

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

*FEDERALISMO, SISTEMA TRIBUTÁRIO  
E GUERRA FISCAL NO BRASIL*

*JANILSON BEZERRA DE SIQUEIRA*

TESE DE DOUTORADO  
Área de Concentração: Direito Público

Recife  
2004

*JANILSON BEZERRA DE SIQUEIRA*

*FEDERALISMO, SISTEMA TRIBUTÁRIO  
E GUERRA FISCAL NO BRASIL*

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do grau de Doutor.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano

Recife

2004

S618f Siqueira, Janilson Bezerra de  
Federalismo, sistema tributário e guerra fiscal no  
Brasil / por Janilson Bezerra de Siqueira. – 2005.  
246f.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de  
Pernambuco. CCJ. Direito, 2005.

Orientação: Professor Doutor Raymundo Juliano  
Feitosa, Departamento de Direito Público.

1. Direito Público 2. Guerra fiscal – Brasil  
3. federalismo 4. Sistema Tributário – Brasil I. Título

dmc

CDU: 342(81)

JANILSON BEZERRA DE SIQUEIRA

FEDERALISMO, SISTEMA TRIBUTÁRIO E GUERRA FISCAL NO  
BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano

A Banca Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa em nível de Doutorado e a julgou nos seguintes termos:

MENÇÃO GERAL:

Prof. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, Dr. UFPE

Julgamento:

Prof. Georzenor de Sousa Franco Filho, Dr. UNAMA

Julgamento:

Prof. Flamarion Tavares Leite, Dr. UFPB

Julgamento:

Prof. Gustavo Ferreira Santos, Dr. UFPE

Julgamento:

Prof. Andreas Joachim Krell, Dr. UFPE

Julgamento:

Recife, 21 de outubro de 2004.

Coordenador do Curso:

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa

À minha esposa Neíse; e aos meus pais,  
Joel e Zulmira Siqueira, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho não poderia ter sido finalizado se não contasse com o auxílio valioso de algumas pessoas, que gostaríamos de agradecer neste momento. Em primeiro lugar, os nossos mestres desde o ensino fundamental. Vocês representaram o incentivo necessário à continuidade dos nossos estudos, e aqui queremos lembrar como carinho nossas primeiras professoras, Dona Zulmira, Dona Vicência e Dona Aurinha, em Carnaubais; os professores do ginásio, do segundo grau e da graduação, em Mossoró, Ceará Mirim e Natal, bem assim os mais recentes, da Pós-Graduação na Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Destes, queremos citar especialmente o Professor Doutor Raymundo Juliano Feitosa, orientador e amigo, pela sabedoria e simplicidade, e o Professor Doutor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, colega de Justiça Federal, exemplo de juiz e de docente; ambos, além de tudo, grandes cidadãos. Lembro, ainda, os demais mestres do Programa de Pós-Graduação, que igualmente nos ajudaram na caminhada: os Professores Doutores Lourival Vilanova, de saudosa memória, Cláudio Souto, Eduardo Rabenhorst, Fernando Scaf, George Browne, Gláucio Veiga, Ivo Dantas, João Maurício Adeodato, José Souto Maior Borges, Luciano Oliveira, Nelson Saldanha, Nilzardo Carneiro Leão e Palhares Moreira Reis. Se não pudemos corresponder às expectativas, penitenciamo-nos e assumimos a máxima culpa.

Não poderíamos também deixar de mencionar os servidores da Justiça Federal, Ibsen Gurgel, John Petras e Vivian Marassi, e a estagiária Ana Clarissa, do nosso gabinete em Natal, que ajudaram na identificação de pontos importantes das 25 constituições federais consultadas e na catalogação da jurisprudência.

Por último, mas não menos importante, gostaríamos de agradecer o auxílio inestimável daqueles que em vários lugares do Brasil nos deram suportes nas bibliotecas, livrarias e sebos, registrando, por todos, os nomes de Dulce e Conceição, bibliotecárias competentíssimas da Justiça Federal em João Pessoa e Natal, sem as quais dificilmente teríamos acesso a importante parte das fontes consultadas.

Janílson Bezerra de Siqueira  
Julho de 2004

## RESUMO

SIQUEIRA, Janílson Bezerra. *Federalismo, Sistema Tributário e Guerra Fiscal no Brasil*. 196 p. Tese de Doutorado — Centro de Ciências Jurídicas / Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

*Federalismo, Sistema Tributário e Guerra Fiscal no Brasil* trata da articulação entre o princípio federal e a estrutura montada para sua operacionalização pelas organizações estatais, trazendo subjacentes os conflitos fiscais envolvendo União, estados membros e municípios no Brasil, no que se convencionou chamar de “guerra fiscal”. Os conflitos, de origem antiga e remontando à proclamação da República no Brasil, renasceram com a EC n.º 18, de 1965, e depois se revigoraram com a Constituição de 1988. Para além desses problemas, a evolução curiosa do federalismo para um modelo cooperativo e interdependente, tem contrastado com a realidade, especialmente no que diz respeito ao fenômeno fiscal, fato agravado, no Brasil, pela timidez do Congresso e pelas idas e vindas do Supremo Tribunal Federal na arbitragem desses conflitos. Nada obstante, o federalismo pode constituir a conexão que fundamente a união de comunidades diferentes, com necessidades e futuro comuns. Nas federações, que visam à unidade na diversidade haverá algum limite cujo alcance indica a necessidade de estudá-lo, bastando verificar a natureza dos conflitos que envolvem poder central e estados membros, e que têm sido levados às Cortes Constitucionais sobre questões federativas de toda natureza, especialmente fiscais. A forma federal, portanto, poderá ser a matriz do sistema de relações entre as comunidades parciais, inclusive no nível fiscal e tributário, visando a prevenção de conflitos.

