, doutrina que consistia em estabelecer uma relação de apoio mútuo entre o governo central e os demais entes federados, o que acabou tendo como consequência estabilidade política. Sobre esta política, assim afirma Soares:

No plano político, Campos Salles, em 1902, como um dos defensores da teoria da dupla soberania, eleito presidente da República, formulou a doutrina de que a política e a ação deveriam ser privilégio de uma minoria que representasse aristocraticamente os interesses oligárquicos nacionais, esboçando a *política dos Estados*, estribada no entendimento e cooperação entre o poder central e os Estados federados, corrigindo distorções do liberalismo democrático e enfatizando a descentralização federalista para sua verdadeira integração. Essa política acabou se degenerando para a *política dos governadores*, uma forma de colonialismo interno característica da República Velha, que viabilizou a formação de blocos políticos constituídos por Estados hegemônicos, dentre eles o denominado ironicamente de *política café com leite*.⁸⁸

⁸⁴ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 52.

⁸⁵ BERNARDES, Flávio Couto. *Op. Cit.* P. 52-53.

⁸⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 441-442.

⁸⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Op. Cit.* P. 445.

⁸⁷ Manuel Ferraz de Campos Salles foi o quarto presidente da República brasileira, ficando no poder entre 1898 e 1902, tendo sido eleito com forte apoio da oligarquia paulista produtora de café.

⁸⁸ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Op. Cit.* P. 448-449.

Contudo, esta política se mostrou um verdadeiro mecanismo de distorções e outra poderosa ferramenta de concentração de poder, conforme ensina Horta. Segundo o autor:

Outro instrumento aglutinador residiu na *política dos governadores*, que Campos Sales, seu idealizador, preferia chamar de política dos Estados, através do qual o eminente republicano paulista preconizava entendimentos diretos entre o Presidente da República e os Governadores estaduais, reputando estes contactos indispensáveis à base parlamentar do Governo Federal. Para *Campos Sales*, a política dos governadores era instrumento de relação e de estabilidade governamental, visando suprir o vácuo partidário. Todavia, a evolução do processo exacerbou o propósito originário e a referida política converteu-se em forma oficial de *intervenção eleitoral*, contribuindo para viciar irremediavelmente o sistema representativo da Primeira República. No fim da Primeira República, o federalismo dualista do texto constitucional já se havia tornado ideal distante, cuja reconquista alimentava os projetos dos liberais reformistas.⁸⁹

A política dos Estados, que fora concebida com vistas à promover o equilíbrio e a estabilidade política, transformou-se em verdadeira fonte de desigualdades e desequilíbrio dos ideais federalistas de igualdade jurídica entre os entes federados, uma vez que os Estados com maior poder econômico prevaleceram, como São Paulo e Minas Gerais. Tal política traduziu-se em mecanismo de favorecimento de oligarquias que apoiavam o governo e de enfraquecimento de oligarquias opositoras.

Sobre a política dos governadores, assim afirma Baleeiro:

A “Política dos Governadores” correspondia a uma política dos intendentes (hoje prefeitos), porque os chefes locais falsificavam as eleições federais e estaduais e o governador lhes dava em retribuição as chamadas “posições”, isto é, as nomeações de delegados e subdelegados de polícia, juizes de paz, professores e outros cargos com os quais conservavam o poder local, protegendo amigos e perseguindo adversários.⁹⁰

Souza Sampaio, no tocante às distorções relativas ao federalismo observadas durante a vigência da Constituição de 1891, assim estabelece:

As medidas de exceção, como o estado de sítio e a intervenção federal, transformaram-se em práticas freqüentes. Só em dois quadriênios (1898-1902; 1906-1910) não houve suspensão das garantias constitucionais. Nos outros, o estado de sítio foi decretado, com maior ou menor duração,

⁸⁹ HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, v. 9, out./1957. P. 70-71.

⁹⁰ BALEEIRO, Aliomar. 1891. 3ª. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 2, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). P. 48.

embora jamais tivesse estendido a todo o território nacional. Na presidência de ARTHUR BERNARDES, essa medida excepcional se converteu em regra, vigorando por quase todo o seu governo (1922-26). A organização federativa oscilava entre extremos de regionalismo exacerbado e de forte reação centralizadora. Por um lado, cada grande Estado supunha-se de uma espécie de potência independente; em sua órbita de influência política, gravitavam outros Estados menores. Formavam-se alianças entre unidades da Federação como no jogo da política internacional. Os Estados guerreavam-se entre si por meio de impostos de fronteiras, disfarçados sob vários nomes, contrariando abertamente dispositivos constitucionais.⁹¹

Com o aumento da desigualdade entre os entes federados e a deturpação dos ideais federalistas, o descontentamento com a *política do café com leite*⁹², a concentração de muito poder nas mãos de algumas oligarquias – muito em função da política dos governadores, diga-se –, somados à iniciativas reformistas, a República entrou em declínio.

2.4.1.2 O federalismo na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

A Constituição federal de 1934 foi precedida pela Revolução de 1930, que trazia em seu ideário a concepção de uma nova república, com um federalismo reformulado, mais transparência em relação ao processo eleitoral e reformas de cunho social. O contexto socioeconômico no qual insere-se a referida revolução era de grave crise, muito em razão da crise de 1929 que ocorreu em decorrência do colapso do sistema financeiro norte-americano.

A crise econômica teve proporções internacionais e impactou diretamente o Brasil, que possuía relações comerciais baseadas no comércio de café com países cuja economia havia sido destroçada. O Brasil de então ainda dava os primeiros passos rumo à industrialização e sua economia assentava-se sobre monocultura agrícola do café e sentiu as fortes consequências da crise mundial. Havia, portanto uma necessidade de reestabelecer novos rumos à economia brasileira.

Estes fatores, aliados à insatisfação popular em relação aos governantes, propiciaram um cenário em que mudanças eram exigidas por diversos seguimentos da sociedade brasileira, em especial pela classe média.

⁹¹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 18, n. 72, p. 29-44, out./dez. 1981. P. 30.

⁹² Política que consistia no revezamento entre governadores de São Paulo e Minas Gerais na Presidência da República, com atuação visando benefícios de suas próprias oligarquias, marginalizando os interesses dos outros Estados.

A eleição presidencial de 1929-1930, suscitou grandes empates, sobretudo em razão do rompimento ocorrido entre Minas Gerais e São Paulo, colocando fim à política do café com leite. Segundo o revezamento entre as duas potências estaduais para indicação de um presidenciável, era a vez do estado mineiro. Contudo, o presidente à época, Washington Luís, desejava lançar, como sucessor, o paulista Júlio Prestes. Desta forma, os paulistas apoiaram a candidatura do preferido pelo presidente.

Minas Gerais, desta forma, concedeu apoio ao Rio Grande do Sul e seu candidato, Getúlio Vargas, formando, juntamente com a Paraíba, a chamada Aliança Liberal. Assim, a Aliança Liberal lançou Getúlio Vargas como candidato à Presidência da República, tendo como candidato à vice João Pessoa, o governador da Paraíba.

Sobre a Aliança Liberal, assim versa Baleeiro:

Do ponto de vista político-partidário, a impopularidade do Presidente Washington Luís, em contraste com a simpatia do início de seu Governo, crescia com a sua teimosia em eleger um sucessor paulista, que viria continuar sua detestada política econômica de estabilização. Vargas, candidato de Minas, Rio Grande do Sul e Paraíba, era apoiado por oradores fogosos, como João Neves da Fontoura. Em caravanas, seguindo os exemplos de Rui, percorreram vários Estados, elevando o clamor contra o Governo e a sua continuação com Júlio Prestes, ex-Governador de São Paulo, que tinha como candidato a Vice o Governador da Bahia, Vital Soares. 52 Constituições Brasileiras Esse movimento pró-Vargas tinha o nome de Aliança Liberal e retomava a bandeira democrática de Rui, ainda que não o dissesse claramente. No mínimo, aproveitava-se dos ecos das pregações do baiano glorioso.⁹³

Entretanto, o candidato da situação, Júlio Prestes consagrou-se como vencedor do pleito presidencial. Diante da derrota, os membros da Aliança Liberal contestaram o resultado das eleições, das quais Júlio Prestes teria saído vencedor mediante fraude. Em julho de 1930, João Pessoa foi assassinado e tal ação foi o gatilho para a revolução, somado ao descontentamento popular e à crise econômica. A revolução toma lugar no cenário brasileiro e o governo caiu, muito em razão dos motivos anteriormente abordados, que o levaram a enfraquecer-se. Após o presidente Washington ser deposto, foi instalada uma junta de governo provisório de composição militar.

⁹³ BALEEIRO, Aliomar. 1891. 3ª. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 2, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). P. 51-52.

O Governo Provisório editou, em novembro de 1930, Decreto que mantinha em vigor as Constituições federais e estaduais, bem como leis e decretos federais e leis municipais, ainda que sujeitas às determinações do Governo Provisório, como bem assinalada Soares:

O Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, editado pelo Governo Provisório, mantinha em vigor as Constituições federais e estaduais, as leis e decretos federais, as posturas e outros atos municipais, os quais ficariam sujeitos, desde aquela data, às modificações e restrições contidas no decreto institucional ou em atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, no âmbito de atribuições de cada um. Esse decreto refletia o novo federalismo preconizado pro VARGAS, que seria instaurado a partir de 1937, quando se suprimiu a autonomia do Estado-membro à medida que determinava a designação de interventor federal para cada Estado da Federação como delegado do Governo Provisório, exercendo os poderes Executivo e Legislativo em toda sua plenitude, sendo exoneráveis *ad nutum* pelo chefe do Governo Provisório.⁹⁴

O que se observa com o referido decreto foi o estrangulamento das autonomias dos Estados-membros, pois sujeitava a legislação estadual às modificações e restrições contidas no decreto e à outras que poderiam surgir. Outro fator contrário à estrutura do federalismo foi a instituição, através de outro decreto no ano seguinte, de diversos órgãos administrativos nos territórios dos Estados-membros, cujos membros eram nomeados por Getúlio Vargas, chefe do Governo Provisório, o que evidenciava a intervenção estatal nos demais entes federados através de verdadeiros mecanismos de controle.

O período em que o Brasil foi governado pelo Governo Provisório foi marcado por um federalismo enfraquecido pelo alto grau de intervenção e controle sobre os demais entes federais, tendo sua autonomia sido reduzida.

Em 14 de maio de 1932, através o Decreto nº. 21.402, o Governo Provisório determinou a realização de eleições para a Assembleia Constituinte e criou uma comissão para redigir o anteprojeto da nova Constituição. A Assembleia Constituinte possuía competências para aprovar a nova Constituição, aprovar os atos do Governo Provisório e eleger o Presidente da República.⁹⁵

O texto da nova Constituição republicana foi posto em votação entre maio e junho de 1934, tendo sido promulgado em 16 de julho do mesmo ano. Após a

⁹⁴ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 452.

⁹⁵ POLETTI, Ronaldo. A Constituição de 1934. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 23, n. 89, p. 63-102, jan./mar. 1986. P. 88-90.

promulgação, Getúlio Vargas foi eleito como Presidente da República para o mandato seguinte.

Ressalta-se que havia no Brasil uma falta de solidariedade entre os entes federados e que o federalismo – nos moldes da Constituição de 1891 – era incapaz de se ajustar à realidade nacional, pois não havia ajuda aos Estados-membros mais pobres, sendo que estes se viam reféns da política dos governadores.⁹⁶

A preocupação em reverter este quadro estava presente no anteprojeto da Constituição Federal de 1934, uma vez que a revisão constitucional de 1926 não foi capaz de alterar esta situação. Esta preocupação constante no anteprojeto foi mantida no texto constitucional de 1934, apresentando grande evolução para o federalismo.

O aumento na solidariedade entre União e demais entes federados refletiu-se em um aumento dos casos de intervenção federal, o que contribuiu para que se verifica-se uma evolução do federalismo brasileiro dualista para o federalismo cooperativo, mais adequado às mudanças socioeconômicas vivenciadas pelo Brasil à época. Sobre esta evolução do federalismo na Constituição federal de 1934, afirma Castro:

[...] a Constituição de 1934 albergou tendências centralizadoras em várias de suas disposições. Em contrapartida tiveram os Municípios lineamentos de organização fixados no próprio texto constitucional. A respeito do ângulo federativo vale assinalar a institucionalização do regime de auxílio federal para a zona das secas (art. 177). Consagrou-se aqui nova dimensão de nosso federalismo, injetando-se, a partir daí, nova evolução para o nosso federalismo. Também o reconhecimento espontâneo dos territórios como unidades federadas, além dos Estados e Municípios. O campo de competência da União e dos Estados, fixados no artigo 10, injeta seguramente a angulação da solidariedade tão necessária ao processo de descentralização no federalismo. Além dos casos de intervenção política nos Estados, há os de natureza econômico-financeira (art. 12, V). E o artigo 13, § 4º, veio permitir, sob o mesmo ângulo, a intervenção estadual nos Municípios. O artigo 9º propiciou a oportunidade de desenvolver as relações intergovernamentais, tão necessárias ao federalismo.⁹⁷

Soares, por seu turno, assim conclui sobre a evolução do federalismo na Constituição de 1934:

O Estado social de direito delineou um novo federalismo na Constituição de 1934, assente no compromisso social-democrata de intervencionismo,

⁹⁶ POLETTI, Ronaldo. A Constituição de 1934. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 23, n. 89, p. 63-102, jan./mar. 1986. P. 75.

⁹⁷ CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. P. 64.

procurando construir um aparato burocrático-nacional equilibrado com mecanismos que pudessem redimensionar o setor econômico dos assimétricos Estados federados e a produção de café, estruturar e modernizar o desenvolvimento industrial em busca de utópica unificação entre os díspares segmentos da sociedade civil.⁹⁸

A Constituição de 1934 trouxe um novo modelo de federalismo, o cooperativo, pautado pelo direcionamento da atuação do governo federal em programas de cooperação com os Estados-membros, assumindo aquele o papel de supremacia e controle das ações destes, através, sobretudo, da intervenção federal. Como consequência do aumento do papel intervencionista do governo federal, viu-se uma reestruturação das competências estatais, atribuindo-se à União mais poderes organizativos e de controle.

A autonomia dos Entes-federados foi mantida no texto constitucional e houve uma repartição de competências, atribuindo-se aos Estados competência para criar leis supletivas ou complementares à Constituição federal, estabelecendo-se, assim, uma repartição de competências.⁹⁹ Contudo, a Constituição de 1934 teve vigência demasiadamente breve, sendo revogada por Getúlio Vargas em 1937.

2.4.1.3 O federalismo na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

Em novembro 1935 ocorreu a chamada Revolta Comunista de 35 – também denominada historicamente de Intentona Comunista –, uma tentativa frustrada de tomada do poder liderada pela Aliança Nacional Libertadora, grupo de influência comunista e com propostas nacionalistas.

Esta tentativa de golpe foi falhou em sua organização, com levantes em locais diferentes e em datas diferentes, sendo duramente reprimida pelo governo. Contudo, a rebelião comunista serviu de pretexto para Getúlio Vargas endurecer o tratamento aos opositoristas, através da divulgação pelo governo do chamado Plano Cohen, que consistiria em uma ameaça comunista de golpe para a tomada do poder.

O Presidente Vargas, assentado sobre alegações de necessária proteção à segurança interna e externas do Brasil, dissolveu o Congresso nacional e outorgou uma nova Constituição, dando origem ao Estado Novo.

⁹⁸ SOARES, Mário Lúcio Quintão. (2001). Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey. P. 454.

⁹⁹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Op. Cit.* P. 453.

A Carta Magna de 1937 possuía inspiração na Constituição polonesa, outorgada em 1921 após um golpe militar, o que lhe rendeu a alcunha de Constituição “polaca”. O Constituição do Estado Novo possuía influências nazifascistas, fruto da organização política contemporânea de países europeus, haja visto a o sucesso de Mussolini na Itália e a implantação do nazismo na Alemanha anos antes. Há, notadamente, forte sentimento nacionalista e conservador e o rompimento com as ideias liberais.

Outros elementos característicos da nova ordem constitucional brasileira eram o alto nível de centralização, um poder executivo forte e o federalismo apenas nominal. Nota-se um claro distanciamento entre o autoritarismo do regime de Vargas e a descentralização político-administrativa característica do Estado federal. O Estado brasileiro curvou-se ao autoritarismo de Vargas, centralizador dos poderes.

Assim versa Roberto Amaral sobre a Constituição do Estado Novo:

Não se trata, porém, a Carta, de um todo harmônico, intentando costurar fórmulas fascistas e nacionalistas com dispositivos de índole liberal, amalgamando as lições de Pilsudski ao corporativismo clerical-fascista de Salazar, em que foi colher a autodenominação de ‘Estado Novo’. A tudo isso se soma a tradição positivista e castilhistas do próprio ditador e dos principais líderes de 1930. Mas há um norte do qual não se afasta: o Executivo forte, legislador, centralizador, o único poder político, exercendo seu império sobre a política, a economia e a vida social. A nova organização é antifederalista, promove, de um lado, a liquidação do Poder Legislativo e dos Partidos Políticos, de outro, o fortalecimento do sindicalismo urbano e ampla participação das classes produtoras em órgãos técnicos. Surgem as “corporações técnicas de caráter profissional”, Conselho de Agricultura, Conselho da Indústria e Comércio, dos Transportes, e assim por diante.¹⁰⁰

Castro, por seu turno, assim versa:

O federalismo nominal incrustado na Constituição de 1937 não poderia maximizar, naturalmente, nem mesmo respeitar, as proposições de relações intergovernamentais preconizadas no regime anterior. Viveu o Brasil sob uma espécie de Império Unitário de novembro de 1937 a fevereiro de 1945. Limitação jurídica alguma era aposta para o Ditador. A unicidade legislativa nas mãos do Presidente, configurando-se em um governo absoluto, somente propiciaria à denominação nominal do federalismo, cujo estado de latência respeitaria apenas a divisão tripartida da arrecadação dos tributos.¹⁰¹

¹⁰⁰ AMARAL, Roberto. O constitucionalismo da era Vargas. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 41, n. 163, p. 85-92, jul./set. 2004. P. 91.

¹⁰¹ CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. P. 64.

Tem-se, em verdade, um Estado unitário e altamente centralizador, com a supressão da autonomia dos Estados-membros, sendo que esta existia apenas nominalmente – assim como o federalismo propriamente dito.

2.4.1.4 O federalismo na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

A Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro de 1946, recolocou o Brasil nos passos da democracia e significou a retomada do federalismo constante na Carta Magna de 1934, com a devida restauração da autonomia dos Estados-membros que, no texto constitucional de 1937, era mera retórica.

Assim ensina Castro sobre a Constituição federal de 1946:

A vitória sobre o totalitarismo ocidental, aliada à reação oposta ao centralismo dominante na Constituição de 1937, desperta as ideias adormecidas do Estado liberal. E esta filosofia impregna a nossa Constituição, a tal ponto de conferir-se e reconhecer-se aos Municípios o princípio da autonomia política. A autonomia das entidades federadas reflete e espelha o liberalismo da descentralização federativa. Neste texto constitucional implantou-se a nova forma federativa, o federalismo cooperativo (arts. 198, 199). A União, que é rica, assistindo aos Estados, que são pobres. A Constituição de 1946 traduziu, mais acertadamente, a unidade nacional, exigidas pelas necessidades e pelo interesse coletivo da própria Federação. Não houve distorção do federalismo, uma vez que, ao lado da soberania da União, que sempre foi soberana, não se desfizeram os Estados-membros de sua autonomia política, auto-organizando-se, auto-governando-se e auto-administrando-se. À esfera estatal, a que se cometeu no trato constitucional competência reservada, acrescentou-se o mecanismo e o sistema de conciliação para contrabalancear o poder da União com a autonomia estadual e local, através de um sistema de cooperação administrativa e principalmente financeira (arts. 5, XIII e 171, parágrafo único, 198, 199 e art. 18, §§ 2º e 3º).¹⁰²

Além de restaurar a autonomia dos Estados-membros que até então era apenas nominal em razão da Carta Magna de 1937, a Constituição de 1946 criou mecanismos que possibilitavam a cooperação entre os entes federados, fortalecendo as relações entre o governo central e os governos locais, sendo resguardada, ainda, a autonomia dos municípios (art. 28).

