

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil

The distribution of income between entities of the federation and its impact in the brazilian federalism: An investigation into the development of financial-fiscal federalism in Brazil

Raquel Mousinho de Moura Fé

Sumário

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA: APORTES POSIBLES DESDE EL DERECHO	2
María Valeria Berros	
MATÉRIA AMBIENTAL NOS TRIBUNAIS DA AUSTRÁLIA E NOVA ZELÂNDIA	17
Marcio Oliveira Portella	
CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS DA ORIGEM DA CDB ÀS METAS DE AICHI	28
Ana Paula Leite Prates e Marta de Azevedo Irving	
DIMENSÕES LINGUÍSTICAS DA DESIGUALDADE NO BRASIL: OS DIVERSOS NOMES LEGAIS DE UM MESMO FENÔMENO.....	59
Jefferson Carús Guedes	
ECONOMIA, ÉTICA E TRIBUTAÇÃO: DOS FUNDAMENTOS DA DESIGUALDADE	77
Rafael Köche e Marciano Buffon	
A REPARTIÇÃO DE RENDAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA INVESTIGAÇÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO NO BRASIL.....	94
Raquel Mousinho de Moura Fé	
UMA AVALIAÇÃO DO ÍNDICE DE INCLUSÃO FINANCEIRA NOS ESTADOS DO NORDESTE BRASILEIRO	116
Diego Araujo Reis e Osvaldo Sousa Ventura	
FATORES DETERMINANTES DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	133
Leandro Campi Prearo, Maria Clara Maraccini e Maria do Carmo Romeiro	
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO E DIFUSÃO DA CULTURA NO BRASIL E O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA.....	157
Telma Rocha Lisowski	
MOLDANDO A “RESERVA DO POSSÍVEL” NO TEMPO: A SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO DIREITO DIFUSO FUNDAMENTAL.....	171
Leonardo Romero Marino	

O PODER JUDICIÁRIO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	195
João Luis Nogueira Matias e Águeda Muniz	
EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OFERTA NA OMC, UMA REFLEXÃO DESMISTIFICADA, COM BASE EM DADOS ESTATÍSTICOS	208
Marcel Vitor Guerra	
A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	224
André Viana Custódio e Rafael Bueno da Rosa Moreira	
A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À CRIMINALIDADE	247
Júlio Lopes Hott	
PROCESSO ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS.....	274
Pablo Malheiros da Cunha Frota	
SOCIEDADES PRIMITIVAS E DIREITO CONTEMPORÂNEO: DE QUE FORMA A JUSTIÇA TRIBAL PODE NOS AJUDAR A REPENSAR A NOSSA JUSTIÇA	303
Amanda Rodrigues e Tiago Themudo	
DIREITO PRIVADO, JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E O ARGUMENTO DA DUPLA DISTORÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA	318
Leandro Martins Zanitelli	
DISTORÇÕES NO CONTROLE CADASTRAL DAS ENTIDADES SINDICAIS E CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	334
Ricardo Bravo	
PLÁGIO EM TRABALHOS ACADÊMICOS: PROPOSTA DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE INTEGRIDADE	354
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Marcelo Dias Varella	

A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil*

The distribution of income between entities of the federation and its impact in the brazilian federalism: An investigation into the development of financial-fiscal federalism in Brazil

Raquel Mousinho de Moura Fé**

RESUMO

Qual é o papel dos instrumentos de meação de recursos da União com os Estados e Municípios no contexto do federalismo praticado no Brasil? Este artigo objetiva investigar o federalismo instalado no Brasil a partir dos mecanismos de repartição de rendas entre os entes da Federação. Lança-se a averiguar como foram insertos, nas diversas constituições federais (desde aquela de 1891 até a de 1988), esses meios de auxílio mútuo entre os “entes parciais” do Estado Federal, com vistas a discernir seu grau de importância na dogmática federativa nacional. À guisa de conclusão, tem-se que o federalismo pátrio, conquanto marcado por movimentos de centralização e descentralização, sempre pendeu e foi determinante para o agigantamento da União, de maneira que hoje a análise do federalismo não mais prescinde da sua análise econômico-financeira, haja vista que ele é mantido devido à divisão do orçamento federal com os Estados e Municípios.

Palavras-chave: Repartição de rendas. Federalismo brasileiro. Federalismo fiscal-financeiro.

ABSTRACT

What is the role of instruments created to share federal funds to states and municipalities in the context of federalism practiced in Brazil? This paper aims to investigate federalism installed in Brazil from the mechanisms for allocating income between members of the Federation. Its intent is to analyze the various Brazilian federal constitutions (since that 1891 to 1988) to understand what these instruments meant at their time in terms of mutual assistance promoted by the Federal Government. Thus it will be possible to discern their level of importance in the national federation dogmatic.

* Recebido em 30/05/2014
Aprovado em 11/07/2014

** Procuradora da Embrapa. Mestranda em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: raquelmourafe@yahoo.com.br

In conclusion, we have that the Brazilian federalism, although marked by movements of centralization and decentralization, always hung and was crucial to the aggrandizement of the Federal Government, so that today the analysis of federalism no longer dispense with its economic and financial analysis, given that it is maintained on behalf of the division of the federal budget to the states and municipalities.

Keywords: Revenue sharing. Brazilian federalism. Fiscal federalism.

1. INTRODUÇÃO

Como já disse José Afonso da Silva, o Estado Federal é “a síntese jurídica de um processo político-social caracterizado, pois, pela antítese disjunção/integração. A tensão entre esses dois aspectos contraditórios tem proporcionado, ao longo de nossa história, as variações do federalismo brasileiro”¹.

O federalismo ambientado no Brasil inegavelmente inspirou-se no modelo norte-americano². Nos Estados Unidos, ele foi criado como consequência do fato de que “[...] a Confederação era insuficiente para assegurar a união permanente dos Estados e para dar a essa união os meios de que ela necessitava. Era preciso aperfeiçoar a Confederação”³, que “[...] não passava da soma dos componentes políticos das antigas colônias inglesas, gerando um governo extremamente instável devido aos constantes impasses políticos”⁴.

A condição social, a religião e os costumes dos primeiros emigrantes exerceram sem dúvida enorme influência sobre o destino de sua nova pátria. Todavia, não dependeu deles fundar uma sociedade cujo ponto de partida estivesse situado tão somente neles mesmos. Ninguém poderia livrar-se inteiramente do passado; aconteceu-lhes, assim, mesclar, seja voluntariamente, seja sem que o percebessem, às ideias e aos usos que lhes eram próprios outros usos e outras ideias que lhes vinham de sua educação ou das tradições nacionais de seu país.⁵

Inicialmente, o federalismo da Constituição norte-americana “revelou-se um eficiente compromisso político frente a questões práticas imediatas”⁶, relacionadas a guerras e à proteção dos entes federados contra a Grã-Bretanha e à regulamentação do comércio interestadual, estas da alçada do Estado-Central, enquanto tudo o mais remanesceria na esfera de competência dos Estados-Membros. Mas esse “federalismo dualista” foi lentamente sendo substituído pelo “federalismo cooperativo” ou “federalismo moderno”⁷, à medida que “novas incumbências foram designadas ao Estado Federal, redefinindo irreversivelmente sua função”⁸.

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 254. “O grau de retenção de poder local ou de concentração de poder central, ou em outras palavras, o nível de flexibilização ou de centralização política, depende da história do país que se examine”; DOMINGUES, José Marcos. *Federalismo fiscal brasileiro*. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/186.pdf>>. Acesso em: 1 nov.2013; e no mesmo sentido: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 170.

2 “[...] tecnicamente *Estado Federal* corresponde a determinada forma de Estado, criada pelos norte-americanos no final do século XVIII” DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 7.

3 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 12. Na base da Constituição que foi adotada [nos Estados Unidos], está a crença nos direitos naturais do indivíduo, o que determinou a criação de uma forma de Estado e de governo que impedisse a concentração do poder nas mãos de um indivíduo ou de um pequeno grupo. As ideias antiabsolutistas de Locke, assim como as recomendações para a contenção do poder, feitas por Montesquieu, exerceram grande influência sobre os participantes da Convenção de Filadélfia, os quais, na realidade, foram muito além do objetivo inicial de aperfeiçoar a Confederação e criaram o Estado Federal DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 14.

4 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 12.

5 TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: M. Fontes, 2001. p. 52. Todos os textos constitucionais dos estados-partes dos Estados Unidos como a Carta também instituidora da União Federal tratavam de Separação dos Poderes, Congresso Bicameral e Declaração de Direitos FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 18.

6 RABAT, Márcio Nuno. “A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil”. In: *Consultoria Legislativa*, estudo de agosto/2012, p. 5.

7 Especialmente após o *crack* das bolsas de 1929 e o New Deal de Roosevelt, que antecedeu o abandono do liberalismo tradicional e implantação do intervencionismo do Estado (fortalecimento do Executivo federal).

8 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 20.