Palavras-chave: Federalismo – Guerra – Fiscal

## ABSTRACT

SIQUEIRA, Janílson Bezerra de. *Federalism, Tax System and Fiscal Conflict in Brazil*. 196 p.  
PHD — Centro de Ciências Jurídicas / Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

The current work deals with the subject “Federalism, Tax System and Fiscal Conflict in Brazil”. It centers on the joint between the federal principle and the structure placed for its operability, bringing with it the fiscal conflicts involving Union, states and municipalities in Brazil, within it was stipulated to call “fiscal war”. This ancient origin conflicts retroacts to the announcement of Republic in Brazil are reappear with the Constitutional Amendment n.º 18, of 1965, and later revigorated with the Constitution of 1988. Far beyond these problems, the curious evolution of federalism to cooperative and interdependent model, has contrasted with the reality, especially concerning to fiscal view point, whose fact is aggravated, in terms of Brazil, by the wariness of Congress and comings and goings of Brazilian Supreme Federal Court on the arbitrating these conflicts. However, federalism may constitute the connection that supports the union between different communities, with common needs and future. There will be, in the federal countries, that aim at the unit in the diversity some limit whose reach indicates the need of studying it, being enough for this propose to verify the nature of conflicts which involve to be able federal government and its members, and that they have been conduct to the Constitutional Courts federative questions, especially fiscal ones. The federal shape, therefore, may be the basis of a system of connection between the partial communities, including fiscal and tributary levels, aiming at the prevention of conflicts.

Keywords: Federalism – Conflict – Tax



## SUMÁRIO

|                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                             | <b>9</b>   |
| 1. Federalismo e guerra fiscal.....                                                                 | 9          |
| <b>CAPÍTULO I – FORMAS DE ESTADO E FEDERAÇÃO .....</b>                                              | <b>21</b>  |
| 1. Formas de Estado .....                                                                           | 21         |
| 2. O Estado Unitário .....                                                                          | 26         |
| 3. Confederação de Estados.....                                                                     | 34         |
| 4. Forma Federativa de Estado .....                                                                 | 40         |
| 4.1 A Soberania e a Federação .....                                                                 | 49         |
| 4.2 A Autonomia e a Federação .....                                                                 | 55         |
| 4.3 A igualdade jurídica dos entes federados .....                                                  | 61         |
| 5. As Principais Federações no Mundo .....                                                          | 66         |
| 5.1 A Federação Norte-americana .....                                                               | 67         |
| 5.2 A Federação alemã .....                                                                         | 70         |
| 5.3 A Federação Austríaca .....                                                                     | 76         |
| 5.4 A Federação Argentina.....                                                                      | 77         |
| 5.5 A Confederação Helvética.....                                                                   | 80         |
| 5.6 Estados regionais – Itália e Espanha .....                                                      | 82         |
| 5.7 A União Européia .....                                                                          | 86         |
| 5.8 Outras Federações – Bélgica, México, Índia, Canadá, África do Sul, Porto Rico e Venezuela ..... | 92         |
| 6. O Federalismo no Brasil .....                                                                    | 97         |
| 6.1 A União Federal .....                                                                           | 106        |
| 6.2 Os Estados e o Distrito Federal .....                                                           | 107        |
| 6.3 Os Municípios .....                                                                             | 110        |
| <b>CAPÍTULO II – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO FEDERAL ...</b>                               | <b>119</b> |
| 1. O Problema das Competências .....                                                                | 119        |
| 2. Sistemas de Repartição de Competências .....                                                     | 126        |
| 3. A Competência Exclusiva .....                                                                    | 134        |
| 4. A Competência Concorrente ou Suplementar .....                                                   | 137        |
| 5. Repartição de Competências Tributárias no Brasil .....                                           | 139        |
| 6. A Competência Tributária Privativa.....                                                          | 142        |
| <b>CAPÍTULO III – O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.....</b>                                            | <b>144</b> |
| 1. Competência tributária .....                                                                     | 144        |
| 2. Tributo e legislação .....                                                                       | 149        |
| 3. Normas tributárias .....                                                                         | 153        |
| 3.1 Lei ordinária e lei complementar.....                                                           | 155        |
| 3.2 Tratados e convenções internacionais .....                                                      | 159        |
| 3.3 Medidas provisórias.....                                                                        | 160        |
| 3.4 Decretos, regulamentos e normas complementares.....                                             | 162        |
| 4. Princípios constitucionais e limitações ao poder de tributar .....                               | 165        |
| 4.1 O princípio federativo em nosso Sistema Tributário.....                                         | 168        |
| 4.2 O princípio da igualdade .....                                                                  | 168        |
| 4.3 O princípio da reserva legal.....                                                               | 170        |
| 4.4 O princípio da não surpresa ou anterioridade tributária .....                                   | 175        |
| 4.5 O princípio da capacidade tributária.....                                                       | 179        |
| 4.6 A vedação constitucional de confisco .....                                                      | 182        |

|                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.7 O princípio da anualidade tributária .....                            | 183        |
| 4.8 O princípio da segurança jurídica .....                               | 183        |
| 4.9 A Proposta de Reforma Tributária .....                                | 186        |
| <b>CAPÍTULO IV – FEDERALISMO E GUERRA FISCAL .....</b>                    | <b>191</b> |
| 1. Financiamento Público e Federação .....                                | 191        |
| 1.1 A Constituição de 1891 .....                                          | 192        |
| 1.2 A Reforma de 1926 .....                                               | 198        |
| 1.3 A Emenda Constitucional n.º 18, de 1965 .....                         | 199        |
| 1.4 A Constituição de 1988 .....                                          | 201        |
| 1.5 Repartição Tributária e Guerra Fiscal .....                           | 202        |
| 1.6 A Questão da Renúncia Fiscal .....                                    | 205        |
| 1.7 As Transferências Intergovernamentais .....                           | 208        |
| <b>CAPÍTULO V – GUERRA FISCAL E INJUSTIÇA TRIBUTÁRIA .....</b>            | <b>211</b> |
| 1. As desigualdades regionais e pessoais .....                            | 211        |
| 2. O Sistema Tributário Nacional e as desigualdades .....                 | 214        |
| 3. As omissões do Congresso e a Posição do Supremo Tribunal Federal ..... | 217        |
| 4. Em defesa do Federalismo Tributário no Brasil .....                    | 223        |
| <b>CAPÍTULO VI - CONCLUSÕES .....</b>                                     | <b>228</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA: .....</b>                                                | <b>231</b> |