Destaca-se que a Constituição de 1946 previa que a autonomia dos municípios seria assegurada através da eleição para prefeito e vereadores, bem como pela possibilidade de realizar sua própria administração, através de sua renda

¹⁰² CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. P. 65.

própria – com a devida decretação e arrecadação de tributos de sua competência. Outro ponto que merece destaque em relação à Constituição socialdemocrata de 1946 é a ampliação dos direitos e garantias fundamentais.¹⁰³

Sobre o federalismo na Constituição de 1946, afirma Soares:

No plano do federalismo, foi restaurada a autonomia do Estado-membro, adotando-se o modelo acolhido na Constituição de 1934, ampliando-se, por intermédio da cooperação inter-governamental, o relacionamento do poder central com os entes federados, fixando-se, inclusive, uma política municipalista. Entretanto, a técnica de repartição de competência tributária na Carta de 1946 acabou por reeditar a pseudo-autonomia estadual, atendendo as pretensões do Estado social de direito brasileiro ao concentrar no poder central a maior parte dos recursos públicos, submetendo as unidades da federação aos interesses políticos e econômicos ditados pela união, conforme o receituário do Acordo de *Bretton Woods*.¹⁰⁴

De fato, ao longo dos anos, vê-se uma tendência quase que certa de concentração de recursos nas mãos da União, o que é prejudicial ao federalismo. Como será abordado em momento oportuno no presente trabalho, a concentração acentuada de recursos no poder central compromete a autonomia dos demais entes federados, sobretudo no tocando à possibilidade destes de obter rendas próprias para a consecução de seus objetivos de autogoverno, autoadministração e exercício pleno de suas competências.

Verifica-se, portanto, que na Constituição federal de 1946 recolocou o Brasil no caminho da democratização, descentralizou o poder, ampliou a gama de direitos fundamentais (art. 141), reestabeleceu a autonomia dos entes federados – inclusive dos municípios –, reintroduziu as eleições diretas para a Presidência da República (o que demonstra claramente uma busca por uma democracia representativa consolidada) e retomou o federalismo da Constituição de 1934.

¹⁰³ SOARES, Mário Lúcio Quintão. (2001). Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey. P. 458.

¹⁰⁴ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Op. Cit.* P. 459.

2.4.1.5 O federalismo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969

No dia 01 de abril de 1964 um golpe militar levou à cabo o governo de João Goulart, presidente que fora eleito democraticamente, tendo uma junta militar assumido o poder. No intuito de enfraquecer e perseguir os opositores ao novo regime, foram editados quatro Atos Institucionais, nos três anos seguintes ao golpe, pelos Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas que modificaram a constituição de 1946.

O Ato Institucional nº. 1, de 9 de abril de 1964, modificou o texto constitucional no tocante à eleição, mandato e poderes atribuídos ao Presidente da República. O referido ato cuidou, ainda, de atribuir ao Comandantes-em-chefe das Forças Armadas poderes para caçar mandatos legislativos e suspender direitos políticos, traduzindo-se tal alteração em verdadeira ferramenta de perseguição política aos opositores ao regime golpista.

Em relação ao Ato Institucional nº. 2, de 27 de outubro de 1965, este trouxe significativas mudanças em relação à organização dos três poderes e estabeleceu eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República.

O Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, trouxe modificações no tocante às eleições indiretas e nomeação de prefeitos das capitais dos Estados, Governador e Vice-Governador dos Estados.

O último dos quatro Atos Institucionais iniciais, o Ato Institucional nº 4, de 12 de dezembro de 1966, cuidou de convocar o Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

A Constituição, que teve origem no poder central e foi votada e aprovada em 24 de janeiro de 1967, passou a ter vigência em 15 de março do mesmo ano e institucionalizou o autoritarismo do regime militar, sendo que em seu texto incorporou as modificações criadas pelos Atos Institucionais anteriormente expostos.

Sobre a Constituição de 1967, assim ensina Baracho:

Na evolução do processo federativo brasileiro, com a Revolução de 1964 editou-se em 9 de abril de 1964 o Ato Institucional que mantinha a Constituição de 1946. Essa preservação, com a sucessão de emendas, provocou reformas que desfiguraram o texto constitucional. [...] o federalismo passou por nova fase de centralização política e administrativa,

com maior predomínio da União, com fortes repercussões na autonomia dos Estados membros e dos municípios. [...] Esse fortalecimento do poder central, pelo aumento das competências federais expressas, em detrimento das estaduais, com substituição da descentralização política pela administrativa, inclusive pelo fenômeno da regionalização, ampliou a subordinação dos Estados-membros ao governo federal.¹⁰⁵

Em 17 de outubro de 1969 foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 1, que entrou em vigor em 30 de outubro do mesmo ano. A referida emenda modificou uma vasta gama de dispositivos da Carta de 1967, fazendo com que alguns juristas – erroneamente – a considerem como uma nova Constituição. Em verdade, tratou-se esta emenda de uma constitucionalização das modificações trazidas pelos dezessete Atos Institucionais editados, dentre os quais se destaca o Ato Institucional nº. 5¹⁰⁶, de 5 de dezembro de 1968, e outros atos complementares e decretos-leis.¹⁰⁷

A Constituição de 1967 praticamente pôs fim ao federalismo, pois, por mais que o pacto federativo continuasse a ser previsto em seu bojo, esta previsão era apenas nominal, pois a autonomia dos entes federados fora esmagada.

Sobre a questão da autonomia dos Estados-membros, ensina Soares:

O texto constitucional de 1967, ao concentrar na União a maior gama de competências legislativas e dilatados recursos tributários, implicou a instauração do federalismo centrípeto em detrimento da autonomia do Estado-membro. Assim, o esfacelamento da autonomia dos Estados federados atingiu três elementos básicos do federalismo: o auto-governo, a auto-administração e a auto-organização de cada unidade federada. Assim, os poderes enumerados da União, abrangendo os 17 incisos e 29 alíneas do artigo 8.º, tolheram os poderes reservados ao Estado federado.¹⁰⁸

O poder central no regime militar reduziu o federalismo a mera previsão constitucional, uma vez que aglutinou a maior gama de poderes e, ainda, concentrou a maior parte das competências e receitas tributárias. Com a concentração da maior parte dos recursos tributários na União, os Estados federados se viram

¹⁰⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. (1986). Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. P. 196-197.

¹⁰⁶ O Ato Institucional nº. 5 suspendeu a garantia do habeas corpus para crimes políticos, conferiu poderes ao Presidente da República decretar a intervenção nos estados e municípios sem necessária observação das limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, além de suprimir direitos políticos de qualquer pessoa e impor restrições ao exercício de qualquer direito público ou privado. Tratou-se, em verdade, de mecanismo que atribuiu ao Presidente da República amplos poderes para endurecer o regime militar e reprimir quaisquer manifestações contrárias.

¹⁰⁷ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 461.

¹⁰⁸ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Op. Cit.* P. 462.

impossibilitados de, através de renda própria, exercer as competências necessárias ao autogoverno, autoadministração e auto-organização.

Destarte, ao ficarem impossibilitados de realizar sua própria administração – exercendo-se, assim, os poderes que lhes foram reservados – através de renda própria, a autonomia dos Estados federados foi completamente esvaziada.

Verifica-se, portanto, que a Constituição de 1967 (tanto em seu texto original quanto o texto modificado pela Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969) reduziu o federalismo a mera retórica.

2.4.2 O federalismo no Brasil e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 marcou a constitucionalização da democracia e trouxe diversas inovações, rompendo completamente com período de autoritarismo vivenciado pelo Brasil até anos antes de sua promulgação. Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foram convocados para reunir-se unicameralmente em 1º de fevereiro de 1987, em Assembleia Nacional Constituinte, pela Emenda Constitucional nº. 26, de 27 de novembro de 1985 (art. 1º, Emenda Constitucional nº. 26/1985), para criação e aprovação da nova Constituição.¹⁰⁹

A Constituição federal de 1988 foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e a partir dela a República Federativa do Brasil constituiu-se em Estado democrático de direito, alicerçado na soberania popular, no respeito aos direitos fundamentais, no sufrágio universal, na separação de poderes e na legalidade. A Carta Magna de 1988 restaurou o federalismo e reestabeleceu as autonomias dos entes federados.

O texto constitucional atualmente vigente apresentou um modelo de federalismo cooperativo, com uma reformulação da repartição das competências dos entes federados. Tem-se, com a atual constituição, de um lado a atribuição de determinadas competências exclusivas (art. 21) e privativas da União (art. 22) e de outro a previsão de competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24) entre todos os entes federados, de modo a buscar uma melhor relação intergovernamental e, indiretamente, um melhor desenvolvimento das regiões.

¹⁰⁹ A Emenda Constitucional nº. 26 de 1985 concedeu anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares. Foi concedida, também, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base nas Constituições passadas – em especial, a de 1967.

Conforme ressalta Soares, há ainda a competência residual – ou remanescente – dos Estados-membros, sendo que lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (art. 25, § 1º).¹¹⁰

Contudo, ressalta-se que a tendência histórica brasileira à centralização manteve-se presente no texto constitucional de 1988, haja visto ser notória a grande concentração de competências atribuídas à União em detrimento de Estados, Municípios e Distrito Federal, mantendo um alto grau de centralização em relação à outros Estados federais.

É importante destacar que a constituição cuidou de estabelecer que a organização político-administrativa do Brasil compreende não somente a União e os Estados, mas também o Distrito Federal e os Municípios, sendo que todos estes entes são dotados de autonomia (art. 18).

Contudo, como fora abordado quando da análise dos elementos essenciais ao federalismo, verifica-se que, à cada esfera de competências atribuídas constitucionalmente, corresponde uma renda própria para que estes entes possam realizar autogoverno, autoadministração e exercício pleno de suas competências.

Conforme ensina Miguel Reale, ressalta que o fato de a Constituição brasileira reconhecer o município enquanto ente federado diferencia o federalismo brasileiro em relação ao paradigma norte-americano:

Efetivamente, enquanto na Grande República do Norte a organização político-administrativa do País é dual, figurando em sua Constituição apenas a União e os Estados federados, no Brasil temos um ordenamento trino, uma vez que a organização e a competência de nossos Municípios se acham também estabelecidas nas matrizes mesmas de nossa Carta Magna. Dessarte, nossa Constituição estabelece originariamente os poderes da União, dos Estados e dos Municípios, declarando os poderes atribuídos a cada um deles, bem como aqueles que lhes cabem em comum.¹¹¹

A Constituição de 1988 representou verdadeiro avanço, sobretudo quando se analisa o contexto histórico no qual ela surgiu. Após anos de um regime autoritário, foi promulgada uma Constituição pautada pela separação dos poderes, respeito às garantias e direitos fundamentais e restabelecimento do federalismo.

¹¹⁰ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 466.

¹¹¹ REALE, Miguel. Política e Direito. São Paulo: Saraiva, 2006. (e-book).

2.4.2.1 O pacto federativo como cláusula pétrea

A manutenção do pacto federativo no Estado brasileiro, com respeito à descentralização dos poderes, é de tal importância que foi alçada à cláusula pétrea. Deste modo, conforme art. 60, § 4º, I, prevê que proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado não será objeto de deliberação.

Tal vedação constitui-se em verdadeira limitação, sob o aspecto material, em limitação material ao poder de reforma da Constituição federal de 1988. Como bem salienta Magalhães, não só propostas de Emenda Constitucional, mas todo e qualquer ato dos poderes legislativo e executivo da União que, de alguma forma, contribuam para o aumento da centralização das competências constitucionais, é inconstitucional e deve ser atacada e afirmada:

Podemos concluir que toda e qualquer atuação do Legislativo e do Executivo da União que tenda a centralizar competências, centralizar recursos, centralizar poderes, uniformizar ou padronizar entendimento direcionado aos Estados-membros e/ou municípios é conduta inconstitucional e deve ser combatida, além de não ser de observância obrigatória para os Estados e Municípios, pois inconstitucional. Diante da opção de comprimir uma determinação inconstitucional e a Constituição, cumpre-se a norma hierarquicamente superior, ou seja, a Constituição. Para aquele que descumpra a Constituição, se chefe do Executivo federal, cabe-lhe crime de responsabilidade, por atos contrários à Constituição, à Federação e ao Estado Democrático de Direito.¹¹²

Como depreende-se dos ensinamentos acima citados, a consagração do pacto federativo enquanto cláusula pétrea traduz-se em verdadeiro controle de constitucionalidade, pois impossibilita quaisquer atos que visem alterar o grau de descentralização inerente ao Estado federado.

Assim estabelece Berti acerca do pacto federativo enquanto cláusula pétrea:

A garantia deste Princípio Federativo é tão importante no Estado brasileiro que a própria Constituição da República de 1988 ao prever a possibilidade de alteração de seu próprio texto mediante um procedimento legislativo especial chamado de *Emendas à Constituição*, houve por resguardar de qualquer mudança alguns princípios expressos em seu texto. Trata-se das chamadas cláusulas pétreas da Constituição: aquelas que nem mesmo por Emendas podem ser alteradas, ofendidas ou flexibilizadas. A observação

¹¹² MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Pacto federativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. P. 17-21.

importante é que dentre as mesmas encontra-se justamente o Princípio Federativo.¹¹³

Verifica-se, ainda, que ao elencar as matérias que não podem ser abolidas através de Emenda Constitucional, buscou preservar não só o pacto federativo, mas também o Estado democrático de direito. Tem-se, portanto, verdadeiro mecanismo de preservação das bases do federalismo no Estado democrático de direito brasileiro.

Berti, no intuito de demonstrar ilustrativamente situações em que haveria ofensa direta ou indireta ao pacto federativo, o que implicaria a análise da inconstitucionalidade da medida, elenca quatro casos: concessão de isenção heterônoma; Emenda Constitucional impondo aos entes federados que se abdicuem de legislar sobre matéria de sua competência; Emenda Constitucional que preveja autorização à Lei Complementar para estabelecer tetos de alíquotas estaduais e municipais; e interferência da União, através de lei de sua competência, na gestão financeira das contas estaduais ou municipais. Verifica-se que, em todos os casos elencados pelo referido autor, é flagrante o desrespeito ao pacto federativo.¹¹⁴

Flávio Couto Bernardes, por seu turno, assim afirma:

A União Federal não pode estabelecer, unilateralmente, normas ou regras que interfiram na esfera de competência dos Estados-Membros e dos Municípios. Daí por que será inconstitucional toda e qualquer emenda à Constituição Federal que se afigure incompatível com quaisquer dos princípios tidos como imutáveis pelo Poder Originário.¹¹⁵

O constituinte, ao conferir relevo de cláusulas pétreas ao pacto federativo, ao sufrágio universal, à separação dos poderes e aos direitos e garantias fundamentais, buscou proteger o pacto federativo e o Estado democrático de direito da tendência nacional à centralização, fruto do surgimento do Estado federal brasileiro a partir de um Estado unitário.

¹¹³ BERTI, Flávio Azambuja. *Federalismo fiscal e defesa de direitos do contribuinte: efetividade ou retórica*. Campinas: Bookseller, 2005. P. 65.

¹¹⁴ BERTI, Flávio Azambuja. *Op. Cit.* 69-71.

¹¹⁵ BERNARDES, Flávio Couto. *O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro*. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 486.

2.4.2.2 O município como ente federado autônomo

No tópico 2.3 do presente trabalho, ao buscar estabelecer um conceito de Estado federal que abrangesse as mais variadas formas de federalismo, ressaltou-se ser tarefa verdadeiramente ingrata, pois o federalismo sofre mutações decorrentes de fatores sociais, econômicos, históricos e culturais.

Em razão disso, buscou-se identificar elementos que seriam essenciais ao Estado federal, i.e., elementos que seriam comuns aos mais variados modelos de federalismo. Contudo, ainda sim sua conceituação não se mostrou menos árdua.

O Estado federal brasileiro organizado na Constituição federal 1988 é um rico exemplo e como o modelo de federalismo pode ser reinventado, sendo atribuídas à ele características que guardam relação com aspectos regionais encontrados no Estado no qual será adotado o federalismo como forma de organização estatal.

Em relação ao modelo federal adotado pela Constituição Federal de 1988, sua inovação foi integrar o município à união federativa, reconhecendo-o como ente federado através da autonomia que lhe é atribuída pela ordem constitucional vigente.

Destacando relação entre o município e a federação, Baracho diz que “A liberdade e a autonomia municipais são condições essenciais para a efetivação do processo democrático descentralizado. A noção do Município, e da sua autonomia, está intimamente ligada à compreensão da Federação.”¹¹⁶

De fato, o município é de fundamental importância à descentralização por ser o menor território dotado de personalidade jurídica própria no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, é a menor unidade político-administrativa brasileira, estabelecendo, desta forma, uma relação mais próxima entre o povo e o Estado. Apenas a título de ilustração acerca da importância do município para o processo democrático descentralizado, basta constatar que, em 2000, havia no Brasil 5.561 municípios.

A descentralização territorial possibilita ao Estado, ao integrar o município à organização político-administrativa, construir um contato direto com as necessidades

¹¹⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986

locais, conferindo eficiência à prestação do serviço público.¹¹⁷ Neste sentido, oportunas são as palavras de Baracho:

A descentralização territorial atende às aspirações regionalistas, às pretensões locais, em maior grau do que as exigências estritamente administrativas. Surge quando o Estado reconhece, às coletividades que o englobam, o direito de estabelecer seus próprios interesses, por agentes que surgem de seu meio. Considerada como um centro de interesses distintos, a coletividade, em seu conjunto, é que é descentralizada. A descentralização territorial é suscetível de degraus, sendo que sua consistências decorre da amplitude de poderes dada à noção de assuntos locais. Realiza-se através de um interesse servido por sua respectiva capacidade. O reconhecimento dessas atribuições às autoridades locais, no processo de descentralização, implica na integração de seus poderes na ordem jurídica estatal. O processo descentralizador não isola o grupo, não se incompatibiliza com a coletividade nacional, apenas consagra o direito de certas entidades terem o direito de proceder a sua auto-administração no quadro geral do Estado federal.¹¹⁸

Conforme fora dito anteriormente, a Constituição federal de 1988 trouxe uma inovação à estrutura do federalismo brasileiro ao integrar o município à união federativa, conferindo-lhe competências, renda própria e autonomia. Desta forma, a Constituição reconheceu a essencialidade da municipalidade para a efetivação da descentralização político-administrativa e do federalismo.

Sobre importância da autonomia para o federalismo, assim afirma Bernardes:

É na autonomia que se identifica a efetiva existência dos entes federados. Isto porque não há qualquer vínculo de dependência ou subordinação com relação ao poder central, não se tratando de mera desconcentração da atividade administrativa através de órgãos ou entidades ligadas ao governo central.

Os entes federados são autônomos porque não admitem a ingerência da esfera federal de poder, tendo em vista que há uma pluralidade de ordenamentos que não são contraditórios, mas se complementam entre si em virtude de competências realizadas diretamente pela Constituição Federal.¹¹⁹

No tocante à inovação trazida pela Constituição de 1988 em relação ao município e sobre seu papel no federalismo brasileiro, assim estabelece Magalhães:

¹¹⁷ SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. Revista de informação legislativa: Brasília, v. 42, n. 165, jan./mar. 2005. P. 173.

¹¹⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985. P. 157.

¹¹⁹ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 50.

O federalismo brasileiro, ao contrário do norte-americano, é centrífugo e absolutamente inovador ao estabelecer um federalismo de três níveis, incluindo o município como ente federado e, portanto, detentor de um poder constituinte decorrente. A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia como conquistam posição de entes federados, podendo, portanto elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição de leis orgânicas), organizando os seus Poderes Executivo e Judiciário e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a aprovação da Constituição municipal. O que ocorrerá com as Constituições municipais será apenas o controle *a posteriori* de constitucionalidade. Alguns autores têm rejeitado a idéia do município como ente federado, por ser uma idéia nova, mas seus argumentos são frágeis (ausência de representação no Senado, impossibilidade em falar-se em União histórica de municípios) diante da hoje característica essencial do federalismo, diferente de outras formas descentralizadas, que têm um poder constituinte decorrente. Quanto à união histórica, esta união não existiu no Brasil assim como em vários Estados federais. Quanto à inexistência de representação no Senado, existem Estados federais não bicamerais, assim como existe o bicameralismo em Estados unitários (França), regionais (Itália), autonômicos (Espanha) [...].¹²⁰

A Constituição federal de 1988 cuidou de assegurar que a organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art. 18). Desta forma, a Constituição estruturou o Estado em 3 níveis distintos, sendo todos detentores de autonomia para o autogoverno, a autoadministração e a auto-organização.

Enquanto ente federado autônomo, o Município possui poder para organizar-se através de uma Constituição municipal, à qual a Constituição federal atribui o nome de Lei Orgânica, que deverá, por óbvio, observar os princípios constantes nas constituições federal e estadual.

Sobre a competência para reger-se através de uma base constitucional própria – em que pese a Constituição atribuir-lhe nomenclatura diversa –, assim versa Dieter Bruhl:

Essa autonomia expressa-se no fato de que a Constituição atribui aos Estados e aos Municípios o poder de dar-se uma base constitucional na forma de Constituições Estaduais – em relação aos Estados-membros – e Leis Orgânicas, no caso dos Municípios.¹²¹

¹²⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Pacto federativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. P. 17-18.

¹²¹ BRUHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os municípios brasileiros. Revista de informação legislativa: Brasília, v. 30, n. 118 (abr./jun. 1993) P. 40.