O federalismo cooperativo veio como redefinição do federalismo norte-americano, apresentando-se na prestação de auxílio financeiro da União aos Estados⁹. Nesse particular, o governo federal coloca-se como líder da política doméstica, ou seja, sendo ele mais progressista que os Estados, está melhor preparado para assegurar a uniformidade e equidade na distribuição de recursos¹⁰. Assim, o modelo federativo reconfigurado como cooperativo contribuiu para a ampliação das competências federais e, desde quando “os Estados Unidos decidiram assumir a tarefa de manter a paz no mundo e de promover a segurança econômica para todo o seu povo, deram um passo avançado no sentido do fortalecimento do governo central”¹¹, o que altera as características tradicionais do federalismo.

O federalismo brasileiro, como as demais federações modernas, “funda-se nesse compromisso norte-americano”¹². O nosso, por seu turno, “ocorreu devido à mera decisão governamental”¹³, firmada por meio do Decreto n. 1, de 15.11.1889¹⁴.

E para investigar como, no federalismo pátrio, a União reparte seus recursos entre os entes da Federação e qual é a repercussão dessa divisão de rendas na caracterização do federalismo brasileiro, este artigo investigará o desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil.

Estabelecendo os marcos desse federalismo, tentará remarcar qual o papel que o auxílio entre os “entes parciais” do Estado Federal cumpriu em cada uma das etapas do federalismo brasileiro.

2. O MARCO INICIAL DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO NO BRASIL (1891-1897)

Em 1891, foi erigida a primeira ordem constitucional no Brasil destinada a descentralizar o poder político. A Constituição da República de 1891, logo em seu artigo 1º, zelou por ressaltar o valor da unidade territorial da Nação, afastando pretensões confederais:

Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por **união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias**, em Estados Unidos do Brasil. (Grifo nosso)

9 Alguns autores definem esse aspecto como ‘federalismo cooperativo’, explicável em vista do engrandecimento do Estado Federal e consequente aumento de recursos, fazendo-o competente para distribuir recursos aos governos locais.

10 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 21.

11 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.p. 46-47.

12 RABAT, Márcio Nuno. “A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil”. In: *Consultoria Legislativa*, estudo de agosto/2012, p. 5.

13 ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 45. Essa foi a decisão de desagregar o poder político central, tornando as antigas províncias em Estados-membros.

14 “Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil. Art. 3º. Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.” Ou seja, tanto o Federalismo quanto a própria República foram formalizados pacificamente pelo mesmo ato. “A interferência militar situada entre o imperador sem herdeiros políticos e o federalismo não amadurecido, desviou a direção dos acontecimentos, sufocou a revolução em marcha. [...] O grupo militar, ao qual o comando é entregue a 15 de novembro, está bem ciente de sua missão e de sua responsabilidade: a garantia da pátria íntegra. Para a preservação desse objetivo supremo não seria possível fragmentar o domínio, senão guardado o vínculo com o centro, homogêneo e, se possível, monolítico” FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 607-608, 610. “Vivendo quatrocentos anos no litoral vastíssimo, em que palejam reflexos da vida civilizada, tivemos de imprevisto, como herança inesperada, a República” CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*: campanha de Canudos. São Paulo: Ateliê Editorial, 2001. p. 317. A propósito, Manoel Ferreira Filho argui que “a bandeira dos republicanos era o federalismo e não a derrubada da Monarquia em si” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 59. Há, contudo, registros de que o ideal federativo no Brasil seja tão antigo quanto a independência ou mesmo anterior a ela. Reconheço que o ideal federativo no Brasil é anterior a Constituição Republicana de 1891 nesse sentido: FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 301-305, mas não há como falar em auxílio mútuo entre entes federativos entre entes federativos, até porque não havia distinção entre o governo central e as províncias, ambos eram um ente só. Ademais, também não havia previsão de auxílio financeiro em norma rígida (como hoje a Constituição Federal), motivo por que, neste artigo, consideramos a Constituição de 1891 como o marco inicial do federalismo fiscal-financeiro no Brasil.

Consoante o princípio federalista recém-instituído nesta ordem constitucional, a União só poderia intervir nos Estados para manter a ordem, a forma republicana de governo e o cumprimento das leis ou para reprimir invasão estrangeira.

A federalização “rompe com a tradicional unidade de fontes legislativas e introduz uma política estadual legitimada pela Constituição Federal”¹⁵. A partir de então, incumbia aos Estados elaborar suas próprias leis, desde que não entrassem em conflito com essa mesma Constituição, além do que podiam decretar impostos sobre exportações, imóveis, indústrias, profissões e transmissão de propriedades. A competência tributária da União se limitava aos impostos sobre importações e às taxas de correios e telégrafos federais.

No que concerne ao auxílio financeiro da União aos seus Estados-Membros, a separação estanque de competências (e responsabilidades) entre eles, típica do federalismo dual, era a regra, excepcionada apenas pelo artigo 5º da Constituição de 1891¹⁶. Ele discorria sobre a sua única hipótese em que cabível o socorro da União aos demais entes que compunham a aliança federal: em caso de calamidade pública, se a União fosse instada a socorrer¹⁷.

Sem ter progredido mais no pertinente ao federalismo financeiro, “o resultado desse sistema foi a manutenção de desigualdades gritantes entre os vários membros da Federação”¹⁸, da assimetria de fato latente entre as suas Unidades. Talvez este tenha sido “o principal fator que logo pôs em evidência a inadequação do arranjo federativo então estabelecido”¹⁹.

Nos governos militares de Deodoro e Peixoto²⁰, o federalismo foi pouco expressivo, ao passo que esteve sufocado pelas manifestações do unitarismo vindas do autoritarismo monárquico e das oligarquias. Os próprios Estados, paradoxalmente, “batalharam pelo incremento da atividade da União”²¹. E “[...] logo se patenteou o desencontro da realidade com a lei, da doutrina com os fatos, do federalismo que se pusera na Constituição com o federalismo que se veio a exercer”²². Do federalismo, o que de fato se conhecia era “somente o que a Constituição de 1891 dispunha textualmente”²³.

3. O PRIMEIRO MARCO DE TRANSIÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO (1897-1926)

Com desprestígio do Exército, consequência do desfecho da Guerra de Canudos (1893-1897), entre nós se operou “a transformação política do Brasil, a maior revolução verificada entre nós — a passagem do poder das mãos da federação, das mãos do Brasil, para as mãos dos Estados”²⁴. Infelizmente, esse cenário transformou-se em propício espaço de implantação da “política dos governadores”, em que “os governadores [...] serão [eram] a eleição, a legitimidade”²⁵.

15 LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História*: lições introdutórias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 339.

16 “Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”

17 O que, segundo regulamentação datada de 1897, dependeria de solicitação formal do pedido e comprovação documentada de que os recursos disponíveis pelo Estado solicitante foram totalmente exauridos tentando desbaratar a calamidade que o atingiu.

18 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 32.

19 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 27.

20 Marechal Deodoro da Fonseca (1889-1891) e Marechal Floriano Peixoto (1891-1894).

21 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 59.

22 “A ditadura de Floriano foi a primeira manifestação perturbadora de unitarismo crônico, violento, autoritário, herdado ao País pela tradição imperial, sobrevivente à queda da monarquia. Do lado oposto, após o interregno dilatatório, estavam as oligarquias, que compunham a nova realidade do poder, enchendo igualmente de temores o ânimo amargurado dos federalistas da Primeira República” BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição*: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 317-318.

23 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 28. Nem a “Revolução” Federalista do Rio Grande do Sul, ocorrida entre fevereiro de 1893 e agosto de 1895, fez expandir o seu ideal de ampliar a autonomia dos Estados federados, descentralizando poder da União Federal.

24 “Não teria sido tão rápida a passagem se não tivesse havido a guerra de Canudos em que foi sacrificado o Exército nacional” FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 636.

25 “O aparelho fiscal e financeiro, concentrado na União, permitia sufocar essa reação, dada a permanente penúria dos Estados

Frisemos que o fim do regime escravocrata no Brasil precipitou a proclamação da República; esta estendeu o direito ao voto, ao passo que tornou as Províncias em Estados, governados por autoridades elegíveis pelo povo. E, encetando o sistema de eleições, pressuposto de participação e autonomia das unidades federadas, tornou-se favorável o surgimento do “coronelismo”²⁶.

Entre 1889-1930, o poder político em nosso país esteve sob o controle de oligarquias rurais, poderes privados não democráticos dos potentados locais, que funcionavam em torno de sistema de reciprocidade, sendo este um “sistema político dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido”²⁷. No eixo Município-Estado, figuravam os “coronéis” e a política dominante do Estado; no eixo Estado-União, os governadores e o guardião da chave do erário em âmbito federal.

Assim funcionava o compromisso “coronelistas”: os chefes locais ofereciam incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais ou federais e os líderes da situação estadual ofereciam carta-branca ao chefe local governista²⁸. À disposição dos chefes locais estavam favores de ordem pessoal e mesmo auxílio financeiro do Estado. “É, pois, a fraqueza financeira dos Municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o ‘coronelismo’²⁹, na sua expressão governista”³⁰.