## INTRODUÇÃO

---

### 1. Federalismo e guerra fiscal

O presente trabalho trata do tema “Federalismo, Sistema Tributário e Guerra Fiscal no Brasil”. Como o próprio título deixa transparecer, o objeto de nossa preocupação centra-se na articulação entre o princípio que dá forma ao estado federal e a estrutura montada para operacionalizar o modelo, e que traz subjacente no Brasil os conflitos fiscais envolvendo União, estados membros e municípios, especialmente nas últimas décadas. Ou seja: toma como ponto de partida as relações políticas e financeiras entre comunidades distintas, relações de distribuição de poder, de receitas e de atribuições, peculiares ao federalismo,<sup>1</sup> como forma de atendimento às demandas inerentes às coletividades políticas, para identificar o choque de interesses nacionais, regionais e locais que visam satisfazer com especial ênfase as respectivas áreas de influência, tornando problemática a disputa por poderes e competências em época de escassez.<sup>2</sup>

Tal situação tem amiúde provocado o que se convencionou chamar de guerra fiscal, espécie de competição por investimentos e recursos, utilizando os contendores como arma de luta a tributação — ou a renúncia a esse poder, ou seu diferimento, em determinadas

---

<sup>1</sup> Cf. WHEARE, C. K. *Federal Government*. London, New York, Toronto: Oxford University, 1946, p. 97: “O peculiar problema federal é esse. O princípio federal exige que os governos central e regionais de um país devam ser independentes um do outro dentro das respectivas esferas de poder, sem subordinação, mas coordenadamente, um em relação ao outro. [...] Disso segue que cada uma dessas esferas de governo, federal e regional, deve ter sua própria independência e controle de suas finanças, com fontes suficientes para cumprir suas funções” (No original: “*The peculiar federal problem is this: the federal principle requires that the general and regional governments of a country shall be independent each of the other within its sphere, shall be not subordinate one to another but co-ordinate with each other. [...] it follows that both general and regional governments must each have under its own independent control financial resources sufficient to perform its exclusive functions*”).

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 28.

circunstâncias — seja por parte da União, como nos casos de priorização das contribuições em detrimento dos impostos, fugindo ao dever de repartir receita com as unidades federadas; ou dos estados membros, nas isenções ou financiamentos favorecidos de tributos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Interestaduais e Intermunicipais de Transportes e de Comunicação – ICMS; ou mesmo dos Municípios, na manipulação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Todas essas ações nem sempre são legítimas segundo os ditames da Constituição.

A idéia de estudar o assunto, cuja relevância dispensa demonstração, surgiu ainda durante o mestrado, quando, sob a orientação do Professor Doutor Francisco Cavalcanti, examinando o poder de legislar do Executivo da União, passamos a observar mais de perto a concentração de poderes dentro da Federação. Tal concentração se refletia profundamente nas relações com as demais entidades federadas no âmbito tributário e fiscal, linha de pesquisa do Professor Doutor Raymundo Juliano Feitosa, que constituía tema subjacente à nossa dissertação *Medidas Provisórias em Matéria Tributária*.<sup>3</sup>

Na época, impressionou a força representada pelas inúmeras competências atribuídas ao poder central no Brasil e especialmente aquelas que, dentro da União e do seu Poder Executivo, eram conferidas ao presidente da República. A hipertrofia desses poderes em contraste com os conferidos às unidades federadas não podia resultar em bom relacionamento, nem em equilíbrio, como seria previsível. Os conflitos resultantes, pois, de origem antiga mas com recorrência recente — na verdade, surgidos com a própria Federação,<sup>4</sup> renascidos com a Emenda Constitucional n.º 18, de 1965, à Constituição de 1946 e depois revigorados com a

---

<sup>3</sup> SIQUEIRA, Janílson Bezerra de. *Medidas Provisórias em Matéria Tributária*. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2001, que têm aproveitadas algumas linhas nesta tese.

<sup>4</sup> Ruy Barbosa, falando ao Congresso Constituinte em 1890, o demonstra: “cabe-nos a fortuna de ver travar-se a maior batalha sobre o projeto constitucional apresentado pelo Governo Provisório à vossa consideração *no assunto capital*, que tem, por assim dizer, *absorvido os primeiros dias do debate: a organização das finanças republicanas*” (grifamos). BARBOSA, Ruy. *Organização das Finanças Republicanas*. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 80.

Constituição de 1988 — chegaram à década de noventa, época de sua maior evidência,<sup>5</sup> e ao Século XXI, constituindo fatores determinantes para a nossa decisão de estudar o fenômeno.

Para além dos problemas assinalados no plano interno, a evolução curiosa do federalismo clássico dualista para um modelo cooperativo e interdependente, em aparente dissonância com os princípios residual e da subsidiariedade; as transformações pelas quais passa o mundo; o fenômeno dos estados regionais; a crescente federalização dos países;<sup>6</sup> as perspectivas de união num mundo de diversidades, tudo isso aguçou-nos igualmente o interesse. Por outro lado, a compreensão dos limites da organização humana e o acúmulo da experiência histórica, ligados a essa forma de Estado, que articulam objetivos tão nobres como unidade, pluralismo, tolerância, liberdade etc.,<sup>7</sup> tem contrastado, no estado federal, com a realidade, especialmente no que diz respeito às competências fiscais, fato agravado, no Brasil, pela timidez do Congresso e pelas idas e vindas do Supremo Tribunal Federal na arbitragem desses conflitos.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Sérgio Prado e Carlos Eduardo Cavalcanti afirmam remontar “pelo menos aos anos 60 a utilização, pelos governos estaduais, de isenções, reduções e diferimentos tributários como recurso para alavancar a industrialização regional”. Cf. PRADO, Sérgio et CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. *A Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 2000, p. 7. Hoje, a própria Constituição contém dispositivo específico prevendo tais concessões no âmbito federal, inclusive igualdade de tarifas e juros favorecidos (art. 43, § 2.º, incisos I a IV), não sendo, pois, de estranhar o uso desses mecanismos pelas unidades da federação.

<sup>6</sup> No mundo são 25 países organizados sob a forma federativa de estado: África do Sul, Alemanha, Argentina, Áustria, Austrália, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Camarões, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos da América, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, Saint-Kiss-et-Nevis, Sérvia e Montenegro, Suíça e Venezuela. *FORUM DES FÉDÉRATIONS*. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/federalism/cntrylist.asp?lang=fr>>. Acesso em: 5 mai. 2004. Merece também registro a aprovação da Constituição Europeia em 17 de junho de 2004, que parece caminhar para um meio-termo entre federalismo e confederação.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. *Entre Duas Repúblicas: Às Origens da Democracia Italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001, p. 16, 18 e 24 (Tít. Original: *Tra Due Repubbliche. Alle Origini della Democrazia Italiana*).