Ainda sobre a competência municipal atribuída constitucionalmente para editar Lei Orgânica como instrumento de auto-organização, assim versa Ferreira Filho:

[...] a autonomia municipal passou a compreender auto-organização. Será a Lei Orgânica Municipal que, respeitados, como é óbvio, os preceitos constitucionais tanto federais quanto do Estado, assim como preceitos expressos, contidos nos vários incisos do art. 29, fixará a sua organização, nos pontos fundamentais. Quanto ao número de vereadores, por exemplo, a Lei Orgânica deverá respeitar o fixado pela Emenda Constitucional nº. 58, de 23 de setembro de 2009.¹²²

Nota-se que debates doutrinários que outrora existiam acerca de ser o município ente federado ou não, com a Constituição perderam sentido, haja visto que a nova ordem constitucional alçou o município à esta condição, lhe atribuindo autonomia, competências e rendas próprias.

Em verdade, a integração da municipalidade à organização político-administrativa no modelo do Estado federal brasileiro foi uma verdadeira inovação, ou melhor dizendo, uma evolução do federalismo para adequar-se às circunstâncias deste Estado em especial.

Sobre esta particularidade do Federalismo brasileiro, assim versa Flávio Couto Bernardes:

[...] os Municípios foram alçados à condição de entes federados, pois possuem uma área de atuação delimitada, com autonomia e repartição de competências próprias, designadas pela Constituição Federal. Trata-se de ponto singular, tendo em vista que nos Estados Federados os Municípios ou Comunas não têm a autonomia conferida a estes entes federados brasileiros, encontrando-se subordinados à vontade dos Estados-Membros. Apresentam-se sempre como mera desconcentração do exercício da função pública pelas esferas regionais, não havendo efetiva descentralização do poder: órgãos integrantes do Estado-Membro ou entidade da administração indireta (autarquias).¹²³

Contudo, como será abordado quando da análise do federalismo fiscal, vê-se que, atualmente no Estado federal brasileiro, a tendência histórica de concentração de poder na União, bem como a grande concentração dos recursos tributários no mesmo ente federado, acaba por comprometer a autonomia municipal.

¹²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional, 40. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (e-book). P. 101.

¹²³ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 74.

Os municípios, sobretudo os menores, acabam comprometendo sua base econômica, o que inviabiliza que realizem sua própria administração através do exercício das competências que lhes são atribuídas em sede constitucional.

Desta forma, ficam os municípios dependentes de transferências constitucionais, o que, de certa forma, colabora para uma maior centralização, o que é fundamentalmente contrário aos elementos caracterizadores do federalismo.

2.5 Federalismo fiscal

O federalismo, como verificado anteriormente, pressupõe a descentralização político-administrativa, com a devida repartição de competências entre os entes federados. Ressalta-se que a ordem constitucional vigente confere aos entes autonomia para que possam realizar, através do pleno exercício de suas competências o autogoverno, a auto-administração e a auto-organização.

Contudo, a cada esfera de competências atribuídas à determinado ente federado corresponde uma renda própria.

A repartição de competências entre as unidades da federação irá, segundo Oliveira e Pereira: “[...] depender da capacidade de execução dessas atividades por parte dos membros da federação, e a adequação dos meios que serão colocados à disposição do ente para que possa prosseguir-los.”¹²⁴

Oliveira elege a atribuição de meios para que os entes realizem suas competências como elemento caracterizador do federalismo fiscal, desta forma: “[...] o federalismo fiscal significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios para atendimento de seus fins.”¹²⁵

Abraham assim conceitua ao federalismo fiscal:

[...] o federalismo fiscal, originário do pacto federativo brasileiro, consiste na distribuição constitucional das competências financeiras e tributárias para legislar, fiscalizar e cobrar recursos, assim como a redistribuição de receitas entre os entes federados, no sentido de conferir a cada ente condições para

¹²⁴ OLIVEIRA, Júlio M.; PEREIRA, André Luiz dos Santos. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a revolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 1, p. 25-34. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 28.

¹²⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. P. 40.

realizar suas respectivas atribuições públicas, igualmente estabelecidas na Carta Constitucional.¹²⁶

Já superada a identificação dos elementos essenciais do federalismo, bem como a posição do município enquanto ente federado, faz-se necessário analisar a forma como a Constituição fornece aos entes mecanismos para poder, por meios próprios, realizar o autogoverno, a auto-administração e a auto-organização, necessários à efetivação de sua autonomia e, assim, ao fortalecimento do pacto federativo.

Neste sentido, é oportuno o destaque de uma diferenciação interna do federalismo no tocante às competências atribuídas aos entes federados. Segundo a referida diferenciação, ao conjunto de ações a serem desenvolvidas pelos entes federados com vistas a exercer suas competências dá-se o nome de *federalismo político*, sendo que, à gama de mecanismos financeiros necessários à realização destas competências – como, por exemplo, a obtenção de recursos e a gestão destes – dá-se o nome de *federalismo fiscal*.¹²⁷

Contudo, em detrimento do federalismo político, faz-se necessário um estudo aprofundado acerca do federalismo fiscal, para que se possa compreender os motivos que levam o federalismo a vivenciar a crise que hoje se impõe. Para tanto, deverão ser analisados os aspectos que compõe o federalismo fiscal, bem como seus elementos essenciais e o tratamento a ele conferido pela ordem constitucional vigente.

Reis estabelece uma conexão direta entre a efetividade do federalismo e à obtenção de autonomia financeira. Soma-se à autonomia financeira como elemento condicionante à efetividade do federalismo à autonomia orçamentária.¹²⁸

Para que os entes federados possam exercer suas competências e realizar o autogoverno, a auto-administração e a auto-organização, a Constituição lhes atribui meios para tanto, que lhes garante as referidas autonomias financeira e orçamentária.

¹²⁶ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. P. 37.

¹²⁷ OLIVEIRA, Júlio M.; PEREIRA, André Luiz dos Santos. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a revolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 1, p. 25-34. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 28.

¹²⁸ REIS, Élcio Fonseca. Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. P. 81.

Acerca da atribuição constitucional de meios para que os entes federados obtenham recursos próprios para realizar o exercício de suas competências, assim afirma Oliveira:

[...] o sistema tributário deve ser dividido entre os três entes federativos. Se a Constituição distribui as competências político-administrativas de cada qual, forçosamente deve atribuir os recursos necessários para que possam cumprir suas finalidades. Estas estão definidas no próprio texto constitucional, sem prejuízo de leis que possam determinar competências outras. Logo, imperioso que possuam recursos suficientes para atender a seus fins. Daí a Constituição estabelecer quais os impostos da união (arts. 153-154), os pertencentes aos Estados e Distrito Federal (art. 155) e dos Municípios (art. 157-162).¹²⁹

A Constituição atribui aos entes federados os recursos necessários para a realização de suas competências de duas formas: através da repartição de competências tributárias e da repartição de receitas tributárias.

Para melhor entendimento acerca do federalismo fiscal, mostra-se imperioso a análise destacada das autonomias orçamentária e financeira dos entes federados, bem como dos mecanismos através dos quais a Constituição lhes possibilita obter renda própria para exercício pleno de suas competências, mediante a repartição de competências tributárias e a repartição de receitas tributárias.

2.5.1 Autonomias financeira e orçamentária

Ao longo do presente estudo observou-se que os entes federados possuem autonomia para realizar o autogoverno, a auto-administração e a auto-organização. Isso se dá mediante o exercício de uma série de competências que lhes são atribuídas constitucionalmente e à cada esfera de competências corresponde uma renda própria, igualmente atribuída pela Constituição.

Contudo, para serem verdadeiramente autônomos, os entes federados necessitam não só de possuir prerrogativas para obterem rendas e receitas próprias, mas também para decidir – sem intervenção de nenhum outro ente – a melhor forma para definir como tais rendas serão geridas, aplicadas e gastas. Estas prerrogativas traduzem-se em duas autonomias, as autonomias orçamentária e financeira.

¹²⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P. 108.

A efetividade destas autonomias contribui para o fortalecimento do federalismo através da independência econômica dos entes federados entre si e, em especial, em relação ao governo central, notadamente detentor da maior gama de recursos públicos.

A autonomia financeira consiste nos poderes que possuem os entes federados para obter receitas, seja através do exercício de sua competência tributária ou através do recebimento de recursos advindos de transferências constitucionais obrigatórias. Berti assim conceitua a autonomia financeira:

[...] *autonomia financeira* refere-se à prerrogativa de que dispõem os Estados-membros e os Municípios de obterem rendas e receitas próprias, a fim de viabilizar a execução de seus respectivos orçamentos, de modo tal que a autonomia financeira tem por escopo garantir a efetivação da autonomia orçamentária. Ora, se o orçamento público visa instrumentalizar o planejamento e a ação do Poder Público, estimando para isto receitas a serem recebidas bem como autorizando as despesas a serem incorridas, torna-se evidente a necessidade de efetivar tais receitas, as quais num regime de autonomia financeira devem decorrer de fontes próprias de obtenção, e não apenas à vista de repasses de verbas, sejam elas compulsórias ou voluntárias [...].¹³⁰

Merece destaque em relação aos ensinamentos do referido autor a ressalva que feita no tocante à origem das receitas em um regime de autonomia financeira. Destaca o autor que as receitas devem ter como origem fontes próprias de obtenção e não somente os recursos oriundos de transferências constitucionais obrigatórias ou voluntárias.

Tal afirmação é acertada, uma vez que, conforme se verá adiante no curso do presente trabalho, quando a maior parte das receitas obtidas por um ente federado – em especial análise o município – origina-se a partir das referidas transferências mediante repartição de receitas, o federalismo fica comprometido em razão do alto grau de dependência deste ente em relação à tais transferências. Isto se explica pelo fato de que diversos entes – sobretudo os municípios de pequeno porte, deixam de obter receitas por meios próprios através do não exercício de suas competências tributárias, seja por faltar-lhes estrutura tributária que lhes possibilite instituir, fiscalizar e cobrar tributos, seja por simples inércia.

¹³⁰ BERTI, Flávio Azambuja. Federalismo fiscal e defesa de direitos do contribuinte: efetividade ou retórica. Campinas: Bookseller, 2005. P. 81-82.

Ainda no tocante à autonomia financeira, assim ensina Flávio Bernardes:

A autonomia financeira constitui um dos elementos inerentes à existência do ente federado, tornando-se imprescindível a existência de recursos, possibilitando-lhes executar as funções que constitucionalmente lhes são atribuídas (competências administrativa, legislativa e política).

[...]

A autonomia financeira dos entes federados advém da arrecadação de recursos decorrentes do exercício de certas atividades diretamente pelo Estado (originários) e transferência do patrimônio de terceiros para os cofres públicos (derivados).¹³¹

Em relação à autonomia orçamentária, trata-se de tema afeto ao orçamento público e à gestão dos recursos públicos. A autonomia orçamentária é o poder que tem o ente federado de realizar o orçamento, definindo onde e como os recursos obtidos serão alocados, quais serão os investimentos a serem feitos ou as obras a serem realizadas, determinar qual será sua política econômica financeira, etc.

Berti assim define a autonomia orçamentária:

[...] cabe afirmar que a autonomia orçamentária refere-se à prerrogativa de que dispõem as pessoas políticas no Brasil para definir efetivamente aonde alocar as receitas de que disponham, vale dizer, definir de modo detalhado as despesas e gastos a serem feitos com base nos recursos cujo recebimento é esperado para o exercício fiscal seguinte àquele em que se dá a discussão, votação e aprovação da chamada *lei orçamentária anual*. [...] a autonomia orçamentária significa justamente a possibilidade de que o próprio Estado-membro defina o conteúdo da peça orçamentária ou, no âmbito local, que o próprio Município escolha quais são as despesas a serem procedidas no próximo ano, tudo isto mediante a aprovação de uma lei cujo conteúdo é justamente a especificação de despesas e de receitas públicas.¹³²

Ressalta-se que esta prerrogativa não é irrestrita. Em obrigatório respeito ao princípio da legalidade, o poder para definir o orçamento público – independente de tratar-se de esfera federal, estadual ou municipal – submete-se aos limites e exigências impostos pela legislação em matéria de orçamento público. Isto significa dizer, por exemplo, que a Lei Orçamentária Anual de um Estado necessariamente deverá observar o disposto no Plano Plurianual¹³³ e na Lei de Diretrizes Orçamentárias¹³⁴, bem como na Lei nº. 4.230, de 17 de março de 1964.¹³⁵

¹³¹ BERNARDES, Flávio Couto. O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000. P. 487-488.

¹³² BERTI, Flávio Azambuja. Federalismo fiscal e defesa de direitos do contribuinte: efetividade ou retórica. Campinas: Bookseller, 2005. P. 77-78.

¹³³ Previsto na Constituição em seu art. 165, I, o Plano Plurianual é a lei que define como se será o planejamento das atividades governamentais pelos próximos 4 anos. Ele estabelece, de forma

Em relação ao orçamento público, Oliveira afirma que pode-se “[...] conceituar o orçamento como a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público.”¹³⁶

Como se verá no decorrer dos próximos tópicos, uma parcela da responsabilidade pela crise por que passa o federalismo nos dias atuais refere-se justamente às autonomias ora analisadas. Como se verá, em que pese a Constituição atribuir meios através dos quais os entes possam obter rendas próprias para realizar suas competências, na prática se observa a incapacidade de vários entes federados – sobretudo os municípios de pequeno porte, como será oportunamente abordado – em serem autônomos, sob o aspecto financeiro e orçamentário.

Uma vez que entes federados se veem impossibilitados de realizar suas competências através de recursos próprios, ficam eles dependentes dos demais entes sob o aspecto econômico, o que, em verdade, se traduz em uma tendência centralizadora, que depõe contra os ideais federalistas e contribui para o agravamento da crise que ora se observa.

Destarte, antes de adentrar ao estudo da referida crise, mostra-se essencial o estudo dos meios através dos quais os entes federados sejam efetivamente autônomos sob os aspectos orçamentário e financeiro, quais seja: a repartição constitucional das competências e receitas tributárias.

A repartição constitucional das competências e receitas tributárias é fundamental ao federalismo, de tal sorte que possibilitam aos entes federados estruturar-se tributariamente a fim de se adequar às mais variadas características que lhes são próprias e, assim, poder realizar sua administração em harmonia com as

regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º).

¹³⁴ A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui previsão no art. 165, II, da Constituição Federal de 1988, e é responsável por estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. A referida lei orçamentária tem por objetivo, também, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º).

¹³⁵ A Lei nº. 4.230, de 17 de março de 1964, estabelece normas gerais de direito financeiro a serem observadas pelos entes federados quando da realização de seus orçamentos e balanços contábeis.

¹³⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

necessidades locais, consolidando sua autonomia perante os demais entes e, assim, fortalecendo a federação.

2.5.2 Repartição de competências tributárias

Os tributos constituem a principal fonte de obtenção de receitas públicas pelos entes federados. Deste modo, a compreensão da repartição da competência para instituir, fiscalizar e cobrar tributos é essencial para o presente estudo e, essencialmente, para o melhor entendimento da sistemática do federalismo fiscal.

Conforme fora abordado no tópico 2.3.1 - Federalismo dualista e cooperativo, pode-se classificar os modelos de federalismo quanto à forma de composição da união e modo de atribuição de competências.

O federalismo dualista caracteriza-se por uma nítida separação entre as áreas de competências dos Estados-Membros e União. Neste modelo de federalismo, as competências são repartidas de maneira horizontal, sendo prevista a instituição de tributos exclusivos.

O federalismo cooperativo, por seu turno, pressupõe uma atuação coordenada e cooperativa entre os entes federados, com a União assumindo o papel de coordenação e controle das atividades dos Estados-membros, o fim da igualdade governamental e a preponderância do poder do governo federal (caracterizada por um alto grau de intervencionismo deste). Sobre a técnica de repartição de competências, afirma Pimenta:

[...] adota a técnica da separação vertical, por meio da qual uma mesma matéria é atribuída a diferentes entes, restando ao ente central o estabelecimento de “normas gerais”, restando para os Estados-membros a definição das regras particulares, específicas.¹³⁷

Em que pese o federalismo brasileiro ter sofrido alterações ao longo da história nacional, oscilando entre períodos com maior ou menor grau de descentralização, além de alternar entre federalismo dualista e cooperativo, nítido é que o modelo cooperativo está consolidado na Constituição de 1988.

¹³⁷ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As modificações do federalismo e a repartição da competência tributária no direito constitucional brasileiro. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 1, p. 139-149. (Coleção Federalismo e Tributação) P. 143.

Neste sentido, a Constituição brasileira vigente determinou meios para que a autonomia financeira dos entes federados fosse garantida, para possibilita-los a realização de suas atribuições.

Neste sentido, Amaro (2014) ensina que a Constituição Federal adotou um sistema misto em relação às receitas tributárias.¹³⁸ Tem-se, de um lado, a repartição das competências (que é também chamada de distribuição de renda na fonte) e, de outro, a repartição das receitas tributárias (também conhecida como repartição do produto da arrecadação tributária). Sobre a repartição de competências tributárias, desta forma versa o autor:

[...] o poder de criar tributos é repartido entre os vários entes políticos, de modo que cada um tem competência para impor prestações tributárias, dentro da esfera que lhe é assinalada pela Constituição.

Temos assim a *competência tributária* – ou seja, a *aptidão para criar tributos* – da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Todos têm, dentro de certos limites, o poder de criar determinados tributos e definir seu alcance, obedecidos os critérios de partilha de competência estabelecidos pela Constituição. A competência engloba, portanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência, não obstante o legislador esteja submetido a vários balizamentos [...].¹³⁹

A técnica de repartição das competências tributárias na Constituição de 1988, corroborando o modelo federativo, descentraliza o poder de tributar. Contudo, é visível a famigerada tendência brasileira à centralização, haja visto que se concentra na União a maior parte das competências tributárias e, por que não dizer, os tributos com maior capacidade de arrecadação. Isto contribui para a manutenção das desigualdades econômicas entre as unidades da federação.

Sobre a repartição de competências tributárias, afirma Breyner¹⁴⁰:

A distribuição de renda pela fonte consiste na atribuição de competência tributária. No nosso federalismo, foi a medida concebida para assegurar a independência política dos entes federativos, na medida em que representa uma fonte de recursos que depende apenas do exercício da competência tributária pelo próprio ente federativo, e não de interesses circunstanciais que dominem o poder central.

¹³⁸ AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (*E-book*). P. 115

¹³⁹ AMARO, Luciano. *Op. Cit.* P. 115.

¹⁴⁰ BREYNER, Frederico Menezes. As regras atuais do FPM: questões jurídicas e econômicas pertinentes ao impacto dos benefícios fiscal concedidos pela União federal no âmbito do IPI e IR. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 2, p. 175-187. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 176.

A referida desigualdade é extremamente prejudicial ao federalismo, pois retira do ente fraco (sob o aspecto econômico) a possibilidade de investimento e de atingir as necessidades locais com plenitude em função da baixa arrecadação. Contudo, como se verá adiante, a Constituição prevê uma repartição das receitas tributárias, com o escopo de, justamente, reduzir as desigualdades percebidas.

Sobre a preocupação da Constituição em relação às desigualdades sociais e regionais, assim prescreve Ferreira Filho:

A mesma preocupação com a redução de desigualdades regionais inspira a chamada “divisão” de rendas. Esta, com efeito, é a distribuição de recursos, suscetíveis de serem obtidos pela tributação, entre as três entidades federativas — a União, os Estados-membros e os Municípios. Evidentemente, o ideal é ser essa distribuição adequada para que cada um desses entes conte com meios para desempenhar todas as suas atribuições, e adequadamente. Ora, isto é muito difícil de se conseguir, dadas as diversidades regionais, particularmente quando estas são acentuadas como sucede no Brasil. Os enganos e equívocos nessa matéria, por outro lado, não são irrelevantes, ao contrário, podem ter consequências do naipe das que ocorreram no Brasil durante a primeira República.¹⁴¹

No tocante à competência tributária, afirma Barros que a competência tributária é “[...] uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas sobre tributos.”¹⁴²

Conforme Pimenta (2015), a Carta constitucional de 1988 reparte as competências tributárias em três esferas de competência, quais sejam: privativa, comum e residual.

Por competência *privativa*, tem-se a atribuição à determinada pessoa política – União, Estados, Distrito Federal ou Municípios – para instituir, fiscalizar e cobrar tributos com exclusividade. Tem-se, como exemplos de competência privativa, aquelas previstas nos artigos 149, 153, 155 e 156.

Nota-se que a Constituição cuidou de repartir as competências tributárias de modo que todos os entes federados possuem competências que lhes são privativas, ou seja, que somente eles podem exercer com exclusividade.

À União compete privativamente legislar sobre as exações tributárias previstas nos arts. 149 e 153; aos Estados e Distrito Federal, competem legislar

¹⁴¹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. (*E-book*).

¹⁴² CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário, 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (*E-book*). P. 218.

privativamente quanto aos tributos previstos no art. 155; aos Municípios, por seu turno, compete legislar sobre os tributos constantes no art. 156.