E, a exemplo do que ocorria nos municípios com a formação e manutenção das oligarquias locais, acontecia em situação geograficamente aumentada com a fundação das oligarquias estaduais, uma dando sustentação para a outra³¹. Tal arranjo importava em comerciar favores, naquele caso entre “coronéis” e governo estadual, neste, entre governadores³² e os representantes do povo na instância federal³³.

Nessa mais ampla composição política, os instrumentos que mais eficazmente garantiam a preponderância do presidente da República eram, na ordem financeira, os auxílios da União, destinados a suprir a escassez das rendas estaduais, e, na ordem política, o reconhecimento de poderes (a degola), que podia manter no Congresso Federal, ou dele expulsar, os senadores e deputados que as fraudes e os chefes locais extraíam das urnas.³⁴ (Grifo nosso)

para proverem às suas necessidades. Só os grandes estariam ao abrigo da ajuda federal direta, impondo seus interesses na formulação da política econômica. Os pequenos Estados obedecem porque são pobres e continuam pobres porque não participam dos estímulos comandados pela União. Essa circunstância permitiu que a política dos governadores evoluísse para a supremacia do presidente da República, numa tendência que o presidencialismo favorecia” FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 645, 647.

26 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 233. São os seus traços característicos: atuação no reduzido cenário do governo local; isolamento (incursão do privado no público); e pressuposição da decadência do poder privado e do fortalecimento do poder público, cada um com um certo grau de fraqueza FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 230 e ss.

27 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 231.

28 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 67-68.

29 Típico do período republicano, decorre basicamente da abolição da escravatura, do aumento do contingente eleitoral e da adoção do federalismo. “A influência política dos donos de terras (os coronéis) aumentou graças à dependência dessa grande parcela do eleitorado causada pela estrutura agrária e fundiária. [...] Com o federalismo e a existência, então, do governo estadual eletivo (não mais nomeado pelo Poder Central, como no Império), tornou-se necessária a implantação de máquinas eleitorais nos Estados, baseadas no poder dos coronéis” BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 35.

30 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 65.

31 “O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da ‘política dos governadores’, repousavam justamente no compromisso ‘coronelistas’” LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 233.

32 Os analfabetos não votavam e cerca de 50% do eleitorado concentrava-se nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Isso é o que explica o conchavo político entre os dois primeiros, comumente apelidado de “a política do café-com-leite”.

33 FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 651-653. Consoante explica Cármen Lúcia, “[...] o coronel garantia os votos que elegeriam o governador, que, por sua vez, apoiaria determinado candidato a presidente da República, que, eleito, guarneceria a força do governador que lhe assegurara o pleito, o qual, numa cadeia (sem trocadilho) cadenciada decrescente, fundamenta todos os poderes do coronel” ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 152-153.

34 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 111.

A União, dessa maneira, auxiliava Estados, encaminhando-lhes recursos financeiros. Ocorre que, enquanto vigente a “política dos governadores”, esse apoio era oferecido unicamente como troca de favores, condicionado politicamente, ficando ao arbítrio da União decidir a periodicidade e o *quantum* enviar aos aliados do governo da situação³⁵.

“Coronelismo” e “Política de Governadores” eram a base do regime político implantado com a Proclamação da República³⁶. Isso propiciou a alteração do cenário federal. “A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil”³⁷, até então sacrificado em favor dos Estados e da União³⁸.

4. O SEGUNDO MARCO DE TRANSIÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO (1926-1934)

Em 1926, adveio Reforma Constitucional da qual resultou a ampliação dos poderes da União, mormente porque, ao substituir o teor do artigo 6º da Constituição de 1891, incrementou o rol de hipóteses de cabimento da intervenção do governo federal em negócios particulares dos Estados.

Seguindo o movimento de amplificação das competências da União, a Revolução de 3.10.1930³⁹ foi marcante na história brasileira, ao passo que deu forte impulso à federalização de órgãos e políticas estaduais e ao fortalecimento dos sistemas administrativos e da burocracia federais.

Com o movimento revolucionário, surgiu a figura do “interventor federal” para os Estados, que exercia funções legislativas e executivas, subordinado somente ao chefe do governo provisório, o que foi o bastante para suprimir a autonomia dos Estados. Esvaziaram-se, também, as oligarquias regionais, fundando⁴⁰ o “federalismo pátrio”, uma espécie de federalismo cooperativo de forte propensão centralizadora⁴¹, segundo o qual

[...] os Estados passaram a cortejar o poder central para dele receber auxílio para os investimentos, subsídios, incentivos, fazendo com que os mesmos, em razão disso, perdessem por completo a autonomia constitucional e federativa. Dessa fase resultou uma espécie de guerra econômica entre as regiões e os Estados-membros, posto que somente a autoridade executiva da Federação detinha o alto poder decisório, o que acabou por fazer ruir de vez com o sistema federativo.⁴²

Se, até então, reinava a teoria da soberania estadual, de Campos Sales⁴³, após, “o socialismo de Estado, que inspirava os mentores daquela Carta, produziu uma forte centralização, com o engrandecimento dos poderes destinados ao governo federal”⁴⁴.

35 FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 651-653.

36 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Coleção Estado e Constituição n. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 37. A esse federalismo, Cármen Lúcia denomina “federalismo tupiniquim”, “pejado de fenômenos políticos caboclos, intercalado, ou, mesmo, impedido de se aperfeiçoar pelo advento do coronelismo, da política dos Governadores e pelas ditaduras militares que assolaram os primeiros anos da República Federativa, tão pouco pública e quase nada federativa” ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 227.

37 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 68.

38 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 109.

39 Movimento armado, encabeçado pelos Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que desembocou no golpe de Estado que depôs o Presidente da República da época, Washington Luís, e impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, pondo fim à República Velha.

40 Vale anotar que a Constituição de 1891 foi afastada por obra do Decreto n. 19.398, de 11.11.1930, que instituiu o Governo Provisório criado pela Revolução de 1930, e não pela Constituição posterior a ela, a de 1934.

41 O Governo Provisório liderado por Vargas previu a centralização da arrecadação tributária por parte da União e a proibição dos Estados contraírem empréstimos externos sem sua autorização BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 39.

42 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 29.

43 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 28.

44 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 30.

5. O TERCEIRO MARCO DE TRANSIÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO (1934-1937)

A Constituição brasileira de 1934, inspirada nas Constituições de Weimar, de 1919, e na austríaca de 1920, inaugurou o federalismo cooperativo no Brasil⁴⁵. Nesses sentidos, em matéria tributária, as competências foram compartilhadas entre os entes federados não apenas de forma enumerada e remanescente (como no federalismo clássico), mas também de maneira concorrente, vedada a bitributação⁴⁶.

Com respeito à partilha de rendas, por força do que previsto no artigo 8º, § 2º, competia privativamente aos Estados decretar impostos sobre indústrias e profissões, cuja arrecadação caberia aos Estados e Municípios, em partes iguais para cada⁴⁷. Além do mais, União e Estados, concorrentemente, poderiam criar outros impostos. Em casos em que a arrecadação, em regra⁴⁸, seria operada pelos Estados, com a subsequente partilha do seu produto com a União e os Municípios⁴⁹.

O “novo federalismo” edificado no Brasil⁵⁰ por meio da Constituição de 1934, desencadeou conflitos, entre 1934 e 1937, muitos dos quais tangiam à autonomia estadual⁵¹. Decorrente disso, sobreveio o Decreto n. 457, de 26.11.1935⁵², estabelecendo o estado de sítio⁵³, seguido do Decreto n. 702, de 23.3.1936, que impunha o estado de guerra no Brasil.

45 Cf. artigos 9º, 10, 140 e 177: “Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889. Art 9º - É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações. Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados: I - velar na guarda da Constituição e das leis; II - cuidar da saúde e assistência públicas; III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte; IV - promover a colonização; V - fiscalizar a aplicação das leis sociais; VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus; VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente. 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 a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios. Art 140 - A União organizará o serviço nacional de combate às grandes endemias do País, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo exceder as possibilidades dos governos locais. Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial. § 1º - Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, a fim de serem socorridos, nos termos do art. 7º, nº II, as populações atingidas pela calamidade. § 2º - O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados, e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das obras. § 3º - Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva. § 4º - Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada.”

46 “Art 11 - É vedada a bitributação, prevalecendo o imposto decretado pela União quando a competência for concorrente. Sem prejuízo do recurso judicial que couber, incumbe ao Senado Federal, *ex officio* ou mediante provocação de qualquer contribuinte, declarar a existência da bitributação e determinar a qual dos dois tributos cabe a prevalência.”

47 “Art 8º - Também compete privativamente aos Estados: I - decretar impostos sobre: [...] g) indústrias e profissões; [...] § 2º - O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais.”

48 Como exceção, a arrecadação para posterior rateio só seria empreendida pela União como pena ao Estado que deixasse de repassar as cotas devidas à União ou aos Municípios, hipótese em que seu percentual de participação seria diminuído de 50% para 30%.

49 “Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente. 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 a ser feitos pelo Governo federal que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios.”

50 Que paralelamente era também instalado nos Estados Unidos da América.

51 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 41.