<sup>8</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”* ocorrido em novembro de 2001. Brasília: Ajupe, 2002, p. 149-217. Vide especialmente p. 186-187, 187-189 e 189-190. Sobre a Suprema Corte como árbitro do sistema federal e da supremacia nacional como cláusula central da Constituição, ver SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 22 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

Como ensina Toynbee, não existe história isolada nem desconexão política entre a Nação e suas partes,<sup>9</sup> do mesmo modo que não existe política ou direito nacional que se expliquem separadamente, sem referência a um princípio, a uma estrutura ideal que vincule os fatos e princípios de tais estruturas à realidade e ao bem da vida na Comunidade das Nações. Porque, a crer no velho Dante, poeta e filósofo, embora fazendo a política (e o direito) sob o arbítrio dos seres humanos, e estando a doutrina que lhes é inerente ordenada muito mais à ação do que ao conhecimento, como nessa espécie de ação o princípio e a razão de tudo constituem o fim último que move todos os interesses, deduz-se que toda a razão das coisas ordenadas a um fim, desse fim justamente provenha.<sup>10</sup>

Há necessidade, portanto, sem desconsiderar toda experiência histórica, de se levar em conta objetivos, fins ou ideais, tais como a aspiração ao desenvolvimento, à liberdade de indivíduos ou comunidades,<sup>11</sup> visando formas úteis concretas que respondam às exigências da melhor convivência humana. O federalismo, nesse sentido, pode constituir essa conexão, esse fim que fundamente a união de comunidades e de indivíduos diferentes, com necessidades e futuro comuns. Mas também se deve levar em conta que os problemas enfrentados na realidade pode indicar alguma perda do fio que leva ao fim almejado. Nas federações, que visam à unidade dialética de tendências contraditórias, à unidade e à diversidade,<sup>12</sup> haverá algum limite cujo alcance indica a perda de vista do objetivo final da união. Isso em todos os tempos, ao que parece.

---

<sup>9</sup> TOYNBEE, Arnold J. *Um Estudo de História*. Trad. J. Sarmento de Beires. São Paulo: W. M. Jackson, Inc. Editores, 1953, 1.º vol., Impresso na Gráfica Editora Brasileira Ltda., São Paulo, 1953, p. 7 (Tít. original: *A Study of Story*).

<sup>10</sup> De forma que, para justificar a unidade, diz Dante que o que é fim da universal política do gênero humano será também princípio segundo o qual tudo o que na seqüência conduza àquele fim se apresente suficientemente claro nesse sentido. Porque não parece razoável que se resulta um fim certo para esta ou aquela sociedade, não haja para todas um fim comum. Cf. ALIGHIERI, Dante. *Tratado de Monarquia*. Trad. Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 83 (Tít. original: *De Monarchia*).

<sup>11</sup> A exemplo de Kant, com sua paz perpétua. Cf. KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, Textos Filosóficos, 1995, p. 119-171 (Tít. original: *Zum Ewigen Frieden, ein Philosophischer Entwurf, etc*).

<sup>12</sup> Cf. GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3.ª ed. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1953, p. 218. Cf. tb. HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

Não ignoramos, a propósito, que esses limites constituem o desafio essencial com o qual a atualidade brinda os deveres das organizações estatais, particularmente daquelas que se organizam sob a forma federal. É obrigação do estudioso, portanto, debruçar-se sobre os fatos visando detectar padrões que apontem para esses limites. Dessa forma, a política e o direito como prática social receberão os benefícios do conhecimento para o aperfeiçoamento de seus institutos. Mas estejamos advertidos de que nesta seara o conhecimento interage de tal modo com os fatos, que não se apresenta fácil o exame imparcial do tema, exigindo parcimônia, por um lado, e compreensão, por outro, quanto a opiniões valorativas, inerentes à área estudada.

O contato com autores do porte de Albertini, Amaro Cavalcanti, Bernard Schwartz, Biscaretti di Ruffia, Bobbio, Carmem Lúcia Antunes Rocha, Corwin, Del Vecchio, Fernando Rezende, Garcia-Pelayo, Heller, Jellinek, James Bryce, José Alfredo de Oliveira Baracho, por um lado; mais Alberto Torres, Carl Schmitt, Loewenstein, Oswaldo Aranha, Oswaldo Trigueiro, Nelson Saldanha, Paulo Bonavides, Proudhon, Raymundo Juliano Feitosa, Raul Machado Horta, Roque Carraza, Tavares Bastos, por outro; e, ainda, Canotilho, José Afonso da Silva, Marcelo Caetano, Marcelo Neves, Sampaio Dória, Sobei Mogi e Souto Maior Borges, sem falar nos federalistas Madison, Jefferson e Jay, e muitos outros, nos faz reconhecer os desafios referidos, de modo a estudá-lo de maneira mais específica.

O assunto não constitui, pois, matéria de pequena significação. Basta relembrar, com Baracho, a natureza dos conflitos que envolvem poder central e estados membros, e que têm sido levados às Cortes Constitucionais sobre questões federativas de toda natureza, especialmente fiscais — no Brasil ao Supremo Tribunal Federal, responsável em última instância pelos destinos do federalismo em termos de interpretação.<sup>13</sup> A forma federal, portanto, como a intuímos, vista como integradora das diversidades políticas estatais, deverá ser a matriz fundamental do sistema de relações entre as comunidades parciais, inclusive no

---

<sup>13</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 9.

nível fiscal e tributário, visando a prevenção de conflitos, uma vez que estes se concretizam naquela, guardando, como partes, um pouco daquilo que a totalidade integra.