Por competência *comum*, tem-se a atribuição de competência para legislar em matéria tributária a todos os entes federados. Tal previsão está presente no art. 145, II e III, da Carta Magna brasileira e estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir Taxas e Contribuições de Melhoria.

A competência *residual*, por seu turno, está prevista no art. 154, I, e consiste na possibilidade que tem a União de criar, através de Lei Complementar, Impostos diversos dos que lhe são facultados privativamente pelo art. 153. Ressalta-se que os Impostos criados pela União através do exercício de sua competência residual devem ser não-cumulativos e não podem ter fato gerador ou base de cálculo próprios dos outros já previstos constitucionalmente.

Ainda em relação à competência residual, estabelece o art. 195, § 4º, que a União poderá instituir outras contribuições destinadas ao custeio ou expansão da seguridade social, ressalvados os limites e requisitos constantes no art. 154, I.

Existe ainda uma última competência tributária. Contudo, diferentemente das anteriormente analisadas, trata-se de competência *extraordinária*, i.e., que somente poderá ser exercida em situações excepcionais. Neste caso, conforme preveem o art. 76 do Código Tributário Nacional – que fora recepcionado pela Constituição – e o art. 154, II, da Carta Magna. Segundo esta competência, pode a União criar Impostos Extraordinários em caso de guerra externa ou de sua iminência, que ordinariamente sejam de sua competência ou não, sendo que estes deverão ser suprimidos após a cessação dos eventos que lhe deram origem.

Superada a análise da partilha de competências tributárias, imperioso é abordar a forma como são repartidas o produto da arrecadação tributária.

2.5.3 Repartição de receitas tributárias

Por se tratar de um país de dimensões continentais, o Brasil possui regiões muito desenvolvidas economicamente e outras extremamente pobres. Haja vista o federalismo cooperativo nortear-se por valores como solidariedade e cooperação mútua, se faz necessário que o Estado combata tais desigualdades.

Esta necessidade fica clara ao se analisar o texto constitucional, na medida em que o art. 3º da Carta Magna estabelece, como um dos objetivos da República

Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais. A repartição de receitas tributárias possui origem que remonta à Constituição de 1934, que criou uma espécie de repartição do produto arrecadado entre os entes federados.¹⁴³

No tocante à repartição de receitas tributárias, assim versa Oliveira:

Sendo possível ocorrer desequilíbrio na arrecadação, em virtude de fatores socioeconômicos alterarem os ingressos e receitas, a Constituição estabelece forma de repartição das receitas tributárias (arts. 157-162). Assim sendo, em tese, cada unidade federada possui a disponibilidade de recursos próprios, cabendo-lhe exercer sua atividade tributária e, de outro lado, efetua uma racional transferência de recursos, das unidades maiores para as menores, a fim de propiciar a todos os meios necessários para o cumprimento de suas atribuições constitucionais.¹⁴⁴

Breyner, por seu turno, assim ensina sobre a repartição de receitas tributárias no federalismo fiscal brasileiro:

[...] a distribuição de recursos pelo produto da arrecadação consiste na atribuição a um ente federativo (regional ou local) da titularidade de recursos arrecadados por outro (central ou regional), ou na outorga do direito à participação em fundos constituídos pela arrecadação do poder central ou regional.¹⁴⁵

Ressalta-se que a repartição de receitas tributárias no Estado brasileiro encontra origem na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Assim dizia o texto constitucional em seu art. 10º, parágrafo primeiro:

Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

[...]

Parágrafo único - A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão

¹⁴³ OLIVEIRA, Júlio M.; PEREIRA, André Luiz dos Santos. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a revolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 1, p. 25-34. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 30.

¹⁴⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P. 108-109.

¹⁴⁵ BREYNER, Frederico Menezes. As regras atuais do FPM: questões jurídicas e econômicas pertinentes ao impacto dos benefícios fiscal concedidos pela União federal no âmbito do IPI e IR. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 2, p. 175-187. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 176.

a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios.¹⁴⁶

Como fora visto no tópico anterior, Amaro estabelece que a Constituição, em se tratando de receitas tributárias, adotou um modelo de partilha misto, composto pela repartição de competências e da repartição das receitas tributárias e, acerca da repartição das receitas tributárias, assim informa o referido autor:

[...] o *produto da arrecadação de determinados tributos*, instituídos por certo ente político, não é por este apropriado, ou não é por ele totalmente apropriado, mas partilhado com outros entes políticos. Desse modo, as decisões sobre o nível de incidência dependem do ente político titular da competência; mas a arrecadação resultante das leis que ele editar não lhe pertence integralmente, pois é partilhada.¹⁴⁷

Conforme explica Kfoury Jr, a repartição das receitas tributárias consiste na obrigação que tem um ente – por determinação constitucional – de reparti-lo com outros entes federados, direta ou indiretamente. Referido autor ensina, ainda, que, “[...] no Brasil, a repartição de receitas tributárias ocorre sempre “de cima para baixo” e nunca de forma inversa. Ou seja, da União para os Estados e destes para os Municípios, ao contrário de outros países.”¹⁴⁸

Desta forma, não existe, na atual ordem constitucional, a repartição de receitas tributárias de baixo para cima, ou seja, do Município para os Estados ou destes para a União. Sob o ponto de vista prático, a inversão da forma como é realizada a partilha das receitas tributárias acabaria depondo contra as ideias de solidariedade e mútua cooperação que permeiam o federalismo cooperativo, pois estariam os entes mais fracos economicamente socorrendo aos mais fortes.

A repartição das receitas tributárias visa conferir aos entes federados meios através dos quais podem obter rendas próprias para a realização de suas atribuições constitucionais.

Neste contexto, mostra-se essencial que haja equilíbrio entre as competências atribuídas constitucionalmente aos entes federados e os recursos financeiros a eles igualmente dedicados. Caso haja desequilíbrio na relação

¹⁴⁶ BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Senado, 1934.

¹⁴⁷ AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (*E-book*). P. 116.

¹⁴⁸ KFOURI JR, Anis. Curso de direito tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 369.

suscitada, o atendimento das necessidades públicas fica comprometido.¹⁴⁹ A repartição das receitas tributárias encontra previsão constitucional nos arts. 157 a 162.

O art. 157, I, prevê que o produto da arrecadação do Imposto de Renda incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados e Distrito Federal, e por suas autarquias e fundações à eles pertencem. O inciso II do mesmo art. prevê que, caso a União, fazendo uso de sua competência residual, institua imposto, do produto final de sua arrecadação 20% caberá aos Estados e Distrito Federal.

O art. 158, I, por seu turno, prevê que o produto da arrecadação do Imposto de Renda incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Município e pelas suas autarquias e fundações lhe pertencem. O inciso II prevê que 50% da arrecadação da União com o ITR relativos à imóveis localizados no território do Município serão da municipalidade sendo que, caso o próprio Município realize a fiscalização e cobrança deste tributo, a ele pertencerá a totalidade dos rendimentos percebidos.

Pertence ao Município, ainda, 50% da arrecadação estadual com Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seu território, conforme art. 158, III. Por fim, estabelece o art. 158, IV, que pertence ao município 25% da arrecadação estadual com o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

O art. 159, por seu turno, prevê o repasse pela União de parte do produto da arrecadação com Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (art. 159, I, “a”), ao Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, I, “b”, “d” e “e”) e para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, I, “c”).

A Constituição prevê, ainda, que 10% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados serão entregues pela União aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, conforme o art. 159, II. Do valor que os Estados

¹⁴⁹ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. P. 38.

receberem a título de repasse pelo Imposto sobre Produtos Industrializados, 25% serão entregues aos seus Municípios, nos termos do art. 159, § 3º.

Estabelece o art. 159, III, que a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal 29% do produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Por fim, há a repartição do produto da arrecadação da União com o Imposto sobre Operações Financeiras incidente sobre o ouro, quando este for definido como ativo financeiro ou instrumento cambial. Nesta situação, conforme estabelece o art. 153, § 5º, o produto da arrecadação será dividido da seguinte forma: 30% caberá ao Estado, Distrito Federal ou Território de origem e os 70% restantes caberá ao Município de origem.

Como depreende-se da análise dos dispositivos constitucionais que preveem a repartição das receitas tributárias, verifica-se que tal repartição pode ser realizada de maneira direta ou indireta, sendo direta quando o repasse se dá de um ente diretamente a outro e indireta quando a partilha ocorre mediante repasse de um ente aos Fundos de Participação para posterior rateio entre os integrantes destes, mediante critérios estabelecidos em lei.

Merece destaque a ressalva que faz Kfourir Jr sobre os tributos cujo produto de sua arrecadação é partilhado:

[...] é de ressaltar que estão sujeitos à repartição de receitas, como regra geral, apenas os impostos, de forma que verificamos na história tributária recente o aumento da carga tributária das contribuições federais (as quais não são repartidas com os demais entes da Federação) em detrimento dos impostos, justamente para que tais majorações não tivessem que ser repartidas.

Vale lembrar que dentre as contribuições federais apenas a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) é repartida, após grande pressão dos entes da Federação junto ao Congresso Nacional, que aprovou a Emenda Constitucional n. 44/2004, transferindo 29% da arrecadação da CIDE para os Estados e Distrito Federal.¹⁵⁰

A repartição de competências e receitas tributárias é importante instrumento no combate às desigualdades sociais e regiões comuns em um país de dimensões continentais como o Brasil. Esta repartição é essencial, também, para que se propicie aos entes federados os meios para que possam realizar suas competências

¹⁵⁰ KFOURI JR, Anis. Curso de direito tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 371.

e efetivar sua autonomia. Contudo, como se verá nos próximos tópicos, há um grande desequilíbrio no federalismo fiscal brasileiro.

A grande concentração de poder e recursos na União, somada à incapacidade ou mesmo inércia de alguns entes federados para realizar suas competências, sobretudo as tributárias, contribui para que esse desequilíbrio aconteça. Deste modo, por não possuir uma base econômica sólida, alguns entes se veem dependentes das transferências constitucionais obrigatórias e, ainda assim, estas se mostram insuficientes, dependendo da situação das contas públicas destes entes.

2.5.3.1 Repartição de competências e receitas tributárias na Constituição Alemã

Mostra-se interessante a análise do modelo alemão de repartição de competências e receitas tributárias. Não se trata, contudo, da realização da comparação entre os dois ordenamentos jurídicos, sendo tão somente abordado o sistema tributário germânico a título de ilustração.

A atual Constituição alemã prevê a repartição de competências na legislação tributária em seu art. 105, que assim estabelece:

Artigo 105

[Competências na legislação tributária]

(1) À Federação compete a legislação exclusiva sobre os direitos aduaneiros e os monopólios fiscais.

(2) À Federação compete a legislação concorrente sobre outros impostos, se lhe couber parcial ou integralmente a receita desses impostos ou caso se verifiquem as condições previstas no artigo 72 §2.

(2a) Os Estados têm competência legislativa para os impostos locais de consumo e das despesas de representação, enquanto e na medida em que eles não sejam análogos aos impostos regulamentados por lei federal. Eles têm a competência para determinar a alíquota do imposto sobre a renda imobiliária.

(3) Leis federais sobre impostos, cuja receita se destine integral ou parcialmente aos Estados ou municípios (associações de municípios), necessitam de aprovação pelo Conselho Federal. (Deutscher Bundestag, 2012, p. 93-94, tradução nossa)¹⁵¹

¹⁵¹ Article 105

[Distribution of powers regarding tax laws]

(1) The Federation shall have exclusive power to legislate with respect to customs duties and fiscal monopolies.

(2) The Federation shall have concurrent power to legislate with respect to all other taxes the revenue from which accrues to it wholly or in part or as to which the conditions provided for in paragraph (2) of Article 72 apply.

Verifica-se que a Constituição alemã estabelece a repartição de competências tributárias entre a Federação e os Estados.

Em relação à repartição de receitas, a carta alemã estabelece que à Federação cabem o produto dos monopólios fiscais e as receitas obtidas com os seguintes impostos: taxas alfandegárias; impostos de consumo (desde que não correspondam aos Estados); impostos do transporte rodoviário de cargas; impostos sobre veículos automotores (bem como outros impostos de trânsito relacionados com veículos motorizados); impostos de movimento de capitais, seguros, letras de câmbio; taxas únicas sobre o patrimônio e tributos de compensação (recolhidos para realizar a compensação de despesas); taxas complementares do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas; e taxas no âmbito das Comunidades Europeias.¹⁵²

Aos Estados, por seu turno, conforme o artigo 106, (2), cabem as receitas obtidas com o imposto sobre o patrimônio; imposto de sucessão; imposto de trânsito (desde que não correspondam à Federação ou aos Estados e Federação de maneira conjunta); imposto sobre a cerveja; e taxas das casas de jogos.¹⁵³

Cabem, ainda, de maneira conjunta aos Estados e à Federação alemã a receita proveniente do imposto de renda das pessoas físicas, do imposto sobre mercadorias e serviços. Interessante notar que a carta alemã determina que Federação e Estados participem da receita do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas em igual proporção. Já a participação da Federação e dos Estados na arrecadação do imposto sobre mercadorias e serviços não está prevista no texto constitucional, devendo ser objeto de regulamentação por lei federal aprovada pelo *Bundesrat*, o Conselho Federal alemão.

Aos Municípios cabe parte da receita obtida com o imposto de renda de pessoas físicas, sendo que este repasse é feito pelos Estados, em proporção à contribuição para o referido imposto pelos seus habitantes.¹⁵⁴

Cabe aos Municípios alemães, ainda, parte da receita proveniente da arrecadação com o imposto sobre mercadorias e serviços, a renda obtida com o

(2a) The Länder shall have power to legislate with regard to local taxes on consumption and expenditures so long and insofar as such taxes are not substantially similar to taxes regulated by federal law. They are empowered to determine the rate of the tax on acquisition of real estate.

(3) Federal laws relating to taxes the revenue from which accrues wholly or in part to the Länder or to municipalities (associations of municipalities) shall require the consent of the Bundesrat.

¹⁵² Deutscher Bundestag. Basic Law for the Federal Republic of Germany. German Parliament. 2012. P. 94.

¹⁵³ Deutscher Bundestag. *Op. Cit.* P. 94.

¹⁵⁴ Deutscher Bundestag. *Op. Cit.* P. 95.

imposto territorial e imposto industrial, impostos locais de consumo e despesas de representação. A Constituição alemã prevê, ainda, que uma parcela da receita destinada aos Estados em razão da arrecadação com impostos comuns seja transferida aos Municípios, nos termos da legislação estadual.

Nota-se que, tanto na Federação alemã quanto na brasileira, a Constituição estabelece meios para que cada unidade federada possua competências e recursos próprios, que os propicie os meios pelos quais possam realizar as atribuições que lhes são conferidas constitucionalmente.

3 FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

A técnica adotada pela Constituição federal de 1988 em relação à repartição de receitas tributárias determina que a partilha do produto da arrecadação poderá ser realizada de duas maneiras distintas: através da transferência da titularidade dos recursos arrecadados de um ente federativo para outro ou mediante direito à participação em fundos formados por parte da arrecadação tributária da União.

A previsão de transferência de parte dos recursos da União para os fundos de participação encontra previsão constitucional no art. 159. Segundo o referido dispositivo, a união entregará parte do produto de sua arrecadação com Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e, também, com Imposto sobre Renda (IR) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) e ao Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (FPEX).

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) possui como objetivo precípua realizar uma distribuição de renda entre os Estados e ao Distrito Federal para que possam realizar suas atribuições constitucionais. Este fundo é composto pelo repasse de 21,5% do produto da arrecadação da União com Imposto sobre Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), nos termos do art. 150, I, "a", do texto constitucional.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) foram instituídos pela Lei nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989. Segundo seu art. 2º, estes fundos foram criados com vistas a desenvolver economicamente e socialmente as regiões por eles abrangidas através da realização de programas de financiamento aos setores produtivos.

A formulação dos planos de financiamentos individualizados destes fundos busca, entre outras diretrizes, atuar de forma integrada com as instituições federais (traço característico do federalismo cooperativo, diga-se), tratar de maneira diferenciada os pequenos produtores e microempresas que utilizem mão-de-obra e matérias-primas locais, bem como preservar o meio ambiente, conforme estabelece seu art. 3º.

Constituem-se tais fundos, na realidade, verdadeiros mecanismos de integração nacional, fomento à economia regional e desenvolvimento social e atuam

como instrumentos de financiamento de programas e ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

O Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (FPEX) é composto pelo repasse de 10% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados pela União e é proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, conforme o art. 159, II. Este fundo possui como objetivo precípua compensar os Estados e o Distrito Federal pelas perdas decorrentes da vedação constitucional de incidência de IPI e ICMS, haja visto haver vedação constitucional à incidência das referidas exações quando os produtos destinarem-se ao exterior (arts. 153, § 3º, III e 155, § 2º, X, “a”).

O Fundo de Participação dos Municípios, por se tratar de tema afeto ao objeto central do presente estudo, será analisado em apartado no próximo tópico.

3.1 Fundo de Participação dos Municípios - FPM

O FPM é uma forma de repartição indireta do produto da arrecadação tributária. Mediante critérios que serão oportunamente analisados, a União outorga aos Municípios o direito a participar deste fundo e traduz-se em um importante instrumento de distribuição de riquezas. Através do FPM, a União repassa parte de sua arrecadação com IPI e IR aos Municípios, mediante critérios estabelecidos em lei.

Mendes, Miranda e Cosio assim conceituam o Fundo de Participação dos Municípios: “O FPM é uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os municípios do País. Ela é de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida.”¹⁵⁵

Para os referidos autores, o FPM possui como fatores positivos a autonomia subnacional e a independência de fatores políticos, sendo que o primeiro fator deve-se ao fato de os recursos dos repasses serem não vinculados, o que permite aos Municípios uma gestão autônoma e mais adequada às necessidades regionalizadas;

¹⁵⁵ MENDES, Marcos José; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 111p, abr. 2008. (Textos para discussão/ Conleg; 40). P. 30.

o segundo fator, por conseguinte, refere-se à impossibilidade de a fórmula de transferências de recursos não ser objeto de manobras políticas.¹⁵⁶

Oswaldo Maldonado Sanches, acerca do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, afirma que estes foram instituídos com três objetivos básicos:

[...] tirar partido da melhor e mais aparelhada estrutura de fiscalização tributária da União; atuar no plano da redistribuição dos recursos com vistas a reduzir as disparidades regionais; assegurar alocações mínimas em áreas tidas como de importância estratégica para o desenvolvimento, sobretudo em educação e investimentos em infra-estrutura.¹⁵⁷

O montante do FPM é formado por 24,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI. Deste total, 2% são transferidos pela União ao fundo 1 vez por ano, sendo 1% até o décimo dia de dezembro de cada ano (art. 159, I, “d”, acrescida pela emenda Constitucional nº 55, de 2007) e 1% até o décimo dia de julho (alínea “e”, do art. 159, I, acrescentada pela Emenda Constitucional nº. 84 de 2 de dezembro de 2014).

Salienta-se que este percentual total de 24% é calculado sobre a arrecadação líquida da União com IR e IPI. Chega-se à arrecadação líquida ao deduzir da arrecadação bruta incentivos fiscais e restituições.¹⁵⁸

O FPM é uma ferramenta importante na redução das desigualdades sociais e regionais através da distribuição de receitas baseadas em critérios qualitativos, que possibilitam uma repartição justa entre os Municípios. Tanto o FPM quanto o FPM devem ter como objetivo a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios, nos termos do art. 161, II, CF/88.¹⁵⁹

Ressalta-se, entretanto, que não se objetiva aqui exaurir todos os aspectos acerca ou FPM ou mesmo criar um tratado sobre esta modalidade de repartição de receitas. Busca-se, desta forma, identificar seus principais aspectos para fornecer uma melhor compreensão sobre o tema, propiciando, mais adiante no presente trabalho, identificar a relação entre o FPM e a crise do federalismo fiscal.

¹⁵⁶ MENDES, Marcos José; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. *Op. Cit.* P. 35.

¹⁵⁷ SANCHES, Oswaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de informação legislativa*, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002. P. 275.

¹⁵⁸ BRASIL. Transferências governamentais constitucionais. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2008. P. 14-15.

¹⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988

3.1.1 Breve análise histórica do Fundo de Participação dos Municípios

A existência do FPM – com seus contornos característicos – no ordenamento jurídico pátrio está perto de completar 50 anos, mas a transferência constitucional de receitas tributárias da União aos Municípios remonta à Constituição de 1946. Conforme a redação original do art. 15, § 4º, a União deveria repassar aos Municípios 10% do produto de sua arrecadação com Imposto de Renda.

Todavia, sobreveio a Emenda Constitucional nº. 5, de 21 de novembro de 1961, que elevou este percentual para 15% (§ 5º) e criou a obrigatoriedade de repasse de 10% das receitas obtidas pelo Imposto sobre Consumo de Mercadorias (§ 4º). Ainda em conformidade com o referido dispositivo, a fixou-se como critério de distribuição a igualdade entre as partes contempladas. Tratava-se, em verdade, de uma versão primitiva do FPM, com critérios simplórios de distribuição dos valores entre os Municípios.