52 O Decreto Legislativo n. 5, de 25.11.1935, que autorizou a decretação pelo Presidente da República foi editado dois dias após a rebelião armada organizada contra o presidente Getúlio pelo Partido Comunista Brasileiro – PCB, conhecida por “Intentona Comunista”.

53 O instituto do estado de sítio foi banalizado durante a Primeira República, uma vez que era constantemente utilizado pelos presentes da República. Durante o governo de Arthur Bernardes a medida foi utilizada por 1.287 dias. A reforma constitucional de 1926 foi aprovada em pleno estado de sítio. A Constituição de 1934, diferente das demais, não previu o “estado de sítio preventivo” e em seu art. 40 estabelecia ser da competência do Legislativo decretar o estado de sítio: “Art 40 - É da competência exclusiva do Poder Legislativo: [...] d) aprovar ou suspender o estado de sítio, e a intervenção nos Estados, decretados no intervalo das suas sessões; [...]”.

6. O MARCO DE RUPTURA: O “QUASE UNITARISMO” GETULISTA

O golpe getulista e a edificação do “Estado Novo” em 1937 deu azo a que se erguesse a prumo uma nova ordem constitucional, que deixou de se referir ao Brasil como “Estados Unidos do Brasil”, como fizeram as Constituições de 1891 e 1934, conquanto anunciasse nominalmente a condição de Estado Federal do Brasil⁵⁴. Com base nela (na nova ordem constitucional), decretou-se a intervenção federal em todos os Estados⁵⁵, dissolveram-se a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, sem jamais ter convocado as eleições para o Parlamento Nacional ou sequer para as Assembleias Legislativas⁵⁶, e transferiu-se ao governo federal a prerrogativa de confirmar e nomear os governadores de Estados em todo o País⁵⁷.

Isso se deu porque as administrações estaduais e municipais eram regidas pelo Decreto-lei n. 1.202, de 8.4.1939. Esse texto legal transformou os Estados-membros em “coletividades territoriais descentralizadas”, as quais deviam se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. É o que se designa de “regime de tutela administrativa, política e financeira dos estados-membros ao Chefe de Estado”⁵⁸, pois “[...] não sobrou nenhuma esfera legislativa para que os Estados atuassem sem a permissão do Poder Central”⁵⁹.

Dessa maneira, instalou-se o unitarismo para fortalecer o poder presidencial, afinal a organização federativa do Estado é incompatível com a ditadura: “onde há ditadura, há Estado unitário, com governo centralizado”⁶⁰. Dessa forma, o governo de Getúlio Vargas não sofria limitações.

No que tange à partilha de rendas, a Constituição de 1937 repetiu, em parte, o dispositivo da Constituição anterior, mantendo a competência dos Estados, agora exclusiva, de decretarem impostos sobre indústrias e profissões, para posterior arrecadação partilhada com os Municípios⁶¹.

7. O MARCO DE RESTABELECIMENTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: O FEDERALISMO FIRMADO COM BASE NO ORÇAMENTO FEDERAL

O restabelecimento de um federalismo baseado em planos de ações, que adequasse a forma de Estado federalista à realidade, foi operado apenas com Constituição de 1946. Esta foi edificada logo após a 2ª Guerra Mundial, quando já se tinha encerrado o Estado Novo protagonizado por Vargas, revela um caráter social-democrata⁶² e uma preocupação desenvolvimentista⁶³.

54 “Art 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.” Por isso, Raul Machado Horta considerar que, nesta fase, o federalismo brasileiro foi um “federalismo puramente nominal” HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 322.

55 Parágrafo único do art. 178. O parágrafo único do art. 8º previa que “O Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, será transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira”. Note-se que, “Além do controle da economia através da intervenção estatal, havia também o controle militar, efetivado pelo crescimento e reestruturação das Forças Armadas” BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 41.

56 A que os arts. 175 e 178 se referem.

57 Art. 176 da Constituição de 1937. Resultado: apenas o nome do governador de Minas Gerais, Benedito Valadares, foi confirmado por Vargas. Outros ex-governadores passaram a deter o título de interventores dos Estados-membros.

58 AMARAL FILHO, Jair do. *Federalismo e Rescentralização Fiscal-Financeira no Brasil*, p. 9-10. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2013.

59 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 42. Nisso reside, segundo José Reinaldo de Lima Lopes, o caráter “centralizador e antifederal” da Constituição de 1937 LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: lições introdutórias*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 362.

60 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 66.

61 “Art 23 - É da competência exclusiva dos Estados: I - a decretação de impostos sobre: [...] f) indústrias e profissões; [...] § 2º - O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e, pelo Município em partes iguais.”

62 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 30.

63 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 59.

Ressalte-se que a redivisão de poder entre Estado-Central e Estados-Membros “aconteceu pela via do federalismo fiscal financeiro, isto é, maior repartição das receitas e despesas federais. A relação financeira do Estado Federal foi estabelecida através do orçamento federal”⁶⁴. Ela diz respeito também ao artigo 5º da Constituição de 1891 – atinente à prestação de socorro pela União aos Estados em caso de calamidade pública –, que foi repetido na Carta de 1946⁶⁵.

Relativamente à partilha de rendas, resgataram-se as disposições da Constituição de 1934, prevendo a competência concorrente da União e dos Estados para a criação de novos impostos, os quais seriam arrecadados pelos Estados e parcialmente destinados à União e aos Municípios, em percentuais agora atualizados⁶⁶.

A Constituição de 1946 também inovou o ordenamento jurídico pátrio ao firmar que os Municípios receberiam, ainda, percentuais de impostos federais e estaduais e, de igual forma, aos Estados seria repassado parte do que a União auferisse com a arrecadação dos impostos federais⁶⁷.

As regiões economicamente menos desenvolvidas (Norte e Nordeste) passam a ser apoiadas financeiramente de forma sistemática e estrutural e não mais só emergencialmente. “Encontram-se aí as primeiras preocupações e os primeiros mecanismos objetivando um certo reequilíbrio estrutural e compensatório entre os Estados membros da federação brasileira”⁶⁸. Não é sem razão que, nesse momento histórico, criou-se o Banco do Nordeste do Brasil — BNB e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste — Sudene⁶⁹. “Verifica-se o desenvolvimento de cooperação, a assimetria constitucional para a correção da assimetria de fato”⁷⁰. Desde então, todas as Constituições reservam esforços para a superação das desigualdades regionais.

64 AMARAL FILHO, Jair do. *Federalismo e Rescentralização Fiscal-Financeira no Brasil*, p. 9-10. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf>. Acesso em 1 nov. 2013.

65 Art. 18, § 2o.

66 “Art 21 - A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhe são atribuídos por esta Constituição, mas o imposto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança.”

67 Vide arts.15, III, § 2º, e 20. “Art 15 - Compete à União decretar impostos sobre: [...] III - produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; [...] § 2º - A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal. [...] § 4º - A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.” E “Art 20 - Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado.”

68 AMARAL FILHO, Jair do. *Federalismo e Rescentralização Fiscal-Financeira no Brasil*, p. 10. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf>. Acesso em 1 nov. 2013.

69 “Partindo do pressuposto de que não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento”, a SUDENE (criada pela Lei n. 3.692, de 15/12/1959), procurou, por seu Conselho Deliberativo, vincular o problema do desenvolvimento ao debate político regional. No Conselho Deliberativo da SUDENE, órgão federal de planejamento regional, participavam os governos estaduais, o que “quebrava a prática centralizada do planejamento nacional, além de ter relevância na tentativa de reestruturação do federalismo brasileiro, envolvendo, efetivamente, os governos federal e estaduais, com a sua participação conjunta em programas e projetos comuns”. Dos 22 membros do Conselho Deliberativo da SUDENE, 9 eram indicados pelos Governadores do Nordeste. “Esta participação direta dos Governadores legitimava e dava força às decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo” (p. 45). “O objetivo, além de lidar com as questões regionais específicas, era poder influir nas decisões de política nacional, para que nenhuma medida fosse tomada sem levar em conta seus efeitos no Nordeste, tornando a SUDENE uma espécie de ‘contrapeso’ à influência do poder econômico do setor industrial do Centro-Sul no âmbito do Poder Executivo” (p. 45). “O Conselho Deliberativo concretizava um federalismo regionalizado, tentando soldar os Estados em um novo pacto federativo, de caráter regional, para refazer o pacto federativo nacional” BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 43-46.

70 RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998. p. 258.

8. NOVO MOVIMENTO DE CENTRALIZAÇÃO: O “FEDERALISMO POR REGIÕES”

Essa descentralização fiscal-financeira da União, em favor dos subsistemas nacionais, no entanto, foi abalada em razão do golpe militar de 1964. Apesar de a Constituição de 1946 continuar formalmente vigente nos primeiros anos do governo militar⁷¹, o modelo federal foi fissurado e teve que se readaptar à nova realidade posta.

Com efeito, o ano de 1964 marcou um momento importante de redefinição das condições de financiamento do setor público. Foram criadas as poupanças compulsórias, além disso foi ampliado o poder de gasto da União e a capacidade de expandir o crédito ao setor privado e às outras esferas de governo. Por meio da Lei n. 4.320, de 17.3.1964, pela primeira vez no direito brasileiro, definiu-se “fundo”⁷².