O estudo, pois, envolve questões abstratas, teóricas, mas adentra também nos aspectos práticos, concretos, das diversas esferas de governos no dia-a-dia da sua atuação. Sob o primeiro aspecto, a intensa investigação levada a efeito nos mais diversificados campos da ciência, na política, na economia e no direito, sem que se possa ter ainda uma visão completa desse objeto, justifica plenamente o estudo. A relevância do tema, aliás, pode ser constatada justamente pelo número e, mais, pela qualidade dos autores que se debruçaram sobre ele. Mas isso não significa o esgotamento da matéria. A prospecção feita por esses estudiosos, de grande valia para o nosso trabalho, será objeto de atenção na medida de sua relação com a pesquisa, fazendo-se imprescindível um esforço de compreensão, diante da experiência dinâmica que o federalismo está a oferecer no enfrentamento de situações potencialmente conflituosas em nossa época, decorrentes da união e convivência entre ordens políticas e jurídicas tão diversas.<sup>14</sup>

O propomos, então, é avançar nos caminhos trilhados pelos nossos antecessores, buscando melhor visualizar os elos que vinculam forma de estado, sistema tributário e guerra

---

<sup>14</sup> Podemos registrar, nesse sentido, o interessante trabalho do *Fórum das Federações*, entidade que estuda o federalismo compartilhando informações, de maneira comparativa e multilateral e sem vinculações ideológicas ou partidárias. Vide *Forum des Fédérations*. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/>>. Pode-se citar ainda a página oficial do *Center for the Study of Federalism Temple University of the Commonwealth System of Higher Education Philadelphia, Pennsylvania*. Disponível em: <<http://www.temple.edu/federalism/>>. Acesso em: 5 mai. 2004; e, ainda, a página do Partido Federalista Brasileiro. Disponível em: <<http://www.federalista.org.br/>>. Acesso em: 5 mai. 2004. O curioso programa desse Partido (sem registro no Tribunal Superior Eleitoral, conforme consulta feita em 25 de setembro de 2004), de 10 pontos, merece registro: “1.º Autonomia dos Estados e Municípios com a descentralização do poder no Brasil. 2.º Emissão da Moeda, Forças Armadas, Relações Externas e Corte Suprema (Governo Federal). 3.º Cada Estado com suas próprias leis. 4.º Os impostos estaduais ficarão (100%) no Estado. 5.º Você decidirá se haverá prefeito e vereadores na sua cidade. 6.º Drástica diminuição da burocracia. 7.º Juizes, promotores, inclusive dos tribunais de contas e delegados eleitos pelo povo. 8.º Voto não obrigatório em qualquer eleição e plebiscito para assuntos de interesse de todos. 9.º Fim dos descontos obrigatórios do seu salário e fim de todos os impostos na formação dos preços. 10. Fidelidade partidária e fim da imunidade parlamentar”. Afinal “a grande discussão entre liberais e conservadores no Império era pela centralização e pela descentralização”. Estranha Carmem Lúcia Antunes da Rocha que tivéssemos ao tempo da proclamação, em 1889, um partido republicano, mas não um partido federalista. Cf. ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217.



fiscal, enfocando sob ângulo renovado o sempre problemático tema do federalismo. A intenção é identificar padrões no federalismo brasileiro dentro do quadro geral do federalismo em seu desenvolvimento atual (universal?); observar os elementos que caracterizem essa noção sob o aspecto fiscal; aprofundar a investigação sobre o elemento financeiro que define as esferas de poder nos níveis horizontal e vertical;<sup>15</sup> e, sob esse aspecto, identificar eventuais situações-problema geradoras das crises. Crises que têm ocorrido no Brasil de maneira quase cíclica, numa verdadeira guerra fiscal.<sup>16</sup> Não deixaremos de dar especial atenção às posições do Poder Judiciário, arena em cujo seio se tem definido e desenvolvido em grande latitude o federalismo.

Partimos do modelo federal como tendência gregária dada pela natureza associativa dos homens e de suas organizações em contraposição à da racionalidade liberal das regras de limitação do poder, para propor a síntese dessas tendências e testá-la como problema: como fazer com que numa sociedade muito grande “se mantenha ainda a harmonia, segundo os princípios da liberdade e da igualdade (a saber, por meio de um sistema representativo)”. Da resposta ou respostas a esta questão, poderemos ousar algum julgamento, que poderá constituir, então, “um princípio da *política*”, cujo sentido, extraído da experiência humana, visará “o mecanismo da administração do direito e o modo como este se estabelecerá de

---

<sup>15</sup> A “Constituição Financeira” de que trata Raymundo Juliano Feitosa, ou a “Constituição fiscal” como prefere Ricardo Lobo Torres, fotografia do estado federal sob o ponto de vista fiscal. Vide FEITOSA, Raymundo Juliano. A Constituição Financeira como Questão Crucial do Direito Constitucional. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 10, 2000, p. 243-260. Cf. tb. TORRES, Ricardo Lobo. As Influências Germânicas no Direito Financeiro e Tributário Brasileiro. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 73, [s.d.], p. 76-85.

<sup>16</sup> Disso é exemplo bem recente manifestação de governador de Estado importante no Brasil: o governador Aécio Neves, de Minas Gerais, chegou a dizer, em artigo recente, que “os Estados federados não suportam, por mais tempo, o garrote fiscal e o domínio político da burocracia centralizadora. A atualização do pacto federativo, mediante amplo debate nacional, é o único caminho para a reconstrução republicana. [...] Tal como Nabuco e Ruy, em seu tempo, devemos alertar para a necessidade do pacto federativo, hoje a caminho da revogação final, mediante a continuada concentração de receitas tributárias na União, a maior em toda a história republicana”. Cf. NEVES, Aécio. Democracia, Federação e República. *Jornal Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 jul. 2004. Caderno 1, p. 3. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1107200408.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2004.

acordo com o seu fim — [o de que] o direito nunca se deve adaptar à política, mas é a política que sempre se deve ajustar ao direito”.<sup>17</sup>

Para isso, descreveremos e valoraremos os diversos elementos da conflagração, de maneira a permitir a melhor compreensão do problema e seus vínculos com o axioma e o postulado original destacado. Não constitui tarefa simples ou de pequena envergadura, nem será nosso escopo, esgotar em toda a sua abrangência, e de maneira definitiva (até pela impossibilidade prática disso), a questão. Até porque, o próprio federalismo constitui expressão de múltiplos significados,<sup>18</sup> em inúmeras realidades, devendo ser tratado aqui como forma de estado dinâmico, que varia em suas características de experiência para experiência. Disso resulta que todas as postulações teóricas hão de levar em conta esse dinamismo, porque, de uma forma ou de outra, tudo há de passar pelas forças que se contrapõem no processo de centralização e descentralização,<sup>19</sup> nessa espécie de organização estatal.