O FPM, com as atuais complexidade em relação aos critérios de distribuição e nomenclatura, surgiu com o advento da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que reformou o Sistema Tributário. Esta Emenda trazia a previsão de repartição de receitas tributárias (art. 20) e, em seu art. 21, previa o repasse de 10% do produto da arrecadação da União com IR e IPI ao Fundo de Participação dos Municípios, cuja regulamentação de sua aplicação caberia à lei complementar.

Em 25 de outubro de 1966 foi sancionada a Lei nº. 5.172, que viria a produzir seus efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte, sendo que, em 13 de março de 1967, foi publicado o Ato Complementar nº. 36, que batizou a referida lei de Código Tributário Nacional – CTN e elevou seu *status* para o de Lei Complementar. Conforme a redação original do CTN, a distribuição aos Municípios dos valores componentes do fundo fundava-se no critério populacional dos Municípios.

O FPM foi mantido na Constituição de 1967, sendo mantida, também, sua regulamentação pelo CTN. O texto constitucional de 1967 alterou o percentual do repasse vigente na Constituição pretérita e estabeleceu que a União deveria distribuir 5% do produto da arrecadação com IR e IPI ao FPM (art. 26, II). Ressalta-se que a Constituição de 1967 institucionalizou o autoritarismo do regime militar, restringindo a autonomia dos entes federativos e concentrando poderes e recursos, inclusive fiscais, no governo central.

Ainda em 1967, sobreveio o Ato Complementar nº. 35, que alterou vários dispositivos do CTN. Dentre as modificações trazidas pelo referido dispositivo legal, destaca-se a diferenciação feita entre as capitais estaduais e demais Municípios, sendo que àquelas seria repassado 10% do fundo e à estas os 90% restantes.

Em 1981 foi editado o Decreto-Lei nº. 1881, que alterou diversos dispositivos do CTN e criou a chamada Reserva do Fundo de Participação dos Municípios FPM, conforme o art. 2º do Decreto-Lei.

A Reserva criada destina-se aos Municípios com coeficiente 4, nos termos da relação de coeficientes em razão do número de habitantes constante no art. 91, § 2º, do CTN. Segundo a referida relação, é atribuído coeficiente 4 aos Municípios com população superior à 156.216 habitantes.

E, conforme o art. 3º do Decreto-Lei, a Reserva seria constituída por 4% dos 90% dos recursos destinados aos Municípios que não fossem capitais (art. 91, II, CTN). Desta forma, a distribuição do FPM ficou em 10% às capitais e os outros 90% divididos entre os demais Municípios e a referida Reserva.

Em 22 de dezembro de 1997, adveio a Lei Complementar nº. 91, que realizou algumas modificações no tocante aos critérios de fixação dos coeficientes do FPM. Uma das modificações realizadas foi em relação à Reserva, haja visto que determinou que os Municípios com coeficiente 3,8 passariam a participar da Reserva do FPM a partir de janeiro de 1999, conforme aduz o art. 3º da referida Lei Complementar, i.e., Municípios com população superior a 142.633 habitantes.¹⁶⁰

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil retomou o processo democrático e restaurou o federalismo, assentado na descentralização de poderes. Neste sentido, viu-se uma repartição de receitas tributárias com mais foco nos entes federados mais fracos, com vistas a lhes fornecer meios mais efetivos para poder realizarem suas atribuições e competências constitucionais.

Além do fortalecimento do FPM, determinando maiores percentuais de repasse pela União, a Constituição estabeleceu diversas outras transferências obrigatórias aos Municípios, como parcelas da arrecadação federal com IR e ITR e da arrecadação estadual com IPVA e ICMS.

¹⁶⁰ Conforme o § 2º, do art. 91, do CTN, à Municípios com população de 101.880 até 156.216 é atribuído coeficiente 3, sendo que a cada 13.584 ou fração excedente, é acrescido um coeficiente 0,2. Deste modo, um Município com 115.464 (101.880 + 13.584) terá coeficiente 3,2 (3 + 0,2). Tem-se, portanto, que com a mudança trazida pela Lei Complementar nº 91/1997, municípios com população superior a 142.663 (coeficiente 3,8) passa a participar da Reserva do FPM.

Uma vez que o Município foi alçado à posição de ente federativo autônomo, lhe foram atribuídas diversas competências e responsabilidades com a correspondente atribuição de meios pelos quais poderá efetivar suas autonomias financeira e orçamentária para que possa fazer frente às referidas atribuições constitucionais.

No tocante à repartição de receitas tributárias mediante repasse federal ao FPM, a Constituição cuidou-se de fortalecer o fundo, estabelecendo um aumento no percentual das transferências ao fundo. A constituição prevê, em seu art. 159, I, “b”, a transferência 22,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI pela União ao FPM. (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 determinou ainda, em seu art. 161, II, que caberia à Lei Complementar “[...] estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”. (BRASIL, 1988).

Em 28 de dezembro de 1989 foi aprovada a Lei Complementar nº. 62, que visava regulamentar a entrega dos recursos do FPM e do FPE, nos termos do art. 161, II, da Constituição. (BRASIL, 1989).

Em 20 de setembro de 2007 adveio a Emenda Constitucional nº. 55, que incluiu a alínea “d” ao art. 159, I, do texto constitucional, para estabelecer que a União deve entregar 1% do produto da arrecadação do IR e do IPI ao FPM até o 10º dia do mês de dezembro de cada ano, de forma acumulada ao longo de 12 meses, elevando o repasse total ao FPM para 23,5%. (BRASIL, 2007).

Alteração semelhante fez a Emenda Constitucional nº. 84 de 2 de dezembro de 2014, para aumentar o repasse de receitas tributárias pela União ao FPM. (BRASIL, 2014). A referida Emenda à Constituição incluiu a alínea “e” ao art. 159, I, para determinar o repasse pela União ao FPM de 1% das receitas obtidas através do IPI e FPM até o 10º dia de julho de cada ano – também de forma acumulada –, elevando o repasse total para os atuais 24,5% do produto da arrecadação de IR e IPI.

Cumprе salientar, ainda, que a Lei Complementar nº. 62, de 28 de dezembro de 1989, determina os prazos para entrega dos repasses do FPM em seu art. 4º, como se vê:

Art. 4º A União observará, a partir de março de 1990, os seguintes prazos máximos na entrega, através de créditos em contas individuais dos Estados e Municípios, dos recursos do Fundo de Participação:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês: até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês: até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês: até o décimo dia do mês subsequente.

§ 1º Até a data prevista no caput deste artigo, a União observará os seguintes prazos máximos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao vigésimo dia de cada mês: até o décimo quinto dia do mês subsequente;

II - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês: até o vigésimo dia do mês subsequente.¹⁶¹

3.1.2 Critérios atuais de distribuição do FPM

O FPM é previsto na Constituição Federal de 1988 no art. 159, I, “b”, “d” e “e” e é regulado, atualmente, pela Lei nº. 5.172/66 (CTN), pelas Leis Complementares nº. 59/88, nº. 62/89 e nº. 91/97 e pelo Decreto-Lei nº. 1.881/81.

Os critérios de distribuição do FPM entre os Municípios sofreram diversas alterações ao longo dos anos até chegar parâmetros atuais, como se viu no tópico anterior. Atualmente, a fixação dos coeficientes individuais observa dois fatores: a população dos municípios e a renda per capita dos Estados no qual estão localizados, como se vê:

A fixação dos coeficientes individuais de participação dos municípios no FPM é efetuada com base nas populações de cada Município brasileiro enviadas ao Tribunal pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até o dia 31 de outubro de cada exercício e na renda per capita de cada Estado, que também é informada pelo IBGE.¹⁶²

Conforme estabelece o art. 102 da Lei nº. 8.443/1992, entidade competente do Poder Executivo federal será responsável por apresentar uma relação de dados relativos à população dos Municípios, Estados e Distrito Federal, sendo que esta deverá ser publicada no Diário Oficial da União. A competência do IBGE para fornecer os dados necessários para a realização dos cálculos das parcelas do FPM a serem distribuídas está prevista, também, no art. 91, § 3º do CTN.

¹⁶¹ BRASIL. Lei Complementar nº. 62 de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 dez. 1989.

¹⁶² _____. Transferências governamentais constitucionais. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2008. P. 16.

Assim sendo, a cada ano, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, publica no Diário Oficial da União as estimativas de população para os Municípios brasileiros. Ao IBGE compete, conforme art. 5º da Lei Complementar nº. 91 de 22 de dezembro de 1997, realizar a apuração da renda *per capita* da população, necessária ao cálculo dos coeficientes para a distribuição do FPM. A cada faixa populacional apresentada pelo IBGE corresponde um coeficiente, conforme verifica-se no disposto no art. 91 do CTN.

Salienta-se que quem detém a competência para realizar o cálculo das quotas do FPM e FPE é o Tribunal de Contas da União. Esta competência está prevista no art. 5º da Lei Complementar nº. 62, de 28 de dezembro de 1989, e no art. 1º da Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU.

O TCU é competente, ainda, para acompanhar e fiscalizar os repasses dos recursos, bem como verificar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem ao Fundo.

Assim estabelece o art. 5º da Lei Complementar nº 62/1989:

Art. 5º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação e acompanhará, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem.¹⁶³

O art. 1º da Lei nº. 8.443/1992, por seu turno, assim estabelece:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos;¹⁶⁴

Após a publicação, pelo IBGE, das estimativas de população para os Municípios brasileiros no Diário Oficial da União e dos dados referentes à renda *per capita* individualizada, o Tribunal de Contas da União realiza o cálculo do coeficiente individual para cada Município e em relação aos três grupos de Municípios entre os

¹⁶³ BRASIL. Lei complementar nº. 62 de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 dez. 1989.

¹⁶⁴ BRASIL. Lei nº. 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jul. 1992.

quais o fundo será repartido: capitais, cidades do interior e a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios.

Depois de realizados os cálculos das quotas referentes ao FPM baseado nos critérios a seguir expostos, o Tribunal de Contas da União submete à apreciação de seu plenário o anteprojeto de Decisão Normativa que fixa, para determinado exercício financeiro, as parcelas de distribuição do FPM. Após a aprovação, a referida Decisão Normativa é publicada no Diário Oficial da União e no portal do TCU na internet, visando conferir maior transparência ao processo de cálculo da quota de participação no FPM destinada a cada Município.

Deste modo, se faz necessária a análise individualizada acerca dos critérios aplicáveis a cada um dos três grupos supracitados.

3.1.2.1 Parcela do FPM destinada às capitais estaduais

Conforme determina o art. 91, § 1º, do CTN, a parcela destinada às capitais será distribuída em razão de um coeficiente individual de participação, obtido através de dois critérios, o critério populacional e o critério da renda *per capita*. Acerca deste coeficiente individual de participação, assim estabelece o Tribunal de Contas da União:

Os recursos do FPM das capitais, na forma do disposto no art. 91 da Lei 5.172/1966, são distribuídos proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

- a) fator representativo da população, estabelecido por valor que identifica a faixa, definida pela lei, em que se localiza o percentual de população de cada município em relação ao somatório de populações do conjunto das capitais;
- b) fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo estado, em conformidade com o disposto no art. 90 da lei.¹⁶⁵

Como se observa, o fator representativo da população é obtido através do cálculo entre a população de cada Município e a soma das populações das capitais. Através deste cálculo, chega-se a um valor que corresponde à uma determinada faixa.

No tocante ao fator representativo do inverso da renda *per capita*, chega-se à fator através do cálculo da relação entre a renda per capita de cada ente

¹⁶⁵ _____. Decisão Normativa 133/2013 (Exerc. 2014). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

individualizado e a renda per capita do país. Com o inverso deste valor chega-se à um fator correspondente dentre os previstos no art. 90, do CTN.¹⁶⁶

Em relação ao fator representativo do inverso da renda *per capita*, tem-se que, quanto maior for a renda *per capita* de determinada localidade, maior é seu desenvolvimento econômico. Deste modo, Municípios com maior desenvolvimento econômico terão seu coeficiente individual de participação reduzido em benefício de outros economicamente mais fracos.

Verifica-se, deste modo, que o legislador, ao estabelecer o fator representativo do inverso da renda *per capita*, não deixou de levar em consideração que o objetivo precípua da repartição de receitas tributárias é a redução das desigualdades socioeconômicas através de uma justa distribuição de rendas.

3.1.2.2 Parcela do FPM destinada ao Reserva do Fundo de Participação dos Municípios

A Reserva do FPM é composta por 4% do montante total de 90% atribuído aos Municípios do interior, conforme art. 3º do Decreto-Lei nº. 1.881/1989. Integram à Reserva os Municípios com coeficiente individual de participação 3,8, ou seja, com população superior a 1442.663.

As parcelas destinadas aos Municípios integrantes da Reserva do FPM são distribuídas proporcionalmente ao coeficiente individual de participação resultante do fator representativo da população (art. 3º, “a”, do Decreto-Lei nº. 1.881/1989) e do fator representativo do inverso da renda per capita do Estado onde se localiza o Município.

3.1.2.3 Parcela do FPM destinada aos Municípios do interior

A distribuição da parcela destinada aos Municípios do interior (art. 91, II, CTN) se dá através da atribuição de um coeficiente populacional correspondente à faixa populacional de cada município, conforme tabela prevista no art. 91, II, § 2º.

Os Municípios do interior correspondem à maior parte de Municípios de pequeno e médio porte e, como fora falado neste estudo, o FPM constitui-se em

¹⁶⁶ BRASIL. Transferências governamentais constitucionais. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2008. P. 21.

verdadeira ferramenta de redistribuição de recursos e de auxílio aos Municípios, sobretudo em se tratando exatamente dos de pequeno porte. Neste sentido, salienta Brandt: “A forma de partilha do FPM foi estabelecida com caráter distributivo, no intuito de favorecer os pequenos municípios que têm menor capacidade de gerar receitas próprias.”¹⁶⁷

3.1.3 Importância do FPM para os Municípios

O FPM constitui-se em verdadeiro instrumento de combate às desigualdades sociais e regionais. Através do FPM é dado aos Municípios meios para que possam realizar suas competências e atribuições constitucionais.

Verificou-se no decorrer dos tópicos anteriores que o FPM faz uso de critérios de repartição que visam corrigir distorções sociais e econômicas através de uma partilha de receitas tributárias justa e fundada na legalidade.

O Brasil possuía em 2000 5.561 Municípios, dos quais 4074 possuíam até 20.000 habitantes. O FPM, sobretudo nos Municípios de pequeno porte, corresponde à uma grande parcela de suas receitas.

Os grandes municípios possuem maior capacidade de, através do pleno exercício de suas capacidades tributárias, buscar outras fontes de obtenção de receitas além dos repasses do FPM. Os Municípios de pequeno porte, por seu turno, muitas vezes se veem impossibilitados, em função de fatores econômicos, de efetivar sua autonomia financeira através da instituição e cobrança de tributos de sua competência e acabam ficando dependentes do Fundo de Participação dos Municípios.

Com vistas a verificar a real importância do FPM para a saúde financeira municipal, verifica-se, a título de exemplo, o Balanço Financeiro referente ao exercício de 2014 do Município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais.

No referido exercício financeiro, a receita arrecadada de Belo Horizonte foi de uma receita total de R\$8.961.952.084,29, sendo que as receitas correntes foram de

¹⁶⁷ BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. P. 67.

R\$7.954.707.069,35¹⁶⁸. Deste valor, corresponde a título de transferência pelo FPM o valor de 404.529.138,00.

Apenas a título de comparação, Belo Horizonte arrecadou, com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), imposto de sua competência, o total de 481.092.793,69. Verifica-se que a diferença entre os repasses do FPM e a arrecadação total com o IPVA foi pequena. Nota-se que os repasses do FPM possuem tanta importância para as finanças municipais quando a arrecadação com tributos de sua própria competência.

Todavia, existem Municípios em que os repasses do FPM correspondem a quase 60% da totalidade de suas receitas. Como se verá no próximo capítulo, este alto grau de dependência de alguns Municípios em relação ao FPM retira-lhes completamente sua autonomia.

Dada a importância do FPM para as contas públicas municipais, diversas são as notícias veiculadas no noticiário nacional acerca do impacto absorvido pelos Municípios em razão da diminuição dos repasses do fundo. Em notícia veiculada no portal da Confederação Nacional de Municípios (CNM), a entidade alerta os gestores municipais acerca da redução dos referidos repasses:

Os gestores municipais devem se preparar para mais reduções no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), alerta da Confederação Nacional de Municípios (CNM). A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) divulgou a previsão para os próximos dois decêndios de dezembro de 2015 e para janeiro e fevereiro de 2016. Conforme a publicação feita nesta quinta-feira, 10 de dezembro, o cenário esperado não é nada bom.

As prefeituras receberam o primeiro decêndio de dezembro nesta quinta. O montante bruto foi de R\$ 2.616.375.813,23, e cifra já foi 25,17% menor que o valor repassado no mesmo mês do ano anterior. Para a segunda e terceira transferências do mês, a STN prevê valores de R\$1.709.563.500,00 e R\$2.023.515.000,00, respectivamente.

Segundo cálculos da equipe de estudos técnicos da Confederação, se as estimativas se concretizarem, o Fundo vai partilhar entre os Municípios R\$ 6.349.454.313,23, agora em dezembro. Isso, sem descontar os valores destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb). O valor representa queda nominal de 12,53% em relação ao montante repassado no mesmo mês de 2014.¹⁶⁹

A CNM alerta na referida reportagem para o cenário de 2016 em relação ao FPM, uma vez que os dados emitidos pela Secretaria de Tesouro Nacional utilizados

¹⁶⁸ BELO HORIZONTE. Relatório do balanço geral – exercício de 2014. Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Município, 2014. P. 7.

¹⁶⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Tesouro indica redução nos recursos do FPM para próximos meses, CNM alerta gestores. Brasília, 2015.

na matéria apontam para redução dos repasses do fundo para o ano de 2016. Em estudo técnico realizado pela CNM, a entidade prevê, para o mês de janeiro de 2016 uma queda nos repasses do FPM de 17,2% no comparativo com o mesmo mês de 2015.¹⁷⁰

O jornal Estado de Minas, em reportagem veiculada em seu portal em 21/21/2015, ressaltou que diversas Municípios mineiros sofreram com a diminuição dos recursos do FPM. A reportagem aponta outro fator que contribui para a insuficiência do FPM:

Ao não pagar o 13º salário dos servidores no mês passado, as prefeituras acabaram criando um problema a mais para elas próprias: a redução nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de receita de boa parte das mais de 5,5 mil cidades brasileiras. Como o Imposto de Renda (IR) – descontado em folha – é um dos componentes do FPM, a diminuição na arrecadação altera diretamente o volume de verbas repassadas para as prefeituras.¹⁷¹

A referida matéria estabelece relação entre o não pagamento do 13º salário aos servidores públicos municipais e a diminuição dos repasses ao FPM, uma vez que o IR é descontado sobre um valor menor, traduzindo-se em um repasse constitucional menor em relação à este tributo ao FPM e, por conseguinte, implicando em uma redução na parcela destinada a cada município.

Em matéria veiculada no portal G1, foi ressaltado que os repasses do FPM chegam a corresponder a até 80% das receitas dos Municípios de pequeno porte e ressalta que a queda na produção industrial refletiu diretamente nos repasses recebidos pelos Municípios, haja visto a consequente diminuição do valor arrecadado com IPI, tributo componente do FPM.¹⁷²

A alta dependência dos pequenos Municípios ao FPM, aliada à redução dos repasses do fundo, acaba por comprometer a gestão pública, obrigando os gestores municipais a cortar investimentos em saúde, educação, infraestrutura e a adotar medidas como demissão de pessoal e atrasos nos pagamentos aos servidores.

Em função da referida diminuição dos repasses, Municípios como o de Cruzeiro do Sul – Acre, necessitam cortar investimentos e reduzir a folha salarial

¹⁷⁰ _____. Estudos Técnicos/CNM – Previsão da STN para dezembro de 2015. Brasília, 2015.

¹⁷¹ SOUTO, Isabella. Prefeituras sofrem com corte nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios: Grande parte das prefeituras em Minas e Brasil afora não pagou o 13º salário e, portanto, recebe menos do FPM. Jornal Estado de Minas, Belo Horizonte, 21 jan. 2015.