[...] as alterações no sistema tributário provocaram a centralização da receita em mãos da esfera federal e reduziram as prerrogativas dos governos subnacionais nas áreas tributária e fiscal. O reconhecimento de que os estados e municípios perderiam participação na distribuição dos recursos tributários levou o governo a criar os fundos de participação (FPE e FPM), beneficiando as unidades de menor poder econômico, como forma de compensar a profunda desigualdade de poder fiscal entre elas.⁷³

Foi, então, que, em 1º.12.1965, adveio a Emenda Constitucional n. 18, que, a pretexto de reformar o sistema tributário da época, fixou o rol exaustivo de impostos componentes do sistema tributário nacional⁷⁴. No bojo deste mesmo instrumento normativo, foi, pela primeira vez, previsto o Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI⁷⁵ e criado o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal — FPE, que cometia à lei complementar a regulamentação de sua aplicação⁷⁶.

Em se tratando de distribuição de receitas tributárias, a Reforma Constitucional de 1965 estatuiu a participação dos Estados e dos Municípios no produto da arrecadação de alguns impostos da União (artigos 20, 22 e 23)⁷⁷ e a destinação de percentuais da arrecadação de alguns impostos federais ao Fundo de Participação

71 Por obra do artigo 1º do Ato Institucional n. 1, que assim o determinava. E a Constituição de 1946 continuou “vigente” até que foi outorgada a nova Constituição, em 1967. Cf.: “Art. 1º São mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas Emendas, com as modificações constantes neste Ato”.

72 “Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”

73 LOPREATO, Francisco Luiz C. “Um novo caminho do federalismo no Brasil?” In: *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 9, dez/1997, p. 95-96.

74 “Art. 5º Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam desta Emenda, com as competências e limitações nela previstas”. Suprimindo, por conseguinte, o artigo 21 da Constituição de 1946 (a possibilidade de criação de novos tributos pela União e Estados e consequente distribuição do seu produto pelos Estados à União e aos Municípios).

75 “Art. 11. Compete à União o imposto [sic] sobre [sic] produtos industrializados.”

76 “Art. 21. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o artigo 8º, nº II, e o art. 11, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios. § 1º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito. § 2º Do total recebido nos termos do parágrafo anterior, cada entidade participante destinará obrigatoriamente 50% (cinquenta por cento), pelo menos, ao seu orçamento de capital.” Como resultado dos seus cinquenta anos de existência na experiência brasileira, Alexandre Rocha informa que “os indicadores do Nordeste e Norte permanecem estacionados um pouco acima de, respectivamente, 40% e 60% da média brasileira. Enquanto isso, houve um claro processo de convergência entre as rendas *per capita* das regiões Centro-Oeste e Sul, de um lado, e Sudeste, de outro” ROCHA, Alexandre A. “Rateio do FPE: análise e simulações”. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Textos para Discussão, 71). p. 18).

77 “Art. 20. Serão distribuídas pela União: I - aos Municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o artigo 8º, nº I [ITR]; II - aos Estados e aos Municípios, o produto da arrecadação, na fonte, do imposto a que se refere o art. 8º, nº II [IR], incidente sobre a renda das obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos dos seus servidores e dos de suas autarquias. Parágrafo único. As autoridades arrecadadoras dos tributos a que se refere este artigo farão entrega aos Estados e Municípios das importâncias recebidas correspondentes a estes impostos, à medida que forem sendo arrecadadas, independentemente da ordem das autoridades superiores, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data do recolhimento dos mesmos tributos, sob pena de demissão. [...] Art. 22. Sem prejuízo do disposto no art. 21, os Estados e Municípios que celebrem com a União convênios destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos, especialmente no campo da política tributária, poderão participar de até 10% (dez por cento) da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios, proveniente do imposto sobre o rendimento das pessoas físicas, e no art. 11, excluído o incidente sobre fumo e bebidas alcoólicas. Art. 23. Do produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 16 [combustíveis, energia e minerais],

dos Estados e do Distrito Federal — FPE e ao Fundo de Participação dos Municípios — FPM (artigo 21)⁷⁸.

Nesse contexto, foi editado o Código Tributário Nacional — CTN, instituído pela Lei n. 5.172/66, que entrou em vigor em 1967. A par de tantas novidades na ordem tributária⁷⁹, regulamentou o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, separadamente do Fundo de Participação dos Municípios⁸⁰.

Naquele momento, então, 10% (dez por cento) do produto da arrecadação da União com os impostos sobre a renda — IR e sobre produtos industrializados — IPI, depois de descontados os incentivos fiscais vigentes à época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos, eram repassados aos Estados e Distrito Federal a título de FPE.

As transferências seriam feitas segundo coeficientes variáveis sistematizados nos artigos 88, 89 e 90 do CTN, fixados proporcionalmente aos fatores de representatividade que elegeram: área de cada estado (com peso de 5%) e resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* (peso de 95%). Nisso, levava em conta os três critérios clássicos de demanda por serviços públicos⁸¹.

Com a Constituição de 1967, confirmou-se a tendência à centralização no Brasil, fazendo-o voltar novamente para o centro, como em um movimento centrípeto⁸². Dentre as reformas institucionais que promoveu, registram-se “profundas reformas nos campos fiscal e financeiro, alterando voluntária e diretamente a relação fiscal-financeira entre estados, municípios e governo federal”⁸³. O FPE, contudo, foi mantido em termos bem semelhantes àqueles utilizados na égide da Constituição de 1946⁸⁴.

serão distribuídas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 60% (sessenta por cento) do que incidir sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% (noventa por cento) do que incidir sobre operações relativas a minerais do País. Parágrafo único. A distribuição prevista neste artigo será regulada em resolução do Senado Federal, nos termos do disposto em lei complementar, proporcionalmente à superfície e à produção e ao consumo, nos respectivos territórios, dos produtos a que se refere o imposto.”

78 “Art. 21. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o artigo 8º, nº II [IR], e o art. 11 [IPI], 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios. § 1º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito. § 2º Do total recebido nos termos do parágrafo anterior, cada entidade participante destinará obrigatoriamente 50% (cinquenta por cento), pelo menos, ao seu orçamento de capital. § 3º Para os efeitos de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação exclui-se, do produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 8º, nº II, a parcela distribuída nos termos do art. 20, nº II.”

79 Do tipo: permissão para que os Estados e o Distrito Federal instituissem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias no plano estadual, o imposto sobre Produtos Industrializados no nível federal, o imposto sobre Transportes Rodoviários e o Imposto Sobre Operações Financeiras.

80 *In verbis*: “Art. 86. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 43 e 46, 80% (oitenta por cento) constituem a receita da União e o restante será distribuído à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios. [...] Art. 88. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a que se refere o artigo 86, será distribuído da seguinte forma: I – 5% (cinco por cento) proporcionalmente à superfície de cada entidade participante; II – 95% (noventa e cinco por cento), proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*, de cada entidade participante, como definidos nos artigos seguintes. Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste artigo, consideram-se: I – a superfície territorial apurada e a população estimada, quanto a cada entidade participante, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; II – a renda *per capita*, relativa a cada entidade participante, no último ano para o qual existam estimativas efetuadas pela Fundação ‘Getúlio Vargas’.”

81 ROCHA, Alexandre A. “Rateio do FPE: análise e simulações”. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Textos para Discussão, 71). p. 23.

82 FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 31.

83 AMARAL FILHO, Jair do. *Federalismo e Rescentralização Fiscal-Financeira no Brasil*, p. 8-12. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf>. Acesso em 1 nov. 2013.

84 “Art 26 - Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 22, nº s IV e V, oitenta por cento constituem receita da União e o restante distribuir-se-á, à razão de dez por cento, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dez por cento, ao Fundo de Participação dos Municípios. § 1º - A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo das cotas estaduais e municipais, independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega mensalmente, por intermédio dos estabelecimentos oficiais de crédito. § 2º - Do total recebido nos termos do parágrafo anterior, cada entidade participante destinará obrigatoriamente cinquenta por cento,

Todavia, após a crise política de 1968, as transferências operadas pela União por meio dos fundos de participação foram reduzidas pela metade e o controle sobre a aplicação dos recursos tornou-se rígido⁸⁵. O Ato Complementar n. 40, de 30.12.1968, exigindo a existência de critérios concretos para sua aplicação, normatizava a entrega dos recursos aos entes desde que atendidas quatro condições⁸⁶: a) a aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal; b) a vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a execução dos mencionados programas; c) a transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios de encargos executivos da União; e d) o recolhimento dos impostos federais arrecadados e liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da Administração Indireta, para com a União, inclusive em decorrência de prestação de garantia (CF/67, art. 26, com a redação dada pelo AC 40/68), o que foi mantido na redação original da Emenda Constitucional no 1/69⁸⁷.

Aliás, a Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969, robusteceu a tendência centralizadora da Constituição de 1967. Na mesma esteira da Reforma Constitucional de 1926, que dilatava as competências e atribuições legislativas do governo central, em 1969 também se operou a superioridade financeira da União, que incumbiu a um órgão seu a solução dos conflitos entre os entes federativos, desmerecendo a autonomia estadual⁸⁸.