Algumas indagações fundamentais, portanto, se tornam indispensáveis e dizem respeito, em primeiro lugar, a esse processo de centralização e descentralização e suas conseqüências: o que leva uma federação, no caso, o Brasil, à guerra fiscal? Como se desenvolve esse processo? Estaria no próprio federalismo, ou na espécie de federalismo que se pratica no Brasil, as sementes geradoras da crise federativa, e da guerra fiscal mais particularmente? Algumas características das reformas constitucionais, ou legais, levaram, ou levam, a essa situação de conflito? Desde logo podemos adiantar, com Torquato Jardim, que

<sup>17</sup> KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, Textos Filosóficos, 1995, p. 178.

<sup>18</sup> Verbetes *Federalismo*, in BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola et PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 9.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, 1997, vol. 1, p. 475.

<sup>19</sup> Kelsen, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 297-319 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*); Mouskheli, M. *Teoria Jurídica do Estado Federal*. Trad. Armando Lázaro y Ros. México: Nacional, 1981, p. 149, cit. por MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96. Cf. tb. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola et PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. *Dicionário de Política*. 9.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, 1997, vol. 1, p. 331.

em matéria de conflitos federativos os períodos de crise acarretam, em regra, grave concentração de poderes, hipertrofiando a autoridade central às expensas das periféricas, e, no seio do poder central, a figura do chefe do Poder Executivo, às custas do Congresso.<sup>20</sup>

As nossas postulações, pois, contemplam algumas hipóteses iniciais. Em primeiro lugar, ponderamos se os diversos sistemas de repartição de competências estabelecidos pelas inúmeras Constituições adotadas pelo Brasil, as alterações constitucionais desde a EC n.º 18, de 1965, até a Constituição de 1988, e a respectiva legislação regulamentadora não seriam potencialmente provocadores de desequilíbrios e conflitos. Em segundo lugar, ajuizamos, também, que os desequilíbrios e desigualdades resultantes das partilhas de competências e receitas podem retro-alimentar a crise federativa e que isso pode ser fator determinante para a guerra fiscal. Propugnamos, por último, que as medidas de defesa adotadas pelos diversos estados membros tendem ao agravamento da crise, na medida em que reduzem os recursos a repartir.

O fenômeno, portanto, tem sido vivenciado concretamente em nosso País, além de ser objeto de constantes preocupações por parte dos estudiosos. O conjunto de obras políticas, jurídicas e econômicas, sobre o tema, bem demonstra a sua relevância e a gravidade da situação.<sup>21</sup> Pois bem. A crise do federalismo, que é também a crise do federalismo fiscal —

<sup>20</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>21</sup> AFFONSO, Rui de Brito Álvares et SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva. Ensaio Selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995; CAVALCANTI, Carlos Eduardo Gonçalves. A Política de Incentivos Fiscais no Estado do Rio de Janeiro. *Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público, 1999, p. 77-105; CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri – SP: Manole, 2004; CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001; COSTA, Gustavo de Freitas Cavalcanti. *Federalismo & ICMS. Reflexões Tributárias*. Curitiba: Juruá, 1999; FEITOSA, Raymundo Juliano. *Finanças Públicas e Tributação na Constituinte: 1987/1988. Federalismo, Finanças Públicas, Tributação, Orçamento*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003; FERRARI, Sérgio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal – Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997; RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000; REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo Fiscal. Competência Concorrente e Normas Gerais de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000; OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000; entre tantos outros.

porque é disto que se trata — parece-nos posta no princípio da centralização, no poder absorvente da União, no dia-a-dia do Estado brasileiro,<sup>22</sup> ainda que de forma reduzida nos últimos tempos. E, o que é pior: centralização em apenas um dos poderes!<sup>23</sup>

Kelsen chama atenção, aliás, para esse fato, alertando para “a extensiva internacionalização da vida cultural e econômica” dos Estados que integram uma federação. Segundo esse autor, a competência desses Estados deverá ser limitada considerando que a tendência rumo à unidade é “favorecida também por outras circunstâncias que mostram uma tendência rumo ao controle da vida econômica pelo Estado”, em face do desenvolvimento do capitalismo de Estado.<sup>24</sup> Diversos outros doutrinadores fazem o mesmo.<sup>25</sup> Por isso, as inúmeras aporias, questões, dúvidas e indagações levantadas em tantos trabalhos científicos.

Mas o estudo dos aspectos federativos do sistema tributário com ênfase na guerra fiscal, onde se misturam conceitos de várias espécies, apenas terá utilidade mediante ponderação entre as disciplinas envolvidas, ajustável à finalidade do pesquisador. Isso significa encarar as distinções dadas tradicionalmente pela ciência política, pela teoria geral do estado ou pelo direito constitucional *cum grano salis*, para verificar-se de forma ampla o que há por detrás das aparências, como na alegoria da caverna de Platão.<sup>26</sup> Também não se podem abraçar simplesmente as descrições econômicas, que não levam em conta a realidade extraída da teoria e da prática do direito pelas decisões constitucionais.<sup>27</sup> Parafraseando Renato Lessa

<sup>22</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31. Vide, no mesmo sentido, HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>23</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217.

<sup>24</sup> KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 315 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>25</sup> Por exemplo, COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988. Sistema Tributário*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 133.

<sup>26</sup> PLATÃO. *A República*. Trad. Albertino Pinheiro. Bauru (SP): Edipro, Livro VII, Série Clássicos, 2001, p. 263 e ss.