¹⁷² DINHEIRO DO FPM representa até 80% do orçamento das pequenas cidades: Orçamento para 2015 deve ser em média, 10% maior. G1 Zona da Mata, Rio de Janeiro, 29 dez. 2014.

com cortes em secretarias com vistas à adequar-se à receita menor que o habitual, conforme matéria veiculada pelo portal G1 Acre:

Os repasses constitucionais do governo federal para os estados e municípios vêm sofrendo sucessivas reduções. Algumas cidades, como Mâncio Lima e Manoel Urbano, não receberam nenhum repasse no mês de novembro. Outras, tiveram redução do quadro de servidores e cancelamento de investimentos que estavam previstos. Cruzeiro do Sul, interior do Acre, deveria receber R\$1,6 milhão e recebeu só R\$ 312 mil. A gestão municipal deve se reunir com seu secretariado para decidir cortes de investimentos e redução de pessoal em todas as secretarias.¹⁷³

Situação igualmente preocupante se observa no Estado do Piauí, no qual grande parte dos Municípios é altamente dependente dos repasses constitucionais, levando os gestores municipais a igualmente adotar uma política severa de cortes de investimentos e redução de gastos com pessoal.¹⁷⁴

Conforme depreende-se da análise das diversas matérias retratando a importância do FPM para a receita dos Municípios, verifica-se que o quadro atual é extremamente preocupante.

A alta dependência da municipalidade em relação ao fundo e a queda nas transferências constitucionais – seja por políticas federais de incentivos fiscais em matéria de IPI e IR ou por crise econômica e a consequente queda na arrecadação com os referidos impostos – compromete a gestão pública municipal, impossibilitando que as despesas sejam quitadas em dia e impedindo que investimentos sejam realizados em áreas cruciais para a sociedade.

3.1.4 O Recurso Extraordinário 705423 – Sergipe e o FPM

O Município sergipano de Itabi ingressou em juízo contra a União Federal, no Tribunal Regional Federal da 5ª Região - Seção Judiciária do Sergipe, com vistas a discutir se a concessão de incentivos fiscais em matéria de IPI e IR poderia ou não

¹⁷³ CARVALHO, Adelcimar. FPM cai e Cruzeiro do Sul terá cortes de servidores e investimentos: Prefeito convocou secretários para decidir ações que serão adotadas. G1 Acre, Rio de Janeiro, 03 dez. 2015.

¹⁷⁴ SANTIAGO, Pedro. FPM diminui 10% e APPM diz que situação das prefeituras é caótica: Fundo de Participação dos Municípios gera 90% das receitas das cidades. G1 Piauí, Rio de Janeiro, 29 nov. 2015.

afetar os repasses ao FPM e pleiteou o ressarcimento de valores que teria deixado de receber através destes incentivos fiscais concedidos pelo governo federal.

A municipalidade alegou, para tanto, que a União Federal deveria repassar ao FPM 23,5% da arrecadação do IPI e do IR sem a dedução dos valores de incentivos fiscais por ela concedidos. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região - Seção Judiciária do Sergipe entendeu ser ilegítima a pretensão do Município sergipano.

O Município sergipano baseia sua pretensão em um precedente do STF. No julgamento do RE 572762 – Santa Catarina, o Estado de Santa Catarina buscou a reforma de sentença de instância inferior que considerou ilícita a retenção pelo referido Estado de parcela do ICMS pertencente ao Município de Timbó em razão de concessão de benefícios fiscais.

Em decisão unânime, a pretensão Estadual não foi acolhida pelo STF, tendo sido mantida a decisão do juízo originário que considerou ilícita a retenção estadual, como se vê da ementa do acórdão do RE 572762:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - **O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.** III - **Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.** IV - Recurso extraordinário desprovido.

(RE 572762, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 04-09-2008 PUBLIC 05-09-2008 EMENT VOL-02331-04 PP-00737) (Grifo nosso)

No julgamento do referido Recurso Extraordinário, o Min. Rel. Ricardo Lewandowski entendeu que, ao reter a parcela de ICMS dos Municípios, o Estado de Santa Catarina interviu na repartição constitucional de receitas. O Ministro refuta, ainda, a alegação de que o direito do Município à parcela que fora retirada condicionaria-se ao ingresso efetivo da arrecadação nos cofres públicos, assim afirmando:

Não merece acolhida, *data venia*, a alegação de que o direito do município estaria condicionado ao efetivo ingresso do tributo no erário estadual, porque apenas nesse momento é que passaria a existir como receita pública.

Ora, mesmo que se faça transite da assertiva estampada no acórdão recorrido segundo a qual “não há postergação do pagamento do ICMS, mas sim repasse do produto da arrecadação aos agentes financeiros do FADESC” (fl. 76), ainda assim não assistira razão ao recorrente.¹⁷⁵

O Min. Rel. vaticinou que a parcela referente à previsão contida no art. 158, IV, da Constituição Federal integra o patrimônio municipal, não podendo o Estado dela dispor como se dela fosse o legítimo proprietário, o que consistiria em afronta à dispositivo constitucional em razão de usurpação de competência.

Ao final de seu voto, afirma Lewandowski:

A jurisprudência desta corte, ademais, é pacífica no sentido de que benefícios tributários, concedidos unilateralmente pelos Estados-membros, afrontam o pacto federativo, por incentivarem a deletéria “guerra fiscal”.¹⁷⁶

O Recurso Extraordinário 705423 foi interposto pelo Município sergipano de Itabi em agosto de 2008 e o Plenário Virtual do STF, em 27 de maio de 2013, reconheceu por unanimidade Repercussão Geral ao objeto em análise.

O Ministro Ricardo Lewandowski, então relator do RE¹⁷⁷, assim versou quando do despacho que reconheceu a Repercussão Geral ao tema, ao tratar acerca da questão constitucional debatida no recurso:

A questão constitucional versada neste recurso consiste em definir, sob o prisma constitucional, até que ponto a concessão de benefícios e incentivos fiscais relativos ao Imposto de Renda e ao Imposto Sobre Produtos Industrializados pode impactar nos valores transferidos aos Municípios a título de participação na arrecadação daqueles tributos.¹⁷⁸

O Min. Relator, assim prescreveu acerca da relevância do tema em análise e justificou o reconhecimento da Repercussão Geral:

O tema em debate apresenta singular relevância por afetar pilares do nosso sistema federativo, a saber, a autonomia financeira dos Municípios e a competência tributária da União. Nessas circunstâncias, a discussão

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 572762. Min. Relator: Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 05 nov. 2008. P. 747.

¹⁷⁶ BRASIL. *Op. Cit.* P. 749.

¹⁷⁷ Atualmente o relator é o Min. Edson Fachin.

¹⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral no recurso extraordinário 705.423 Sergipe. Recurso Extraordinário 705423. Relator: Edson Fachin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 27 mai. 2013.

assume tamanha importância do ponto de vista econômico, jurídico e político, a exigir a manifestação desta Corte sob o rito da repercussão geral.¹⁷⁹

No RE 705423, alega o Município de Itabi que o ponto central da controvérsia é a interpretação dos dispositivos constitucionais que prescrevem as transferências de parte da arrecadação de IPI e IR ao Fundo de Participação dos Municípios.

Entende o Município que entende que o ingresso dos recursos tributários nos cofres públicos não é elemento essencial à sua caracterização enquanto receita pública. Segundo este entendimento da municipalidade, a União não poderia conceder incentivos fiscais antes de realizar as devidas transferências constitucionais ao FPM.

Argumenta o Município, na petição inicial do Recurso Extraordinário, que não há previsão constitucional ou mesmo infraconstitucional acerca da dedução dos incentivos fiscais concedidos pela União Federal no cálculo dos repasses constitucionais ao FPM.¹⁸⁰

Após o reconhecimento pelo STF de Repercussão Geral neste Recurso Extraordinário, o Estado da Paraíba e a Confederação Nacional de Municípios ingressaram no feito na qualidade de *amicus curiae*.

Como já fora objeto de análise ao longo do presente estudo, os Municípios absorvem os impactos de políticas de incentivos fiscais adotadas pela União Federal com vistas à regular determinado mercado ou mesmo à fomenta-lo em momentos de crise econômica.

Conforme vaticinou o Ministro Ricardo Lewandowski no despacho em que reconheceu a Repercussão Geral ao tema central do RE 705423, o julgamento desta controvérsia interessa não só aos Municípios brasileiros, mas ao pacto federativo como um todo e será norteador da autonomia financeira dos Municípios, além de conferir a correta interpretação quanto aos limites da competência da União Federal para conceder incentivos fiscais.

O pleito do Município de Itabi represente as reivindicações de outros milhares de Municípios espalhados pelo território brasileiro, pois não querem ficar

¹⁷⁹ _____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral no recurso extraordinário 705.423 Sergipe. Recurso Extraordinário 705423. Relator: Edson Fachin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 27 mai. 2013.

¹⁸⁰ _____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 705423. Relator: Edson Fachin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 03 set. 2012.

sujeitos à ações puramente políticas da União Federal no sentido de conceder incentivos e benefícios tributários.

O que os Municípios buscam, em verdade, é que lhes sejam assegurados os repasses do FPM no percentual estipulado pela Constituição Federal, sem a dedução dos referidos incentivos. Além disto, buscam também o ressarcimento dos valores que deixaram de receber em função das políticas de incentivos fiscais da União Federal.

Em suma, pode-se dizer que os Municípios buscam que a União Federal arque sozinha com a diminuição da arrecadação tributária com IPI e IR e não mais impute este fardo à municipalidade.

Os olhos da nação estarão voltados ao julgamento do referido Recurso Extraordinária que, conforme o despacho do Min. Lewandowski anteriormente citado, terá implicações nos campos político, jurídico e econômico.

4 CRISE NO FEDERALISMO FISCAL E FPM

Se fosse possível resumir a crise do federalismo fiscal em uma característica, esta seria a perda de efetividade. Como fora falado ao longo do presente estudo, o Brasil é um Estado federado e, sobretudo, desde 1988, um Estado democrático de direito.

O Estado brasileiro pauta-se pelo respeito aos direitos e garantias fundamentais, pela igualdade e pela justiça. Busca-se reduzir as desigualdades sociais e regionais e erradicar a pobreza e o analfabetismo através de uma relação intergovernamental pautada pela solidariedade e cooperação.

Neste contexto, o federalismo demonstra ser o melhor caminho para atingir tais objetivos através da descentralização de poder. Sendo o Brasil um país de dimensões continentais, a busca por um serviço público de qualidade e por um efetivo atendimento às mais variadas necessidades públicas, descentralizar competências, atribuições e responsabilidades, atribuindo-as à entes locais mostra-se uma medida positiva.

As condições para que os entes possam realizar suas competências, exercer suas atribuições e prestar serviços públicos de qualidade e que realmente atendam às necessidades públicas encontram fundamento no federalismo fiscal. Para fazer frente às competências anteriormente citadas, aos entes federativos autônomos e detentores de diversas prerrogativas devem ser atribuídas fontes de renda correspondentes.

Assim como à uma ação corresponde uma reação, no federalismo fiscal pode-se dizer que a uma esfera de competências corresponde rendas próprias capazes de possibilitar ao ente federativo exercer tais competências com autonomia.

Neste sentido, chega-se ao início do presente tópico, a questão relativa à efetividade. O pacto federativo carece de efetividade nos dias atuais. A descentralização, nota característica do Estado federal, vem sendo relativizada em função da alta concentração de poderes e recursos financeiros no governo central.

Observa-se, no Estado brasileiro, que o federalismo fiscal está padecendo e diversas são as causas para o enfraquecimento do pacto federativo. Entes federativos guerreando entre si pela busca por maiores arrecadações tributárias, alto grau de centralização de poderes e recursos na União e a insuficiência do Fundo de Participação dos Municípios.

Seria possível escrever um tratado acerca dos motivos que concorrem para a crise na qual está inserido o federalismo nos dias atuais. Contudo, em função da delimitação necessária sobre o tema central deste trabalho, busca-se abordar a questão referente à tendência centralizadora da União e a insuficiência do FPM enquanto instrumento de redução de desigualdades sociais e regionais e de distribuição de renda.

Enquanto a União concentra grande monta dos recursos, Municípios de pequeno porte se veem sem condições de exercer suas competências, inclusive tributárias, e tornam-se, assim, reféns dos repasses do FPM.

Esta dependência acaba por impedir que os municípios exerçam a autonomia financeira que lhes é tão cara, de modo que se veem dependentes de recursos oriundos das transferências constitucionais. Deste modo, como podemos dizer que todos os entes federados são verdadeiramente autônomos uns em relação aos outros? Como podemos conceber a ideia de um Estado fortalecido por seu pacto federativo?

Estes questionamentos nos levam a crer que o atual cenário brasileiro contribui para que o federalismo adentre em um processo de enfraquecimento contínuo, nos levando a crer que o pacto federativo carece de efetividade e, a cada dia, torna-se mera denominação constitucional.

Deste modo, o debate sugerido no presente trabalho mostra-se bastante oportuno à medida em que foi proposto realizar uma análise dos mais importantes elementos que norteiam o federalismo – em especial o federalismo fiscal -, bem como proceder à análise do Fundo de Participação dos Municípios, para que se possa apontar hipóteses plausíveis para responder aos questionamentos aqui levantados e fortalecer o pacto federativo.

Em relação ao FPM, ressalta-se que este não deve ser visto como a mais importante fonte de receitas de um Municípios. Em verdade, trata-se de um *auxílio* às contas públicas municipais. Entretanto, conforme bem ressalta Breyner, quando os Municípios foram elevados à condição de entes federativos autônomos através da promulgação da Constituição de 1988, estes não possuíam estrutura administrativa que lhes possibilitava exercer sua competência tributária e, desta forma, obter autonomia financeira.¹⁸¹

¹⁸¹ BREYNER, Frederico Menezes. As regras atuais do FPM: questões jurídicas e econômicas pertinentes ao impacto dos benefícios fiscal concedidos pela União federal no âmbito do IPI e IR. In:

Breyner toca no ponto nevrálgico do debate em questão e diz:

Independentemente de se julgar se a previsão constitucional do Fundo de Participação dos Municípios é boa ou não [...], nos parece que a opção do Constituinte foi a de reforçar a autonomia municipal com a previsão do FPM. Mas se o FPM é pressuposto da autonomia financeira dos Municípios, constatação baseada na realidade de vários Municípios dele dependentes, nos parece que o modelo desse fundo pode se apresentar como insuficiente.

Isso porque o FPM é composto de recursos provenientes da arrecadação do IPI e do IRPJ. O primeiro é imposto de característica acentuadamente extrafiscal, e o segundo também apresenta feições que lhe atribuem caráter de importante mecanismo de definição da renda disponível para consumo. Portanto, a depender do uso que a União Federal fizer destes impostos, principalmente em tempos de crise financeira, a suficiência do modelo é colocada em cheque [...].¹⁸²

De fato, em que pese ser o FPM um dos mecanismos através dos quais o Município reafirma sua posição enquanto ente dotado de autonomia, observa-se que, a depender da forma como ele é administrado, ele pode se tornar insuficiente aos fins a que se destina.

Por ser composto por impostos como o IPI e o IR, o FPM é suscetível à fatores econômicos que podem afetar o desempenho do mercado e, por conseguinte, impactar diretamente na arrecadação dos tributos que o integram. Uma crise econômica como a vivenciada pelo Brasil desde 2012 afeta com mais força os Municípios altamente dependentes das transferências constitucionais.

Mendes, Miranda e Cosio afirmam assentar justamente neste ponto um dos fatores negativos do FPM:

[...] a definição da partilha através de regras definidas na Constituição e em leis retira flexibilidade para absorção de choques. Assim, em momentos de crise fiscal, em que o governo federal precisaria reduzir o montante total transferido aos municípios para equilibrar suas contas, não é possível fazê-lo, pois a Constituição determina que se transfira um percentual fixo da arrecadação do IR e do IPI. Na prática, essa transferência tem um caráter procíclico, pois em momentos de crescimento econômico, quando a receita tributária se expande, automaticamente aumenta a despesa da União com transferências aos municípios (e a disponibilidade de recursos dos municípios para realizar despesas). Na crise, com a contração da

DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 2, p. 175-187. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 178.

¹⁸² BREYNER, Frederico Menezes. As regras atuais do FPM: questões jurídicas e econômicas pertinentes ao impacto dos benefícios fiscal concedidos pela União federal no âmbito do IPI e IR. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 2, p. 175-187. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 179.

arrecadação, ocorre movimento simétrico de contração das transferências e da despesa municipal.¹⁸³

Como se depreende dos ensinamentos trazidos pelos referidos autores, as regras de partilha atinentes ao Fundo de Participação dos Municípios, esculpidas no texto constitucional e em legislação infraconstitucional, retiram do FPM certa flexibilidade para o enfrentamento de crises fiscais e econômicas.

Se, por um lado, a União se vê impossibilitada de reduzir os repasses em situações em que seja imperioso equilibrar as contas, os Municípios absorvem o impacto de políticas de incentivos fiscais realizadas pelo governo federal.

Neste cenário, os Municípios que se encontram em situação de maior dependência em relação ao FPM, com grande parte das receitas correspondendo às transferências constitucionais, sentem com maior força os impactos de crises econômicas ou políticas federais de incentivos fiscais em matéria de IPI e IR.

Sobre esta alta dependência de alguns Municípios em relação ao FPM, mostra-se oportuno o relato de Antônio Andrada, prefeito da cidade de Barbacena, em Minas Gerais, que, em entrevista ao jornal Estado de Minas, assim afirmou:

O grande problema é o sistema federativo do Brasil, que é muito centralista. Grande parte dos recursos arrecadados fica em Brasília, com a União, o que cria uma dependência exagerada dos municípios. Em Minas nós temos quase 600 cidades com menos de 12 mil habitantes, e a arrecadação delas é irrisória, sobrevivem quase que exclusivamente do FPM.¹⁸⁴

O Senador da República por Minas Gerais, Antônio Anastasia, defendeu em uma palestra proferida na cidade de Unaí, Minas Gerais, a repactuação do federalismo Brasileiro:

Não há melhor lugar para se falar da importância de um novo Pacto Federativo do que no Município. Porque hoje no Brasil – e isso não é só de hoje, vamos ser justos –, o Governo Federal concentra quase 70% do que se arrecada no País. E, lamentavelmente, Estados e Municípios ficam com o pires na mão, um pires até furado porque não há recursos suficientes para fazer frente às necessidades. Com a revisão do Pacto Federativo nós teremos mais competências para Estados e Municípios, mas, fundamentalmente, aquilo que eu falo sempre de maneira muito enfática,

¹⁸³ MENDES, Marcos José; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 111p, abr. 2008. (Textos para discussão/ Conleg; 40). P. 35.

¹⁸⁴ SOUTO, Isabella. Prefeituras sofrem com corte nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios: Grande parte das prefeituras em Minas e Brasil afora não pagou o 13º salário e, portanto, recebe menos do FPM. Belo Horizonte: Jornal Estado de Minas, 21 jan. 2015.

nós traremos a solução do problema para mais perto de onde o problema está.

[...]

Não criamos a ideia de Federação solidária, mas de uma Federação benevolente, que faz concessões. E aí bate lá em Brasília, o governador ou o prefeito, pedindo, implorando. Onde já se viu, além do Brasil, altas autoridades federais distribuindo equipamentos aos municípios? Em que Federação pelo mundo existe uma aberração dessas? Isso é competência local. Os municípios têm que ter recursos para isso.¹⁸⁵

A preocupação demonstrada pelo Senador Anastasia assenta-se na histórica tradição altamente centralizadora do Estado brasileiro. Em que pese a Constituição brasileira conferir autonomia aos entes federados, lhes atribuir determinadas competências e prever a repartição de receitas tributárias, a aglutinação de recursos na União impede que o federalismo alcance os objetivos que lhes são próprios, como melhor distribuição de riquezas, combate às desigualdades sociais e regionais e, sobretudo, a prestação de um serviço público de qualidade por autoridades locais dotadas de autonomia e recursos próprios.

Quando se observa que, dos 5.561 municípios brasileiros, 4.074 possuem até 20.000 habitantes, tem-se a noção do quão alarmante é a situação exposta pelo Senador Anastasia. Na maioria esmagadora destes Municípios de pequeno porte, inexistente estrutura tributária. Os pequenos Municípios se veem incapazes de exercer suas competências tributárias e, assim, obter renda às próprias custas.

Em artigo em que analisa a dependência financeira dos pequenos Municípios mineiros, Antinarelli estabelece:

[...] a arrecadação tributária de Imposto sobre Serviços – ISS, Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU e Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos – ITBI de municípios abaixo de 100.000 habitantes é, proporcionalmente, muito inferior a municípios com população superior, realidade que se repete se comparado os municípios com mais de 100.000 habitantes. Os resultados de baixa eficiência arrecadatária dos municípios com menos de 100.000 habitantes também se apresentam na comparação excluindo-se os maiores municípios mineiros, como Belo Horizonte, Contagem, Uberlândia, Juiz de Fora, que poderiam desviar a comparação.¹⁸⁶

¹⁸⁵ “Na atual Federação, Estados e Municípios ficam com um pires furado na mão”, afirma Anastasia. Brasília: PSDB – Partido da social democracia brasileira, 10 ago. 2015.

¹⁸⁶ ANTINARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. Revista da Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012. P. 452.