No que concerne à competência tributária, manteve-se a orientação da Emenda Constitucional n. 18/1965, passando a prever que a União teria a competência residual para a decretação de outros impostos. Verificou-se, ainda, maior participação percentual dos Municípios nos impostos da União e dos Estados e desses em impostos federais, como também a manutenção dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios.

Durante o governo militar no Brasil, foi ampliada a política de desenvolvimento regional, marcada pela manutenção da Sudene e do BNB além da criação da Superintendência de Desenvolvimento para a Amazô-

pelo menos, ao seu orçamento de capital.”

85 LOPREATO, Francisco Luiz C. “Um novo caminho do federalismo no Brasil?” In: *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 9, dez/1997, p. 96.

86 O artigo 26 da Constituição de 1967 passou a vigor com a seguinte redação: “Art. 26 - Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 22, n^{os} IV e V, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte: I - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; II - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; III - dois por cento ao Fundo Especial a que se refere o § 3^o deste artigo. § 1^o - A aplicação dos Fundos previstos nos incisos I e II deste artigo será regulada por lei federal, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo das cotas estaduais e municipais, condicionando-se a entrega das cotas: a) à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas, pelo Poder Executivo federal; b) à vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução dos programas referidos na alínea a; c) à transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de encargos executivos da União; d) ao recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e à liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da Administração Indireta, para com a União, inclusive em decorrência de prestação de garantia. § 2^o - Para efeito do cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, exclui-se a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos arts. 24, § 1^o e 25, § 1^o, letra a, pertencente, aos Estados e Municípios. § 3^o - O Fundo Especial terá sua destinação regulada em lei tendo em vista a aplicação do sistema tributário estabelecido nesta Constituição.”

87 “Art. 25. Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do artigo 21, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte: I - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; II - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e III - dois por cento a Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei. § 1^o A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada por lei federal, que incumbirá o Tribunal de Contas da União de fazer o cálculo das quotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega a depender: a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal; b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a; c) da transferência efetiva, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União; e d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia. § 2^o Para efeito de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, excluir-se-á a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos artigos 23, § 1^o, e 24, § 2^o, pertence aos Estados e Municípios.”

88 “Nunca estivemos tão perto de institucionalizar o Leviatã de Hobbes, como naqueles anos de incerteza e perplexidade” em que esteve vigente o Ato Institucional n. 5. BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 319.

nia — Sudam e da Superintendência da Zona Franca de Manaus — Suframa, passando o Federalismo brasileiro de uma “federação de estados” para uma “federação de regiões”⁸⁹. A multiplicação desses mecanismos de desenvolvimento regional e equalização estrutural, bem como a consolidação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, fazem o sistema federal brasileiro em muito avançar.

Assim, o federalismo, que se desenvolveu a partir da Revolução de 1964 até a Constituição de 1988, foi classificado como um “federalismo orgânico” — em que os poderes são superpostos e as unidades federadas “se formam à simples imagem e semelhança de um todo-poderoso poder central”, no que estaria excluída a característica mais importante do federalismo “que é a maior liberdade das instâncias políticas descentrais, autônomas e aproximadas da sociedade”⁹⁰ — e, eufemisticamente, como um “federalismo de integração”⁹¹.

No tocante especificamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, sucessivas normas (EC n. 5/1975⁹², EC n. 17/1980⁹³, EC n. 23/1983⁹⁴ e EC n. 27/1985⁹⁵) vieram a ser editadas para alterar o quanto percentualmente lhe seria destinado.

[...] desde o início dos anos oitenta houve uma forte elevação das transferências de impostos federais em favor dos governos subnacionais. A fração dos dois principais impostos federais sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado pela indústria (IPI) transferida aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) aumentou de 18 para 44 por cento entre 1980 e 1990. Se incluirmos todas as transferências constitucionais, chega-se a uma parcela transferida de 47 por cento do IR e de 57 do IPI. Em 1980, esse total era de 20 por cento.⁹⁶

9. O FEDERALISMO BRASILEIRO DA CF/88: O FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO

A Constituição de 1988 fez restabelecer o equilíbrio federativo incompatível com o regime militar que sucedeu⁹⁷, refundando⁹⁸ o federalismo cooperativo no Brasil⁹⁹. A República brasileira passou a albergar

89 AMARAL FILHO, Jair do. *Federalismo e Rescentralização Fiscal-Financeira no Brasil*, p. 8-12. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf>. Acesso em 1 nov. 2013.

90 ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 65-66.

91 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 59. A expressão “federalismo de integração” foi esboçada pelo então Ministro da Justiça do governo Médici, Alfredo Buzaid, “que considerava o desenvolvimento e a segurança nacional como fundamentos do novo federalismo”. Para Buzaid, “o ‘federalismo de integração’ iria além do federalismo cooperativo, atribuindo à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de ‘segurança coletiva’” BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 50-51.

92 Apresentou percentuais diminuídos sobre os quais seriam repartidas as receitas tributárias da União, auferidas a partir da arrecadação do IR e do IPI. Em 1976, 6% (seis por cento) do produto seria repassado para o FPE, em 1977, 7% (sete por cento), em 1978, 8% (oito por cento), para, então, ser concretizado o percentual disposto no inciso I do artigo 25 da Constituição vigente, de 9% (nove por cento).

93 Novamente alterou a redação do artigo 25 da então vigente Carta Federal, agora ampliando para 11% a cota de participação dos Estados e Distrito Federal no produto arrecadado pela União com os impostos descritos nos incisos IV e V do artigo 21. Além disso, designou que lei federal regulasse a aplicação dos Fundos, sem, por isso, dispensar a fixação de critérios (nova redação do § 2º do Art. 25 da Constituição vigente).

94 Determinou verter 14% ao FPE.

95 Mantido o percentual de 14% previsto na Emenda de 1983.

96 SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. “O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões”. p. 5. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229987/Serra%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em 2 ago. 2013.

97 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 66.

98 “A Federação não apenas se restaurou com a Lei Fundamental de 1988. Antes, ela se recriou nessa Constituição” ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 237.

99 “O Federalismo Cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do

uma Federação que é formada pela aliança indissolúvel da União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal¹⁰⁰, todos autônomos¹⁰¹, nos termos desta Constituição”, o que pressupõe serem todos os entes federativos dotados de autogoverno¹⁰², autoadministração¹⁰³ e autolegislação¹⁰⁴.

No artigo 1º da Constituição de 1988¹⁰⁵, o princípio federativo é apresentado como um princípio fundamental da Lei Maior¹⁰⁶, estruturante do Estado¹⁰⁷ ou, nos dizeres de J. J. Gomes Canotilho, um “princípio político constitucionalmente conformador”¹⁰⁸. Esse modelo federal, enunciado já no artigo 1º da Constituição, conta com importante mecanismo de proteção, estatuído no artigo 60, § 4º, inciso I, que veda toda e qualquer emenda sequer tendente a abolir a forma federativa de Estado¹⁰⁹.

Na dogmática federal fundada pela atual Constituição, a União¹¹⁰ é a pessoa jurídica de direito público interno que, dotada de capacidade política, ora representa a si própria, ora toda a federação — por exemplo para firmar relações jurídicas com pessoas de direito internacional, mesmo que intermediando interesses de outros entes federados. Ela (a União) é titular de direitos reais e pode ser de direitos pessoais. A lista dos seus bens consta no artigo 20 da Constituição¹¹¹.

federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social” BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 57.

100 A simples leitura pode dar a entender que é a República que é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, mas não é isso. Como assinala José Afonso da Silva, “Em lugar de selecionar uma dimensão de sentido, o contexto normativo registra a linguagem simbólica que vem do contexto histórico (Decreto 1/1889), em que se oculta a riqueza da palavra ‘Federação’, menoscabada num simples qualificante da República” SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 34.

101 Para Ives Gandra, seria desnecessária a expressão “todos autônomos”, uma vez que o preâmbulo e o artigo 1º da Constituição já explicitaram a opção política de constituir Estado Federal. Além disso, segundo ela, a autonomia é da essência da Federação BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, Tomo 1, p. 8.

102 “[...] capacidade de tomar decisões políticas próprias, de definir seu próprio destino” MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 65.

103 “[...] capacidade de realizar, pelos seus próprios meios, suas decisões políticas e de pôr em prática suas próprias leis. Compreende não apenas a possibilidade de compor um corpo administrativo, mas também a concreta disponibilidade de recursos financeiros para realização dos fins pretendidos” MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 66.

104 “[...] capacidade de elaborar suas próprias leis”, que abarca a auto-organização: “[...] capacidade de elaborar sua própria Constituição, de organizar a si próprio” MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 65, 68. Em mesmo sentido: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 207.

105 “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. [...]”

106 A propósito, da primeira parte deste artigo 1º, extraem-se os princípios fundamentais relativos à existência e formas de Estado e de seu governo: o princípio federativo (em sentido estrito), o princípio da indissolubilidade da Federação e o princípio republicano SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 32.