<sup>27</sup> A distinção entre federalismo e federalismo fiscal dada pela ciência econômica (Wallace E. Oates), por exemplo, parece ter importância limitada em relação ao tema, como a história igualmente o tem. Vide

sobre a distinção que faz entre os estudos urbanos e a invenção republicana, de uma especialidade passa a questão para o rol dos problemas que atravessam diversas disciplinas.<sup>28</sup>

Na abordagem metodológica visamos a coerência com os objetivos traçados. Considera-se, portanto, antes de tudo, a natureza jurídica do objeto. Embora envolvendo matéria política por excelência, não se pode negar legitimidade ao exame pela sua vinculação com o direito, até em face da disciplina que lhe é dada pelas constituições.<sup>29</sup> Estas, aliás, serão ferramentas indispensáveis para comparação hermenêutica e histórica do tema. O método dialético será igualmente importante. A proposta procedimental será monográfica, a partir de documentação indireta, abrangendo pesquisa documental e bibliográfica. O objetivo, pois, como dito, é apresentar a nossa visão, a nossa síntese de forma compreensiva, buscando contribuir para melhor compreensão do problema, sem pretensão de revolucionar a matéria.

O projeto se divide em sete partes: uma introdução, seguida de cinco capítulos, mais as conclusões, subdivididos em número variável de subcapítulos ou seções. Na introdução, apresentamos o problema que se pretende abordar e fornecemos o esquema metodológico do estudo. No primeiro Capítulo, damos as bases históricas e alguns conceitos fundamentais da tese, visando a compreensão do federalismo. No Capítulo II, estudamos a repartição de competências, os sistemas e as técnicas de repartição, bem como as diversas espécies competenciais, elementos necessários à ligação com o capítulo seguinte. De fato, examinamos no Capítulo III a discriminação de rendas constantes do sistema tributário. Nesses dois capítulos talvez esteja a chave para a compreensão de qualquer federalismo. No Capítulo IV abordamos o que se poderia chamar de tese propriamente, o federalismo e a guerra fiscal,

---

FEITOSA, Raymundo Juliano. O Federalismo Fiscal: Notas para uma Discussão. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 11, 2000, p. 333-343.

<sup>28</sup> LESSA, Renato. *A Invenção Republicana*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 16.

<sup>29</sup> FEITOSA, Raymundo Juliano. A Constituição Financeira como Questão Crucial do Direito Constitucional. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 10, 2000, p. 243-260.

complementado, no Capítulo V, pelas consequências do conflito. Nas Conclusões, enumeramos os resultados da nossa reflexão sobre o tema.

Na elaboração do trabalho seguimos as instruções da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Os equívocos devem ser tributados à exclusiva responsabilidade do autor, na redação ou na revisão. Contamos com a contribuição de todos aqueles interessados no tema para o suprimento das lacunas materiais e formais que com certeza serão identificadas.

## CAPÍTULO I – FORMAS DE ESTADO E FEDERAÇÃO

---

### 1. Formas de Estado

O Estado, sob o ponto de vista da doutrina tradicional, pode ser definido como o povo politicamente organizado sob uma autoridade dentro de certo território.<sup>30</sup> Ou como ordem não submetida a outra da mesma espécie nos limites do respectivo território. Em outras palavras, “o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeito a um ou a mais de um poder político)”.<sup>31</sup> Trata-se evidentemente de definição política. Essa definição tradicional traz à tona a idéia de constituição, como algo que formata a organização estatal. Do ponto de vista jurídico, o conceito de estado reflete a organização e a estrutura internas do poder estatal.<sup>32</sup>

A organização do Estado envolve inúmeros riscos. Em estados pequenos, por exemplo, Montesquieu vislumbrava riscos de destruição na ambição estrangeira; nos grandes, vícios ocorrentes no seu próprio interior. Esses riscos que correm tanto os pequenos quanto os grandes Estados levariam ao caminho inexorável do governo de um só, não fosse a forma de constituição federativa, que “possui todas as vantagens internas do governo republicano e a forma externa da monarquia”. Federalismo seria na visão desse autor uma sociedade de

---

<sup>30</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdu. Madri: Editorial Tecnos, 1973, p. 99 (Tít. original: *Diritto Costituzionale*).

<sup>31</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 298.

<sup>32</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 7.

sociedades, uma “forma de governo” em que vários corpos políticos consentem por convenção tornarem-se cidadãos de um Estado maior.<sup>33</sup>

Porque se o poder é verdadeiramente uno e indivisível, como nos assegura Carmem Lúcia Antunes Rocha, “as suas manifestações são plurais e podem emanar de um único centro ou de uma pluralidade deles”. A dispersão do poder político do centro para a periferia — por outro lado, explica a professora mineira — “permite a ocorrência da descentralização política, que se contrapõe à retenção dele num único núcleo, quando, então, se tem a centralização política”.<sup>34</sup> Como no exemplo dado pelas escrituras, em que Jetro, sogro de Moisés, o aconselha a descentralizar os negócios públicos do Estado, preservando-se espaços de liberdade para as províncias.<sup>35</sup>

De forma rigorosa, constitui o estado ordem “relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal de vigência soberana e globalmente eficaz”.<sup>36</sup> Mas a noção de estado como estrutura “relativamente centralizada” exige esclarecimento. É que centralização e descentralização, mais que instituições jurídicas, constituem princípios, tendências ou modos de ser das entidades políticas e administrativas,<sup>37</sup> que dependem em grande monta de opção

<sup>33</sup> MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 141 (Tít. original: *L’Esprit des Lois*).

<sup>34</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil. Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 165.

<sup>35</sup> Disse Jetro (Êxodo 18:17-25): “O que você está fazendo não é bom. Você e seu povo estão se exaurindo porque a coisa é muito pesada para vocês; vocês não podem fazê-lo sozinhos. Escute-me, vou dar-lhe um conselho, e Deus o guarde [...]. Escolha homens capazes entre o povo, entre os que temem a Deus, que sejam confiáveis e detestem o suborno; e coloque tais homens acima do povo como governantes de milhares, de centenas, de grupos de cinquenta e de dezenas. E deixem-nos julgar o povo durante todo o tempo; os grandes casos eles devem trazer para você, mas os pequenos devem ser decididos por eles mesmos; assim, tudo será mais fácil porque eles o aliviarão das responsabilidades. Se você fizer isso, com a graça de Deus, será capaz de agüentar e todas as pessoas serão conduzidas em paz!” Cf. ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Trad. do inglês por Joubert de Oliveira Brízida (Trad. para o inglês por Frederik S. Carney). Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 157 (Tít. original: *Politica Methodice Digesta*).

<sup>36</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 69 e 70.