A autora estabelece uma relação entre o exercício das competências tributárias municipais e suas receitas correntes. Quanto maior for a arrecadação tributária, maior será o nível de independência do Município. Em Municípios que efetivamente instituem e cobram os tributos de sua competência, as receitas obtidas corresponderam à uma parcela maior das receitas correntes.

Por outro lado, quando o Município de abstém de exercer sua competência tributária ou o faz de maneira ineficaz, uma porcentagem pequena de suas receitas correntes corresponderá à receitas tributárias, evidenciando um alto grau de dependência deste Município em relação às transferências constitucionais.

Nunes e Costa assim versam acerca do não-exercício das competências tributárias por parte dos Municípios:

Não é raro encontrar Municípios nos quais não há tributação de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) ou de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Pode-se questionar se tais Municípios estariam se omitindo no dever constitucional de exercer as competências que ali lhes são atribuídas, mas, ressalta-se, muitas vezes tais Municípios têm sequer um hospital. Como seria plausível pensar em uma estrutura consolidada de arrecadação tributária?

É preciso ressaltar o disposto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal segundo o qual “constituem requisitos da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” consignando seu parágrafo único a vedação da “transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos”.¹⁸⁷

Abraham demonstra igual preocupação com a omissão dos Municípios em exercer as competências tributárias que lhes são atribuídas:

[...] uma outra preocupação: a do não exercício da sua competência tributária – a não instituição e cobrança de impostos – por parte de alguns entes federativos (especialmente os municípios), que passam a se apoiar, exclusivamente, no financiamento originário dos recursos advindos da repartição constitucional de receitas tributárias. Daí advém a seguinte indagação: seria válido um ente federativo não instituir e cobrar um imposto que foi a ele constitucionalmente conferido?¹⁸⁸

Contudo, ressalta o autor que, embora não exista no ordenamento jurídico pátrio mandamento expresso no sentido de obrigado o ente federativo à exercer as

¹⁸⁷ NUNES, Rafael Alves; COSTA, Alexandre Freitas. O federalismo fiscal em crise: a insuficiência do FPM. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 2, p. 189-198. (Coleção Federalismo e Tributação). P. 196.

¹⁸⁸ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. P. 40.

competências que lhes são atribuídas, a omissão do ente federativo de exercer sua competência tributária compromete sua autonomia financeira. (ABRAHAM, 2013).

Ademais, a omissão no exercício da competência tributária depõe contra a responsabilidade na gestão fiscal, tão propalada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000), conforme já afirmaram Nunes e Costas (2015).

Acerca da relação entre a falta de estrutura da municipalidade para exercer suas competências tributárias e a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da previsão de efetiva arrecadação, versa Antinarelli:

Assim, parece-nos que parte do problema da arrecadação não está na população do município ou na riqueza gerada pelos municípios, mas na ausência de estrutura capaz de impor as exações tributárias no âmbito municipal. É claro que não ignoramos o fator “vontade política”, no entanto, dentro de uma realidade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de freio ao endividamento público e otimização das contas públicas, não vemos muita saída para os municípios que não ‘aderirem’ às determinações da Lei Complementar nº 101/2000 para inibição do débito fiscal, sobretudo em se considerando que o art. 11 da referida Lei estabelece como requisitos essenciais à responsabilidade na gestão fiscal, “a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da Federação”.¹⁸⁹

Em verdade, muitos dos Municípios que não exercem suas competências tributárias não o fazem simplesmente por não dispor de recursos para realizar uma estrutura tributária capaz de fiscalizar e efetuar a cobrança de tributos eventualmente instituídos.

Ao omitirem-se em exercer suas competências tributárias, perdem completamente sua autonomia financeira e, assim, sua capacidade para realizar sua própria administração, bem como o autogoverno e a auto-organização. Ficam os Municípios, então, dependentes das transferências constitucionais, como no caso do FPM, e suscetíveis à redução nos repasses, seja em razão de fatores econômicos ou de diminuição da arrecadação tributária pela concessão de incentivos fiscais em matéria de IPI ou alteração nas faixas de incidência do IR.

Lado outro, como bem ressaltou Breyner (2015), um dos impostos que compõem o FPM é nitidamente extrafiscal. Trata-se do IPI, que pode ser utilizado

¹⁸⁹ ANTINARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. Revista da Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012. P. 457.

com finalidade diversa à de apenas arrecadar recursos. O IPI pode configurar-se em instrumento de intervenção da União na economia, com vistas à estimular determinado seguimento do mercado através da concessão de incentivos fiscais, por exemplo.

Por tratar-se de instrumento de intervenção estatal na economia e regulação de mercado, o IPI não se sujeita à determinados princípios constitucionais, conforme estabelece Teixeira:

Cumprе ressaltar que, por força do disposto na Constituição Federal, o IPI não está submetido ao princípio da anterioridade e da estrita legalidade, vez que suas alíquotas podem ser alteradas por ato do Poder Executivo, e os valores majorados relativos ao imposto podem ser exigidos de imediato, sem que se espere o próximo exercício financeiro.¹⁹⁰

A não-sujeição do IPI aos princípios da estrita legalidade e anterioridade se justifica pelo fato de tal exação possuir caráter extrafiscal, sendo comumente utilizado como ferramenta de política econômica estatal.

Sobre a extrafiscalidade, estes são os ensinamentos de Amaro:

Se, com a imposição, não se deseja arrecadar, mas estimular ou desestimular certos comportamentos, por razões econômicas, sociais, de saúde etc., disse que o tributo tem finalidades extrafiscais ou regulatórias. A extra-fiscalidade, em maior ou menor grau, pode estar presente nas várias figuras impositivas.¹⁹¹

Kfourri Júnior, por seu turno, afirma que a extrafiscalidade é a possibilidade “[...] de utilização de tributos para a geração de efeitos econômicos, cambiais e monetários, tais como controle de inflação, estímulo de consumo, indução a investimentos, desenvolvimento da indústria nacional, proteção aduaneira, dentre tantos outros.”¹⁹²

Acerca da extrafiscalidade, Pires afirma que “[...] os impostos exercem, também, função extrafiscal, podendo ser empregados como instrumentos de intervenção ou regulação de alguma atividade que interesse ao Poder Público estimular [...]”¹⁹³

¹⁹⁰ TEIXEIRA, Alessandra Machada Brandão. A tributação sobre o consumo de bens e serviços. Belo Horizonte: Malheiros, 2002. P. 244.

¹⁹¹ AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (E-book). P. 111.

¹⁹² KFOURI JR, Anis. Curso de direito tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. (E-book). P. 402.

¹⁹³ PIRES, Adilson Rodrigues. Contradições no direito tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1994. P. 68.

O IPI traduz-se em instrumento estatal de intervenção no mercado, objetivando atingir determinados fins sob o aspecto econômico, como reduzir a alíquota incidente sobre eletrodomésticos da chamada linha branca a fim de se fomentar o consumo destes equipamentos.

O Município dependente do FPM se vê à mercê da União federal que, quando julgar conveniente e tendo em vista o interesse da coletividade, pode lançar mão do IPI para intervir em determinado setor do mercado. Exemplo claro da utilização do IPI para intervir em determinado seguimento da economia para fomentar seu crescimento é a redução das alíquotas para a indústria automotiva, com vistas à reduzir o valor dos veículos e estimular a este mercado em especial.

Contudo, por mais que objetivo da União ao conceder incentivos em matéria de IPI seja estimular um mercado que se encontra retraído, o Município é que absorve o impacto causado pela redução da arrecadação do referido imposto.

Dentre vários fatores que concorrem para o agravamento da crise por que passa o federalismo, três se sobressaíram: a tendência centralizadora da União, a incapacidade dos Municípios em exercer suas competências tributárias e à sujeição do FPM à fatores econômicos e à oscilação na condução da política econômica da União e sua vocação intervencionista na economia através da utilização, por exemplo, do IPI em sua função extrafiscal.

Como fora dito nas linhas iniciais do presente tópico, a crise do federalismo fiscal passa necessariamente por sua falta de efetividade. A existência de entes federativos fracos sob o aspecto econômico, altamente dependentes de outros entes e de transferências constitucionais de recursos, a aglutinação de poderes e recursos na União e a incapacidade dos Municípios em exercer suas próprias competências tributárias acaba por fatalmente retirar do federalismo fiscal a sua efetividade.

À medida em que os fatores supracitados se agravam, o pacto federativo assenta-se sob uma existência meramente formal. Torna-se, em verdade, mera retórica, como bem assevera Berti (2005).

Analisados os fatores que concorrem para o agravamento desta crise do federalismo fiscal, se mostra essencial apontar propostas que possam contribuir para o fortalecimento do pacto federativo e, por conseguinte, do Estado democrático de direito.

4.1 Gestão fiscal responsável X transferências constitucionais

Como se verificou da análise do tópico anterior do presente estudo, o FPM mostra-se insuficiente enquanto ferramenta de distribuição de renda e instrumento estatal de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os Municípios, em razão da alta dependência dos Municípios aos repasses federais.

Soma-se a este fator a inércia da municipalidade em exercer plenamente as competências que lhe são constitucionalmente atribuídas. Verifica-se que esta inércia se dá não só pela falta de recursos que assombra grande parte dos Municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, mas também pela sucessão de gestões irresponsáveis, caracterizadas pela falta de ações planejadas e de transparência no uso dos recursos públicos.

Ao deixar de exercer suas competências constitucionalmente atribuídas, a municipalidade deixa de observar os requisitos essenciais para a responsabilidade na gestão fiscal.

A municipalidade é também culpada pelo atual quadro de crise por que passa o federalismo fiscal brasileiro. Não se pode desconsiderar que vários municípios encontram-se em situação crítica, do ponto de vista do equilíbrio de suas contas, muito em função de gestões irresponsáveis.

No sentido de exigir uma gestão fiscal responsável e eficaz, de grande importância foi a publicação, em 4 de maio de 2000, da Lei Complementar nº. 101, comumente denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre o contexto de criação da LRF, assim ensinam Flávio Couto Bernardes e Rafael Alves Nunes:

Sabidamente, nosso país possui um histórico de má gestão dos recursos públicos, quadro do qual se pode destacar o excesso de despesas, baseado na obtenção de empréstimos, financiamentos e renegociações de dívidas. Esta falta de responsabilidade na gestão fiscal acabou por comprometer o potencial do crescimento do país, reduzir a capacidade de investimento dos entes federados e aumentar o descrédito popular em relação à Administração Pública. Esta infeliz tradição de más administrações públicas tornou-se verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento social e econômico do Brasil. Neste contexto se mostrou urgente a criação de mecanismo de controle da gestão dos recursos públicos, estabelecendo limites e fixando penalidades para os gestores que atuassem pautados irresponsabilidade fiscal, com gastos desenfreados e desequilíbrio financeiro. Os debates que antecederam à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal giraram em torno da necessidade de ruptura com esta tradição de péssimas gestões e

de criação de um formato legal que conferisse maior eficiência à Administração Pública.¹⁹⁴

Logo em seu primeiro artigo, a referida Lei Complementar conceitua a responsabilidade na gestão fiscal da seguinte forma:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.¹⁹⁵

Como é possível se observar da inteligência do referido dispositivo legal, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma série de ações voltadas à busca pelo equilíbrio das contas públicas, bem como respeito aos limites impostos na norma em análise.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF é, de fato, importante instrumento limitador da atuação dos gestores públicos, ao passo em que vincula sua atuação aos limites estabelecidos com vistas à busca pelo equilíbrio das contas públicas e pela aplicação responsável dos recursos públicos.

Contudo, cabe aqui apontar uma crítica em relação a referida Lei Complementar. Em seu art. 11º, a LRF estabelece como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a “[...] instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.” (Brasil, 2000).

Estabelece parágrafo único do referido art. vedação expressa da realização de transferências voluntárias para o ente que não observe os requisitos essenciais para a gestão fiscal responsável descritos em seu *caput*.

A referida vedação, do ponto de vista de sua eficácia em exigir do gestor público responsabilidade na gestão das receitas públicas, é louvável. Contudo, mostra-se eficaz somente no tocante às transferências voluntárias.

¹⁹⁴ BERNARDES, Flávio Couto; NUNES, Rafael Alves. A ausência da correção monetária da base de cálculo do IPTU e a renúncia de receita na lei de responsabilidade fiscal. In: Direito Tributário II. Demetrius Nichele Macei; Maria Tereza Fonseca Dias; João Hélio de Farias Moraes Coutinho;. (Org.). 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1. P. 20.

¹⁹⁵ BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 mai. 2000.

Como se sabe, transferências voluntárias são a entrega de recursos de um ente federativo a outro, com caráter nitidamente cooperativo, sem que decorram de determinação constitucional.

Costa e Cavalcante Neto assim conceituam as transferências voluntárias:

As transferências voluntárias são repasses de recursos correntes ou de capital da União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional ou legal.¹⁹⁶

Ainda segundo os referidos autores, as transferências voluntárias são viabilizadas através de convênio, contrato de repasse e termo de parceria.

Nota-se, desta forma, que o art. 11º, parágrafo único, da LRF obriga o gestor público a ser responsável na gestão fiscal do ente por ele administrado sob pena de serem interrompidas as transferências voluntárias realizadas por outros entes federativos.

Contudo, esta mesma vedação não existe em relação às transferências constitucionais, caso do FPM. É justamente neste ponto em que se concentra a crítica anteriormente levantada. Deveria o legislador ter ampliado a referida vedação às transferências constitucionais para que o recebimento dos recursos do FPM fosse condicionado à gestão fiscal responsável. Como não há a referida vedação, os gestores continuam administrando as contas públicas com total irresponsabilidade fiscal e sem visar o equilíbrio das contas do ente federado, sem receio de ter interrompidos as transferências constitucionais.

¹⁹⁶ COSTA, Fabio Gondim Pereira da; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá. Manual de obtenção de recursos federais para os municípios. Brasília: Senado Federal, Gabinete do Senador Ciro Nogueira, 2012, 108p.

5 PROPOSTAS DE INICIATIVAS DE COMBATE À CRISE

O presente trabalho não possui a pretensão de apresentar propostas definitivas e salvadoras em relação ao quadro de crise que se evidencia no federalismo brasileiro. Busca-se, em verdade, apresentar medidas que seriam viáveis no sentido de possuírem real aplicabilidade no mundo fenomênico.

Após os estudos realizados e diante de várias indagações feitas – algumas ainda sem resposta, diga-se – chegou-se a três propostas interessantes. Antes de passar à sua análise, mostra-se imperioso elucidar que todas elas possuem um objetivo comum: conferir aos entes federativos meios para exercer suas competências de maneira plena e, assim, reafirmar sua autonomia perante os demais.

Uma federação forte se constrói necessariamente com entes federativos independentes, autônomos e plenamente capazes de exercer todas as atribuições que lhes são conferidas pela ordem constitucional.

As propostas apresentadas abaixo se traduzem em medidas relativamente simples, mas que exigem vontade política. Em comum, possuem as três medidas o condão de possibilitar à municipalidade meios para exercer de forma efetiva as autonomias financeira e orçamentária tão importantes para a realização de sua própria administração, governo e gestão.

São medidas necessárias e urgentes para que se possa conceber um federalismo fiscal fortalecido e pleno.

5.1 Proposta nº. 1: alteração do art. 153, § 4º, III, da Constituição

O art. 153, VI, da Constituição federal atribui à União competência para instituir Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR). Nos termos do art. 153, § 4º, III, estabelece o texto constitucional que a fiscalização e cobrança deste imposto serão realizadas pelos Municípios que assim o desejarem, na forma da lei.

Contudo, ao exercerem esta faculdade, não podem os Municípios realizar redução deste imposto ou qualquer outra ação que resulte em renúncia de receita.

A Lei nº. 11.250, de 27 de dezembro de 2005, que regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição federal estabelece que a União poderá celebrar convênios com o Distrito federal e Municípios, através da Secretaria de Fazenda

Nacional, que objetivem delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR.

Ao delegar as funções de fiscalização e cobrança do ITR, através de convênio, ao Distrito Federal e aos Municípios, a União não deixa de ser a entidade política originariamente competente para fazê-lo. Mostra-se uma opção interessante, haja visto que a autoridade local, em razão da proximidade geográfica em relação aos imóveis localizados em seu território, tem maior possibilidade de efetuar a fiscalização e cobrança do ITR com maior eficiência.

Atualmente, em função da dificuldade da fiscalização e da baixa arrecadação em comparação com outros impostos de competência da União, observa-se que o ITR possui alto grau de sonegação fiscal. A delegação, mediante convênio, da fiscalização e arrecadação aos Municípios, possui o poder de reduzir esta situação, pois a fiscalização será, como fora dito, mais eficiente.

Os Municípios que optam por exercer a faculdade que o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição federal lhes permite acabam por aumentando consideravelmente sua arrecadação tributária.¹⁹⁷

Ao fazer a referida opção e celebrar o convênio, o Município ou o Distrito Federal passam a fazer jus à totalidade da arrecadação do ITR, nos termos do § 3º do art. 10º do Decreto nº. 6.433, de 15 de abril de 2008. Caso não o faça, terá direito à 50% da arrecadação do ITR incidente sobre os imóveis rurais situados em seu território. Como se observa, é uma clara forma de aumentar as receitas tributárias, sobretudo de municípios com extensa área rural.

Haja visto tratar-se de uma faculdade prevista constitucionalmente e que exige celebração de convênio através da Secretaria de Fazenda Nacional, resta demonstrado que a União não preocupa-se muito com a arrecadação deste tributo, sendo que quando realiza-se o referido convênio, a União passar a não ter direito a nenhuma parcela do ITR.

Soma-se à este fato a pouca arrecadação que a União tem com este tributo, sobretudo se em comparação com outros, como IPI e IR. Porém, o que pode ser pouco para a União, trará benefícios enormes para os Municípios e o Distrito Federal.

¹⁹⁷ MUNICÍPIOS aumentam arrecadação ao optarem pelo convênio do ITR. Brasília, Portal Federativo – Secretaria de Governo, 16 set. 2014.

Deste modo, mostra-se mais razoável alterar o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição federal para suprimir o elemento condicionante da celebração de convênio através da Secretaria de Fazenda Federal, transmitindo à todos os Municípios e ao Distrito Federal a competência para fiscalizar e cobrar o ITR.

Deste modo, a faculdade se tornaria um dever desprendido da atual burocracia em ter de celebrar convênios. Em contrapartida, os Municípios passariam a dispor de mais recursos para poder realizar suas atribuições e exercer suas competências, lhes possibilitando atender de modo mais eficiente as necessidades locais. Como consequência, tem-se a restauração da autonomia financeira destes entes, fator de fundamental importância para o fortalecimento do federalismo fiscal.

Salienta-se, ainda, que tal medida traria benefícios em especial aos Municípios de pequeno porte, justamente aqueles que atualmente encontram-se mais dependentes das transferências constitucionais. Ressalta-se, ainda, que apenas seriam delegadas apenas a fiscalização e cobrança do ITR aos municípios, permanecendo a competência tributária com a União.

5.2 Proposta nº. 2: alteração dos incisos I e II do § 5º do art. 153 da Constituição Federal

O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF). A Lei nº. 7.766, de 11 de maio de 1989, define o ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial em seu art. 1º, que assim estabelece:

Art. 1º O ouro em qualquer estado de pureza, em bruto ou refinado, quando destinado ao mercado financeiro ou à execução da política cambial do País, em operações realizadas com a interveniência de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, na forma e condições autorizadas pelo Banco Central do Brasil, será desde a extração, inclusive, considerado ativo financeiro ou instrumento cambial.

§ 1º Enquadra-se na definição deste artigo:

I - o ouro envolvido em operações de tratamento, refino, transporte, depósito ou custódia, desde que formalizado compromisso de destiná-lo ao Banco Central do Brasil ou à instituição por ele autorizada.

II - as operações praticadas nas regiões de garimpo onde o ouro é extraído, desde que o ouro na saída do Município tenha o mesmo destino a que se refere o inciso I deste parágrafo.¹⁹⁸

¹⁹⁸ BRASIL. Lei nº. 7.766, de 11 de maio de 1989. Diário Oficial da União, Brasília, 11 mai. 1989.

Neste caso, o imposto é devido na operação de origem e terá alíquota mínima de 1%, sendo que o produto da arrecadação será repartido entre Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem e em percentual de 30% (art. 153, § 5º, I) e o Município de origem em percentual de 70% (art. 153, § 5º, II).

O que se propõe aqui é repassar a totalidade do produto da arrecadação deste tributo ao Município de origem. Tem-se argumento parecido com o utilizado na proposta nº1: a relevância que esta transferência possui nas receitas dos Estados e Distrito Federal, em comparação com os demais impostos de sua competência – com arrecadação notadamente superior – é pequena.