107 MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 38.

108 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986. p. 121. Ou seja, eleita, pelo constituinte originário, como a forma do Estado que se está a constituir, deve-se proceder à institucionalização da Federação, definindo o “seu feitiço peculiar no sistema” ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 171.

109 “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; [...]”. Daqui é que se extrai que o constituinte originário aderiu ao princípio da intangibilidade federal, ao qual Cristiano Franco Martins classifica como “princípio de manutenção”, ou seja, de preservação da federação MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 103 e ss. e 143). A propósito, ao ver deste autor, se caso o princípio federativo não fosse explícito em providenciar sua proteção por meio de cláusula pétrea, tarjando-o de limite material do poder de reforma, mesmo assim, implicitamente o princípio da intangibilidade federal funcionaria como um limite material ao poder de reforma constitucional MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 104.

110 “União” é diferente de “República”. Aquela tem personalidade jurídica interna e é autônoma; esta tem personalidade jurídica internacional e é soberana.

111 “Art. 20. São bens da União: [...] § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recur-

Os Estados-membros têm sua autonomia garantida pelos artigos 25 a 28, 98 e 125 da Constituição Federal¹¹². Os Municípios e Distrito Federal, igualmente foram aquinhoados com autonomia, prevista respectivamente nos artigos 29 a 31 e 32 do texto constitucional de 1988.

Aliás, além dessa, há outras hipóteses de cabimento de intervenção para preservação do equilíbrio federativo. A intervenção pela União nos Estados e, a partir da Constituição Federal de 1988, também no Distrito Federal, estão arroladas nos demais incisos do mesmo artigo 34¹¹³, enquanto aquelas de cabimento da intervenção dos Estados em seus Municípios ou da União em Municípios localizados em Território Federal estão dispostas no artigo 35 do texto constitucional sob análise¹¹⁴.

“A regra da intervenção é excepcionadora do princípio federativo que implica a regra da não intervenção”¹¹⁵. A intervenção é a medida de autoridade tomada com o objetivo de manutenção da ordem, indissolubilidade da União e respeito a princípios constitucionais consagrados, nas hipóteses restritas do

solos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. [...]”

112 “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: [...]. Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. [...] § 3º - Compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos. § 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. [...] § 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. [...] Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau; II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação. [...] Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. § 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. § 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juizes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes. [...] Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias. [...]”

113 “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; [...]”

114 “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.”

115 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, Tomo 1, p. 322.

texto constitucional¹¹⁶. Mesmo assim, é “antítese da autonomia”¹¹⁷, pois, enquanto vigente, a entidade interventora, excepcionalmente, conserva a capacidade de gerir os negócios do ente que sofre a intermediação¹¹⁸.

Dessa sorte, atendidos os pressupostos formais da intervenção, ou seja, o modo de sua efetivação, seus limites e requisitos¹¹⁹ — o que inclui ouvir a opinião do Conselho da República (art. 90, inciso I) e do Conselho de Defesa Nacional (art. 89, § 1º, inciso II) —, é compreendida como medida indispensável¹²⁰ à defesa do Estado¹²¹, à defesa do princípio federativo¹²², à defesa das finanças estaduais¹²³ ou à defesa da ordem constitucional¹²⁴.

O Supremo Tribunal Federal é apresentado como o guardião da Constituição pelo artigo 102, *caput*, da Constituição Federal. Muitas de suas competências relacionam-se à preservação do princípio federativo, ao passo que deve dirimir conflitos de competências, provenientes da repartição de atribuições entre a União e os Estados-Membros¹²⁵, verificar a compatibilidade dos ordenamentos jurídicos estaduais com as normas da Constituição Federal, em especial no pertinente aos limites impostos àqueles¹²⁶, e aferir a necessidade de intervenção federal, quando pertinente¹²⁷.

A Federação, que ao STF incumbe proteger, passa a ser expressamente concebida como uma unidade composta de três ordens políticas¹²⁸, tridimensional¹²⁹, o que é mais uma novidade da Constituição de

116 “Quando um estado-membro não cumpre os deveres que a Constituição federal lhe impõe [...] torna-se necessário, na medida em que o dever violado esteja estabelecido como dever jurídico, um ato coercitivo com o qual o ordenamento violado reage ao fato ilícito” KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: M. Fontes, 2007. p. 50. É sempre um movimento “de cima para baixo”, do Estado central em seus estados-membros ou dos Estados em seus Municípios ou a União em seus territórios federais. “A possibilidade de um ilícito imputável ao Estado central ou ao poder federal não é absolutamente cogitada, sendo assim a intervenção federal concebida apenas como ato coercitivo que o Estado central ou o poder federal dirigem contra o estado-membro ou o estado singular” KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: M. Fontes, 2007. p. 52.

117 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 483; SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 324.

118 “*Punctum dolens* do Estado federal”, nos dizeres de José Afonso da Silva. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 483; SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 324.

119 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 326.

120 Francisco Bilac Pinto Filho aponta que este instituto, para o qual a Constituição destinou três artigos, hoje é “atavio sem serventia”. Isso porque os Estados, “mais do que em qualquer outra época, sofrem intervenções brancas por causas pecuniárias, por não terem ingerência na macroeconomia ditada pela União Federal. [...] muitas hipóteses que ensejam Intervenção da União Federal, são relevadas e os objetivos ou são atingidos desvirtuadamente ou são esquecidos pelas autoridades” PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 326.

121 Art. 34, inc. I e II.

122 Art. 34, inc. II a IV.

123 Art. 34, inc. V.

124 Art. 34, inc. VI e VII.

125 “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; [...]”

126 “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; [...] III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição. d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.”

127 “Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: [...] III de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal.”

128 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 60.

129 Ives Gandra Martins apresenta como justificativa para o fato de os Municípios nunca antes terem sido considerados entes da federação o motivo de eles (os Municípios), diferentemente dos Estados-membros, não se despojarem de soberania para atuarem com autonomia BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, Tomo 1, p. 5. A Constituição de 1967, por exemplo, outorgava aos Municípios autonomia, mas não os reconhecia como entes da Federação: “Art 16 - A autonomia municipal será assegurada: I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia

1988¹³⁰. Por essa razão o modelo de repartição de competências¹³¹ entre os entes federativos faz jus a essa peculiaridade brasileira, delineando a feição nacional do Federalismo pátrio¹³², sendo do tipo exclusivas e privativas¹³³, concorrentes da União, Estados-membros e Distrito Federal e comuns a todas as entidades federadas. Residualmente a competência legislativa é dos Estados-membros¹³⁴.

Relativamente à repartição de competências tributárias, a Constituição de 1988 fundou subsistema próprio¹³⁵ em capítulo específico¹³⁶, em que enumera as competências tributárias das entidades federativas para a instituição de impostos¹³⁷, reservando para a União o exercício da competência tributária residual¹³⁸ e extraordinária¹³⁹.

Em meio a esse capítulo, estão os artigos 157 a 162, que, relacionados à repartição das receitas tributárias, cuidam de “como se distribuem entre as pessoas da Federação as receitas obtidas com o exercício da competência tributária”¹⁴⁰.

[...] nessa matéria se tem um dos pontos de sustentação verdadeira ou de pretensão ilusória da verdade do princípio federativo, pois *não existe autonomia política sem independência financeira e essa não se obtém sem que haja a previsão e a garantia constitucional de recursos próprios e suficientes para a atuação política autônoma de cada uma das pessoas federadas*.¹⁴¹ (Grifo nosso)

Legislativa; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual; b) à organização dos serviços públicos locais. § 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: [...]”

130 Com essa característica inovadora, o federalismo pátrio não se cingiu ao federalismo de coordenação entre a União e os Estados-membros, mas fez instituir um “federalismo de 2º grau” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 60 entre os Estados-membros e os Municípios.

131 Essas competências são do tipo normativas (arts. 22 e 24), materiais (arts. 21 e 23) e tributárias (arts. 145-162).

132 É o modelo de repartição de competências adotado pela Federação que define o modelo de Federação que um dado Estado decidiu constituir ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 176. “[...] ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 311. Nesse mesmo sentido: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, Tomo 1, p. 105; SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 260; e BERCOVICI, Gilberto. “O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa”. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 90, edição especial, p. 7, abr/maio, 2008. “No nível político-institucional, a centralização de poder próprio do regime autoritário já chegou ao fim, a partir da tentativa embrionária, representada pela constituição de 1988, de repartição de poderes, descentralização de decisões e, naturalmente, recuperação da estrutura e dos ideais federativos” RABAT, Márcio Nuno. *A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil*. In: Consultoria Legislativa, estudo de agosto/2012, p. 11.

133 Os artigos 21 (competências exclusivas) e 22 (competências privativas) contemplam tanto competências nacionais quanto competências federais da União.

134 “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

135 “Sistema tributário nacional”.

136 Capítulo I do Título VI (arts. 145 a 162). A repartição de receitas tributárias, muito embora esteja inserida no capítulo do “Sistema Tributário” na Constituição de 1988, é matéria de direito financeiro, uma vez que atine às relações entre os Poderes tributantes e não à relação entre tributantes e contribuintes ou responsáveis (Nesse sentido: TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 366; BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 6, Tomo. 2, p. 1-2; RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998. p. 266.

137 As taxas e contribuições de melhoria têm natureza vinculada, portanto são da competência do ente que oferecer serviço ou empreender obra que dê ensejo a sua cobrança MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 64-72.

138 “Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; [...]”

139 “Art. 154. A União poderá instituir: [...] II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.” O imposto extraordinário de guerra – IEG foi criado na égide da Constituição de 1946, pela EC n. 18/46, logo após o término da II Guerra Mundial.

140 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 254. Lembrando que a repartição de receita tributária não afeta a competência tributária, uma vez que esta é indelegável CARNEIRO, Claudio. *Curso de Direito Tributário e Financeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. v. 1, p. 302.

141 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo

O sistema de rateio dos recursos da União com os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios e dos recursos dos Estados-membros com seus Municípios é misto¹⁴², quer dizer, pode-se dar de três formas¹⁴³.

A primeira, atinente à participação direta dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios na receita tributária da União e dos Estados, respectivamente, auferida com os impostos que José Afonso da Silva denomina de “impostos de decretação da União e percepção dos Estados e Distrito Federal” (art. 157, I) e “impostos supervenientes” (art. 157, II c/c art. 154, I), além dos “impostos de decretação da União e percepção dos Municípios” (art. 158, I) e dos “impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada” (art. 158, II¹⁴⁴, III e IV¹⁴⁵)¹⁴⁶. São aqueles que, segundo a dicção constitucional, *pertencem* aos Estados e ao Distrito Federal ou aos Municípios, pois União e Estados arrecadam em nome dos entes para quem transferem¹⁴⁷ — a relação é a de *pertencimento*¹⁴⁸.

A segunda diz respeito à participação de Estados e Distrito Federal no produto de impostos de receita partilhada (art. 159, II e III). Tendo em vista que o compartilhamento, neste caso, ocorre por derivação, Kiyoshi Harada defende que a União *devolve* parte do que arrecadado — tratar-se-ia de *devolução*¹⁴⁹.

Por derradeiro, a terceira forma cuida da participação de todos os entes da federação nos fundos constitucionais¹⁵⁰, também chamada “participação indireta”¹⁵¹ (art. 159, I). Do produto da arrecadação dos dois principais impostos de competência da União¹⁵², quais sejam os Impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza — IR e sobre produtos industrializados — IPI, 48% (quarenta e oito por cento) é repartido¹⁵³ entre os cinco fundos¹⁵⁴, destinado à promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios¹⁵⁵ — a União arrecada e, posteriormente, *entrega*¹⁵⁶.

Assim, os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o dos Municípios, revigorados, com a Constituição de 1988, passaram a conviver com os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento — FCD¹⁵⁷, desenvolvidos para dar suporte aos programas de financiamento do setor produtivo das Regiões

Horizonte: Del Rey, 1996. p. 254.

142 CARNEIRO, Claudio. *Curso de Direito Tributário e Financeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. v. 1, p. 303.

143 Participação direta dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios na receita tributária da União e dos Estados, respectivamente, participação de Estados e Distrito Federal no produto de impostos de receita partilhada e participação de todos os entes nos fundos constitucionais HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 71-72.

144 No caso dos Municípios que aceitam fiscalizar e cobrar o imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR por eles mesmos, pertence aos próprios Municípios a totalidade (e não só 50%) do imposto. Cf. art. 153, § 4º, III, da Constituição de 1988.

145 Neste caso, as parcelas de cada Município são creditadas conforme os critérios do parágrafo único do art. 158.

146 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 678-679.

147 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 6, Tomo 2, p. 44.

148 HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 71.

149 HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 72.

150 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundos Constitucionais de Desenvolvimento – FCD, que abrange o Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO, o Fundo Constitucional do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional do Norte – FNO.

151 CARNEIRO, Claudio. *Curso de Direito Tributário e Financeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. v. 1, p. 303.

152 Impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR e sobre produtos industrializados – IPI.

153 Para Ives Gandra, o verbo do *caput* do art. 159 usado no futuro do indicativo (“A União entregará”) exprime que “as entregas sejam feitas de imediato” BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 6, Tomo 2, p. 45.

154 De acordo com os percentuais que descreve.

155 Segundo critérios definidos por meio de lei complementar (art. 161, II). Esse intento (de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios), aliás, coaduna com o teor do artigo 3º, que estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, construir – o verbo “construir” neste contexto dá a entender que, no momento em que se promulgada o texto constitucional, a sociedade não era livre, justa ou solidária SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 46) – uma sociedade solidária (inciso I) e reduzir as desigualdades regionais (inciso III). Cf.: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]”.

156 HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 72.

157 Regionais, eles se subdividem em Fundo Constitucional do Centro Oeste – FCO, Fundo Constitucional do Nordeste – FNE

Norte, Nordeste e Centro-Oeste (artigo 159, I)¹⁵⁸.

E, com vistas a assegurar o repasse dos recursos desses fundos aos seus destinatários, o artigo 160, *caput*, veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos que devem ser repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, salvo a previsão expressa constante de seu parágrafo único¹⁵⁹, que estabelece:

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

A preocupação em financiar os entes federados¹⁶⁰, em alcançar o reequilíbrio federativo, de modo a evitar crise de sobrecarga e ingovernabilidade¹⁶¹, é central no federalismo inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

10. CONCLUSÃO

Da incursão histórico-constitucional, vê-se que, de tempos em tempos, alterna-se a feição do sistema federal brasileiro, oscilando entre contração e descontração¹⁶², centralização e descentralização¹⁶³, o que tem repercussão direta no modelo de partilha de recursos entre os entes federativos e, especificamente, no FPE.

Além disso, embora oscile entre centralização e descentralização, tem pendido muito mais à centralização, levando ao agigantamento da União, a quem compete a maior parte da arrecadação tributária e a repartição das quotas-partes aos Estados-partes da Federação.

e Fundo Constitucional do Norte – FNO.

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

159 O parágrafo único e incisos I e II ganharam essa redação a partir da Emenda Constitucional n. 29/2000.

160 Conquanto seja o objeto do federalismo fiscal a repartição dos recursos fiscais entre os entes federados “de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades”, segundo Fernando Rezende, no Brasil não há modelo de federalismo fiscal. “Em decorrência, as garantias financeiras instituídas para dar cobertura a direitos sociais consagrados na Constituição perdem eficácia, reduzindo em muito o potencial de alcançar os seus objetivos” REZENDE, Fernando. “Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo”. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 86.

161 RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998. p. 269. Mesmo não delimitando com tanta riqueza de detalhes as tarefas que incumbiam a cada um desses entes SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. “O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões”, p. 15. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229987/Serra%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2013. Para Bercovici, a repartição de rendas (descentralização de receitas) pela Constituição Federal de 1988 não foi acompanhada de “nenhum plano ou programa de atuação definido entre União e entes federados”. Os encargos teriam sido divididos entre o governo central e os Estados e Municípios a partir do fenômeno da “descentralização por ausência” BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 65-67.

162 SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. “O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões”. p. 4. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229987/Serra%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2013.

163 Ou seja, os “Estados reais estão sempre em meio a processos históricos dinâmicos” RABAT, Márcio Nuno. A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil. In: Consultoria Legislativa, estudo de agosto/2012, p. 5. Aliás, vê-se mais: que a descentralização “nem sempre coincidiu, no Brasil, com democracia e liberdade” RABAT, Márcio Nuno. *A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil*. In: Consultoria Legislativa, estudo de agosto/2012, p. 11.

Tem-se que o federalismo brasileiro atual, tal qual aquele estabelecido pela Constituição de 1946, foi estabelecido com base no orçamento federal. Dessarte, autonomia política pressupõe autonomia financeira. A análise do federalismo não prescinde a análise econômica do federalismo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- AMARAL FILHO, Jair do. *Federalismo e rescentralização fiscal-financeira no Brasil*. p. 9-10. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf>. Acesso em 1 nov. 2013.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 6, t.2
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. “O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa”. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 90, p. 1-8, abr./maio, 2008. Edição especial.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, em 24 fev. 1891.
- BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 16 jul. 1934.
- BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 10 nov. 1937.
- BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 18 set. 1946.
- BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jan. 1967.
- BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 out. 1988.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986.
- CARNEIRO, Cláudio. *Curso de Direito Tributário e Financeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CUNHA, Euclides da. *Os Sertões: campanha de Canudos*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

- FERRERI, Janice Helena. “A Federação”. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 15-38.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: M. Fontes, 2007.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: lições introdutórias*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. “Um novo caminho do federalismo no Brasil?” In: *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 9, dez/1997, p. 95-114.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- RABAT, Márcio Nuno. “A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil”. In: *Consultoria Legislativa*, estudo de agosto/2012.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.
- REZENDE, Fernando. “Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo”. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.
- ROCHA, Alexandre A. “Rateio do FPE: análise e simulações”. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Textos para Discussão, 71)
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- ROURE, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. “O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões”. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229987/Serra%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2013.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: M. Fontes, 2001.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.