Por outro lado, este valor implicaria aumento considerável nas contas dos municípios, contribuindo para que estes possam efetivar sua autonomia financeira e lhes possibilitando realizar sua administração, autogoverno e auto-organização. Nota-se que esta proposta guarda relação com os princípios e objetivos do federalismo cooperativo, pautado pelo sentimento de solidariedade e com objetivos de redução das desigualdades e maior integração regional e nacional.

5.3 Proposta nº. 3: Revisão da renúncia de receita na Lei de Responsabilidade Fiscal

A última proposta é, em verdade, a de aplicação mais complexa. Como fora abordado quando da análise da crise do federalismo fiscal, viu-se que um fator que prejudica os entes locais que tem no FPM grande parcela de suas receitas correntes, é a utilização do IPI com objetivos extrafiscais.

A União, ao conceder incentivos fiscais em matéria de IPI em determinado segmento do mercado com vistas à estimular seu desenvolvimento econômico, imputa o impacto queda na arrecadação aos Municípios.

O impacto maior é absorvido pelos Municípios de pequeno porte que, no Brasil, passam de 4000, por não possuírem meios para exercer suas competências tributárias e obter rendas próprias.

Uma política econômica assentada em concessões de incentivos fiscais, sobretudo em matéria de IPI, deve ser concebida com cautela. Por mais que o IPI possua caráter extrafiscal e permita ao Estado intervir em determinados seguimentos econômicos para estimular seu crescimento ou reter uma inflação

instável, por exemplo, não se pode perder de vista aqueles que dependem do FPM para realizar sua administração.

Conforme nos ensinam Flávio Couto Bernardes e Rafael Alves Nunes:

A Lei Complementar (LC) nº. 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, possui fundamental papel como instrumento regulador da atuação da administração pública e constitui-se em verdadeiro mecanismo de controle da atuação estatal, sendo essencial para coibir discricionariedades ou distorções no uso das verbas públicas e equilibrar as contas públicas.¹⁹⁹

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê, em seu art. 14^o, a possibilidade de renúncia de receita, nos seguintes termos:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.²⁰⁰

O referido dispositivo prevê a renúncia de receita e estabelece condições para sua realização. Contudo, o disposto neste artigo não se aplica à alguns tributos de competência da União, dentre eles o IPI de tal sorte que, pode o governo central conceder incentivos fiscais, reduzir alíquotas sem ter de demonstrar qual é o impacto da não-entrada daqueles recursos nos cofres públicos no exercício financeiro em que sejam concedidos tais incentivos e nos dois seguintes.

Não precisa a União demonstrar a previsão da estimativa da renúncia de receita na lei orçamentária ou apresentar medidas de compensação.

Em que pese ser o IPI importante instrumento de intervenção estatal no domínio econômico com vistas a sanar determinada situação que possa

¹⁹⁹ BERNARDES, Flávio Couto; NUNES, Rafael Alves. A ausência da correção monetária da base de cálculo do IPTU e a renúncia de receita na lei de responsabilidade fiscal. In: Direito Tributário II. Demetrius Nichele Macei; Maria Tereza Fonseca Dias; João Hélio de Farias Moraes Coutinho;. (Org.). 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1. P. 20.

²⁰⁰ BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 mai. 2000.

comprometer a economia, a não sujeição da União aos limites e condições impostos no art. 14 da LRF lhe garante plena liberdade para alterar as alíquotas do referido tributo sem se preocupar com as consequências da diminuição da arrecadação com o IPI.

Todavia, a diminuição na arrecadação resulta em grandes prejuízos para os pequenos Municípios. A arrecadação do IPI e do IR já é suscetível a influência de fatores econômicos, como uma crise econômica, retração do mercado, desequilíbrio na balança cambial, etc.

Ressalta-se que o foco da proposta de alteração aqui apresentada reside nos pequenos Municípios pelo fato de serem eles mais dependentes do FPM do que Municípios maiores e com mais possibilidades de obtenção de renda por meios próprios.

Como fora analisado ao longo deste estudo, os municípios pequenos muitas vezes se omitem em relação ao exercício de suas competências tributárias por simplesmente não dispor de recursos – financeiros e humanos – para manter uma estrutura tributária adequada para instituir, fiscalizar e cobrar tributos.

O que se propõe aqui é que a alteração do inciso I do § 3 do art. 14 da Lei Complementar nº. 101/2000 para que a União tenha que atender às condições ali contidas para poder conceder benefícios fiscais em matéria de IPI. A nosso ver, esta modificação não limita o poder de tributar da União, apenas estabelece parâmetros para que a concessão de benefícios fiscais seja realizada de forma responsável e eficaz.

No início deste tópico foi falado que esta proposta possui aplicação prática mais difícil do que as expostas anteriormente. Esta é, inclusive, uma reivindicação já existente dos Municípios, conforme fora analisado no tópico 3.1.4, no qual verificou-se que o STF reconheceu a Repercussão Geral do objeto do Recurso Extraordinário 705423 – Sergipe.

Como fora dito no referido tópico, este julgamento terá consequências políticas, jurídicas e econômicas para a federação brasileira, qualquer seja seu resultado.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou chamar a atenção para uma realidade preocupante vivenciada atualmente no Brasil: a crise por que passa o federalismo fiscal. Esta crise, que abala as estruturas do Estado federal brasileiro, funda-se em uma falta de autonomia por parte dos entes federativos.

A investigação nos mostrou que vários são os motivos que concorrem para o este quadro preocupante: tradição brasileira de centralização de poderes e recursos na União, alto grau de dependência dos Municípios de pequeno porte em relação às transferências constitucionais (e a insuficiência do FPM), omissão de entes federativos em exercer competências tributárias que lhes são próprias, guerra fiscal, entre outros.

Delimitou-se o tema, elegendo como pontos cruciais para estudo a questão da tendência centralizadora da união e a alta dependência dos Municípios à um FPM que se mostra insuficiente para cumprir os fins para o qual foi criado.

A pesquisa realizada verificou que o FPM mostra-se insuficiente enquanto ferramenta de distribuição de renda e instrumento estatal de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os Municípios, em razão da alta dependência dos Municípios aos repasses federais.

Contudo, tornou-se evidente que a inércia da municipalidade em exercer plenamente as competências que lhe são constitucionalmente atribuídas também contribui para o agravamento do quadro de crise por que passa o Federalismo fiscal brasileiro. Sucessivas gestões irresponsáveis, caracterizadas pelo total desrespeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, acabam por comprometer o equilíbrio das contas públicas da municipalidade.

Restou claro que a aglutinação de poderes e recursos pela União e a incapacidade de os Municípios em realizar suas atribuições e competências através de renda própria contribui para o enfraquecimento pacto federativo.

Ao longo da história brasileira, foi possível observar que o federalismo experimentou momentos de maior ou menor centralização e, eventualmente, passou a existir apenas nominalmente, como nos momentos de autoritarismo.

A Constituição federal de 1988 com seus avanços e inovações em relação ao modelo federado, buscou reconhecer a autonomia dos entes locais e lhes atribuiu uma série de competências e rendas correspondentes para que pudessem realizar

sua administração, autogoverno e auto-organização de maneira independente e autônoma.

Contudo, uma sorte de fatores já explicitados foi enfraquecendo o pacto federativo ao longo destes 27 anos de vigência da Constituição Cidadã. Porém, o fortalecimento do pacto federativo e a realocação do Brasil nos trilhos do desenvolvimento econômico e da redução das desigualdades sociais e regionais não necessita de fórmulas milagrosas ou medidas inviáveis.

Dessa forma, para que seja possível reverter a crise atual, deve-se, além de reconhecer a autonomia das pessoas políticas locais, lhes propiciar efetivar tal autonomia.

A pesquisa realizada propiciou verificar que são vários os fatores que concorrem entre si como personagens responsáveis pela crise por que passa o Federalismo fiscal brasileiro. Tem-se a guerra fiscal, a aglutinação de competências e recursos nas mãos da União Federal, a insuficiência do FPM, a falta de autonomia de alguns entes federativos.

Em vista dos argumentos expostos, sem a pretensão de encontrar uma solução definitiva para a referida crise, foram apresentadas três propostas que visam fortalecer o federalismo através da restauração da autonomia dos municípios.

Tais propostas mostram-se plenamente viáveis sob o ponto de vista jurídico, tendo em vista se tratar de medidas verdadeiramente simples, mas dependentes de vontade política. Em comum, as três medidas objetivam conferir à municipalidade meios com os quais possam exercer efetivamente as competências e atribuições que lhes são conferidas em sede constitucional.

Buscou-se, com a presente pesquisa, compreender o papel que a má gestão do FPM e sua insuficiência possuem na crise do federalismo fiscal para que, ao final, fossem apresentadas propostas simples e viáveis para atenuar a referida crise, possibilitando o fortalecimento do federalismo fiscal, de modo a propiciar a redução das desigualdades sociais, melhor distribuição de renda e conquista do poder de investimento por parte da administração pública.

Salienta-se que o presente estudo possui como objetivo precípua chamar a atenção da sociedade para o tema ora proposto e suscitar debates acerca de maneiras viáveis de se restaurar a força do pacto federativo.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ANTINARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. **Revista da Faculdade de Direito** - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012.

Disponível em:

<<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p445>>. Acesso em: 26 out. 2015.

AMARAL, Roberto. O constitucionalismo da era Vargas. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 41, n. 163, p. 85-92, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/979>>. Acesso em: 15 set. 2015.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (*E-book*)

ARGULLOL, Enric; BERNADÍ, Xavier. **Kingdom of Spain**. Canada: Forum of federations, 2005. Disponível em:

<http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_2/BK2-C09-es-ArgullolBernardi-en.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Globo, 1990.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181609>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

_____. Organização do poder: a institucionalização do Estado. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 23, n. 90, p. 5-34, abr./jun. 1986. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181714>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; et al. O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos estados. Brasília, **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 186, p. 153-169, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198680>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 2, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137570>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **1946**. 3. ed. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 5, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/139953>>. Acesso em: 03 set. 2015.

Deutscher Bundestag. **Basic Law for the Federal Republic of Germany**. German Parliament. 2012. Disponível em: <http://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf>. Acesso em: 28 out. 2015.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. P. 67. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198693>>. Acesso em: 24 out. 2015.

BELO HORIZONTE. **Relatório do balanço geral – exercício de 2014**. Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Município, 2014. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=contaspublicas&tax=46520&lang=pt_BR&pg=6420&taxp=0&>>. Acesso em: 17 out. 2015.

BERCOVI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, vol. 3, nº. 1, p. 13-28, mar. 2002. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>>. Acesso em: 03 out. 2015.

BERNARDES, Flávio Couto; NUNES, Rafael Alves. A ausência da correção monetária da base de cálculo do IPTU e a renúncia de receita na lei de responsabilidade fiscal. In: **Direito Tributário II**. Demetrius Nichele Macej; Maria Tereza Fonseca Dias; João Hélio de Farias Moraes Coutinho;. (Org.). 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 6-33.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal e a Gestão da Administração Pública**. Belo Horizonte: Educação e Cultura, 2008.

_____. **O imposto sobre valor agregado no federalismo brasileiro**. 2000. 627 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2000.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**: Belo Horizonte. V. 98, p. 159-174, jul./dez. 2008.

BERTI, Flávio Azambuja. **Federalismo fiscal e defesa de direitos do contribuinte: efetividade ou retórica**. Campinas: Bookseller, 2005.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de informação legislativa**: Brasília. v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181197>>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. A Constituição do Império. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 24, n. 94, abr./jun. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181751>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____; AMARAL, Roberto. (Orgs.). **Constitucionalismo: República, 2º Parte (1937-1963), 3ª Parte (1985-2002), regimento interno das constituintes brasileiras**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. V. 9. (Coleção Textos políticos da história do Brasil). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/81929>>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____; AMARAL, Roberto. (Orgs.). **Revolução de 30 e Governo Provisório**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. V. 4. (Coleção Textos políticos da história do Brasil). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/81924>>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____; AMARAL, Roberto. (Orgs.). **Segunda República (1934-1945), Estado Novo (1937-1945)**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. V. 5. (Coleção Textos políticos da história do Brasil). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/81925>>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Ato complementar nº. 35 de 28 de fevereiro de 1967. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-35-67.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. Constituição (1891). **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. Constituição (1934). **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 03 set. 2015.

_____. Constituição (1967). **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. Constituição (1967). **Constituição da república Federativa do Brasil: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969**. Brasília: Senado, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 06 ago. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. Decisão Normativa 133/2013 (Exerc. 2014). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D2B6405014D2FA801CD6824>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Decreto nº. 6.433 de 15 de abril de 2008. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6433.htm>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Decreto-Lei nº. 1.881 de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1881.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. Constituição (1946). Emenda constitucional nº. 18 de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário. **Diário Oficial da União**: Brasília, 6 dez. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº. 55 de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 set. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc55.htm>. Acesso em: 09 out. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº. 84 de 2 de dezembro de 2014. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc84.htm>. Acesso em: 09 out. 2015.

_____. Lei nº. 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. Lei nº. 7.766, de 11 de maio de 1989. Dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 mai. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7766.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. Lei nº. 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. Lei nº. 9.393, de 19 de dezembro de 1966. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Lei nº. 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta o inciso III do § 4o do art. 153 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. Lei complementar nº. 62 de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. REPERCUSSÃO Geral: STF decidirá se benefícios fiscais podem impactar em valores repassados para FPM. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 17 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=238809>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 572762. Min. Relator: Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 05 nov. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=546141>>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 705423. Relator: Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 03 set. 2012. (Processo Eletrônico). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4284492>>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral no recurso extraordinário 705.423 Sergipe. Recurso Extraordinário 705423. Relator: Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 27 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=142203710&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. **Transferências governamentais constitucionais**. Tribunal de Contas da União: Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRAZIL. Constituição (1824). **Constituição política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 03 out. 2015.

BREYNER, Frederico Menezes. As regras atuais do FPM: questões jurídicas e econômicas pertinentes ao impacto dos benefícios fiscal concedidos pela União federal no âmbito do IPI e IR. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). **Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual**, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 2, p. 175-187. (Coleção Federalismo e Tributação).

BRUHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os municípios brasileiros. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 118, p. 41-52, abr./jun. 1993. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176124>>. Acesso em: 23 set. 2015.

CARVALHO, Adelcimar. FPM cai e Cruzeiro do Sul terá cortes de servidores e investimentos: Prefeito convocou secretários para decidir ações que serão adotadas. Secretaria de Obras demitiu 25 servidores em novembro. **G1 Acre**, Rio de Janeiro, 03 dez. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2015/12/fpm-cai-e-cruzeiro-do-sul-tera-cortes-de-servidores-e-investimentos.html>>. Acesso em: 20 out. 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**, 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (*E-book*).

CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181588>>. Acesso em: 31 out. 2015.

CAVALCANTI, Themístocles; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **1967**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 6, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137603>>. Acesso em: 17 out. 2015.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Estudos Técnicos/CNM – Previsão da STN para dezembro de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/10122015_Nota_FPM_Dezembro_2015_Previsao.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Tesouro indica redução nos recursos do FPM para próximos meses, CNM alerta gestores**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/municipios-devem-atentar-para-previsao-do-tesouro-de-repasse-do-fmp-aconselha-cnm>>. Acesso em: 19 out. 2015.

COSTA, Fabio Gondim Pereira da; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá. Manual de obtenção de recursos federais para os municípios. Brasília: **Senado Federal**, Gabinete do Senador Ciro Nogueira, 2012, 108p. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/385453>>. Acesso em: 15 out. 2015.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2007. Cap. 3, p. 211-222.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINHEIRO DO FPM representa até 80% do orçamento das pequenas cidades: Orçamento para 2015 deve ser em média, 10% maior. Porém, tendência é que União reduza repasses, diz presidente da Ampar. **G1 Zona da Mata**, Rio de Janeiro, 29 dez. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2014/12/dinheiro-do-fpm-representa-ate-80-do-orcamento-das-pequenas-cidades.html>>. Acesso em: 10 out. 2015.

ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Saraiva, 2010. (*E-book*).

_____. O estado federal Brasileiro à luz da constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 86, 1991. P. 116-129. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67158>>. Acesso em: 27 set. 2015.

_____. **Curso de direito constitucional**, 40. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. (*E-book*).

_____. O estado federal Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 77, 1982. P. 131-140. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66947/69557>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

GOMES, Luciano de Souza. Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? Brasília: **Senado Federal**, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013, 5p, n. 8, (Coleção Orçamento Público em Discussão). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496341>>. Acesso em 29 out. 2015.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. HERRERA, Heitor Almeida. (Trad.). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984.

HORTA, Raul Machado. A posição do município no direito constitucional federal brasileiro. **Revista de informação legislativa**: Brasília, v. 19, n. 75 (jul./set. 1982). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181387>>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. Problemas do federalismo brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, v. 9, out./1957. P. 68-88. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/601>>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 18, n. 72, out./dez. 1981. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181290>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. BORGES, Luís Carlos. (Trad.). 3ª. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KFOURI JR, Anis. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. (E-book).

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MENDES, Marcos José; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: **Senado Federal**, Consultoria Legislativa, 111p, abr. 2008. (Textos para discussão/ Conleg; 40). Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/94747>>. Acesso em: 26 out. 2015.

MONTESQUIEU, Baron. **O espírito das leis**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. (e-book)

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004.

MUNICÍPIOS aumentam arrecadação ao optarem pelo convênio do ITR. Brasília: **Portal Federativo** – Secretaria de Governo, 16 set. 2014. Disponível em:

<<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/midias/municipios-aumentam-arrecadacao-ao-optarem-pelo-convenio-do-ittr>>. Acesso em: 13 out. 2015.

“Na atual Federação, Estados e Municípios ficam com um pires furado na mão”, afirma Anastasia. Brasília: **PSDB** – Partido da social democracia brasileira, 10 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/na-atual-federacao-estados-e-municipios-ficam-com-um-pires-furado-na-mao-afirma-anastasia/>>. Acesso em: 11 out. 2015.

NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 1, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137569>>. Acesso em: 09 ago. 2015.

NUNES, Rafael Alves; COSTA, Alexandre Freitas. O federalismo fiscal em crise: a insuficiência do FPM. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). **Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual**, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 2, p. 189-198. (Coleção Federalismo e Tributação).

OLIVEIRA, Júlio M.; PEREIRA, André Luiz dos Santos. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a revolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). **Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual**, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 1, p. 25-34. (Coleção Federalismo e Tributação).

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAZZINATO, Alceu L.; SENISE, Maria Helena V. **História moderna e contemporânea**. 14 ed. São Paulo: Ática, 2005.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As modificações do federalismo e a repartição da competência tributária no direito constitucional brasileiro. In: DERZI, Misabel Abreu Machado, BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes. (Orgs.). **Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual**, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015. Cap. 1, p. 139-149. (Coleção Federalismo e Tributação)

PIRES, Adilson Rodrigues. **Contradições no direito tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no estado brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/482>>. Acesso em: 26 set. 2015.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 3, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137602>>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. A Constituição de 1934. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 23, n. 89, p. 63-102, jan./mar. 1986. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181668>>. Acesso em 28 set. 2015.

PORTO, Walter Costa. **1937**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 4, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137571>>. Acesso em: 17 set. 2015.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **A federalização das novas comunidades: a questão da soberania**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

REALE, Miguel. **Política e Direito**. São Paulo: Saraiva, 2006. (e-book).

REIS, Élcio Fonseca. **Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

ROCHA, C. Alexandre A. **O FPM é constitucional?** Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2013. (Coleção Textos para Discussão, n. 124). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243274>>. Acesso em: 09 out. 2015.

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. v. 11, n. 2, 2011. P. 323-338. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8343/6612>>. Acesso em: 10 set. 2015.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. A revolução de 1930 e seu legado político. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 18, n. 72, p. 29-44, out./dez. 1981. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181347>>. Acesso em: 27 set. 2015.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de informação legislativa**, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/787>>. Acesso em: 13 out. 2015.

SANTIAGO, Pedro. FPM diminui 10% e APPM diz que situação das prefeituras é caótica: Fundo de Participação dos Municípios gera 90% das receitas das cidades. **G1 Piauí**, Rio de Janeiro, 29 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/11/fpm-diminui-10-e-appm-diz-que-situacao-das-prefeituras-e-caotica.html>>. Acesso em: 21 out. 2015.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUTO, Isabella. Prefeituras sofrem com corte nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios: Grande parte das prefeituras em Minas e Brasil afora não pagou o 13º salário e, portanto, recebe menos do FPM. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 21 jan. 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/01/21/interna_politica,609962/cofres-raspados-e-muitas-queixas.shtml>. Acesso em: 20 out. 2015.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. **Revista de informação legislativa**: Brasília, v. 42, n. 165, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/317>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

TÁCITO, Caio. **1988**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 7, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/139952>>. Acesso em: 30 set. 2015.

TEIXEIRA, Alessandra Machada Brandão. **A tributação sobre o consumo de bens e serviços**. Belo Horizonte: Malheiros, 2002.

UNITED STATES. (1787). **Constitution of the United States**. Washington: United States Senate, 1787. Disponível em: <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em 10/09/2015.