<sup>37</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola et PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 9.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, 1997, vol. 1, p. 329-330 (verbetes: Descentralização e Centralização). Dados tais conceitos, segundo os autores, “Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades



política. Para Carmem Lúcia, a opção pela centralização pode determinar a unidade jurídica do Estado e definir a sua forma “enquanto a eleição de centros diversos criadores do Direito a incidir, parcial e concomitantemente, num mesmo Estado informam a descentralização política”.<sup>38</sup>

Quer dizer, nenhuma das formas centralizadas ou não centralizadas pode ser tomada como conceito absolutamente fechado, porque não encontradas em estado puro na natureza. Descentralização ao extremo, aliás, significaria a própria negação de Estado; centralização absoluta, utopia, figura ideal.<sup>39</sup> Portanto, tais conceitos deverão ser tomados *cum grano salis*, com destaque para o caráter mais ou menos imperfeito dessa noção teórica.<sup>40</sup>

A Teoria Geral do Estado e o Direito Constitucional têm relacionado dois tipos principais de estado: os estados simples e os compostos,<sup>41</sup> ou complexos. No primeiro caso, trata-se do estado unitário, indivisível, soberano em relação aos seus habitantes e independente quanto aos demais;<sup>42</sup> no segundo, do estado federal ou daquele dotado de regiões autônomas.<sup>43</sup>

---

subjetivas de administração. Temos, ao contrário, descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades”.

<sup>38</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil. Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 165.

<sup>39</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 299 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>40</sup> Helenilson Cunha Pontes afirma que centralização e descentralização são encontradas unicamente em forma imperfeita. A total centralização ou descentralização somente é cabível em teoria (PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41).

<sup>41</sup> OCTÁVIO, Rodrigo. *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*. 5.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1935, p. 23. A distinção tem origem, segundo Pinto Ferreira, em Hauriou, para quem Estado simples seria o que “não é divisível em partes internas que mereçam o nome de Estado e não estão unidas por um vínculo de sociedade, e Estado composto o que, ao contrário, é divisível em partes internas que merecem o nome de Estado e que são unidas entre si por um vínculo de sociedade” (PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 67).

<sup>42</sup> O modelo, aqui, é emprestado de Bobbio e seria “a forma de Estado em que não se reconhece mais outro ordenamento jurídico que não seja o estatal, e outra fonte jurídica do ordenamento estatal que não seja a lei”. Cf. BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.<sup>a</sup> ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997, p. 12-13 (Tít. original: *Diritto e Stato no Pensiero de Emanuele Kant*).

<sup>43</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito Comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I, p. 171.

Além da divisão em estados simples e compostos, outros dois tipos podem ser acrescentados: o estado unitário descentralizado e o estado constitucionalmente descentralizado.<sup>44</sup>

Mas há doutrinadores, como Kelsen, que entendem o estado como simples ordem jurídica, divisível tão somente em ordens centralizadas ou descentralizadas. Para ele, inexiste forma pura de estado, de maneira que sempre haverá elementos unitários e compostos em cada organização política, gerando dificuldades na própria definição desse objeto.<sup>45</sup> Podem-se citar como exemplos a União Sul Africana e a República Italiana.<sup>46</sup> É importante, a respeito, observar a efetiva constituição do Estado, prevenindo-se de que “nem toda descentralização constitucionalmente mencionada produz Estado Federal”.<sup>47</sup> Não é incomum, portanto — e o Brasil viveu essa experiência na vigência do Ato Adicional de 1834, durante o Império — a existência de estados unitários descentralizados, divididos em províncias, inclusive com funções executivas e legislativas,<sup>48</sup> havendo quem conceba, mesmo, em face da evidente descentralização após 1834, um “Império Federado” entre nós.<sup>49</sup>

O estudo da organização estatal e a definição de suas formas têm-nos revelado o problema. Segundo a concepção liberal, por exemplo, a evolução do homem do estado de plena liberdade e independência, do estado da natureza de Locke,<sup>50</sup> para a vida em sociedade

<sup>44</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 300-301.

<sup>45</sup> Segundo Kelsen, “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 297 e 299 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>46</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito Comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I, p. 172.

<sup>47</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 72.

<sup>48</sup> Projetos apresentados à Câmara do Império em 1831 propunham, entre outras coisas, “a atribuição a cada uma assembléia legislativa para decretar a constituição política pela qual se regesse a respectiva província”. Cf. SALLES, Campos. *Da Propaganda à Presidência*. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998, p. 8.

<sup>49</sup> WERNECK, Luiz Cássio dos Santos. Dos Estados Federados e das Finanças Públicas (2.<sup>a</sup> Parte). *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 267-280. Sustenta o autor a existência, no Império, de “uma divisão constitucional de competências, bem representada pela simples existência das Assembléias Legislativas Provinciais que legislavam, efetivamente, no âmbito provincial. [...] Certo, então, que a Carta de 1891 apenas ampliara poderes anteriormente concedidos às Províncias, concedendo-os aos Estados em proporções bem maiores..”.

<sup>50</sup> LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. *Dois Tratados sobre o Governo*. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 394. Vide tb. LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. Trad. Anoar

foi objeto de livre decisão. Naquela condição, achava-se ele sempre sujeito ao ataque de outros homens ou de animais, sem falar nos riscos naturais decorrentes de seu isolamento. Teve, então, que sacrificar em favor da comunidade parte da independência e liberdade de que desfrutava, em prol da segurança e proteção de suas propriedades. A união dos homens, portanto, constituiu o princípio que fez surgir as comunidades.

Em situação semelhante encontram-se os estados nas suas relações de direito internacional,<sup>51</sup> como pessoas morais sob estado de liberdade natural.<sup>52</sup> Sob esse prisma, vivem ainda sob o estado da natureza, em que as divergências são resolvidas segundo a lei do mais forte, a lei da selva. A guerra, então, passa a ser o principal instrumento de arbitragem dos conflitos, a última palavra da diplomacia, a continuação da política por outros meios na criativa fórmula de von Clausewitz.<sup>53</sup> Mas levado ao extremo, esse princípio significaria a própria aniquilação da humanidade; por isso, a busca dos homens e dos estados por meios pacíficos de solução dos conflitos.

Durante a história, vários exemplos dão conta das diversas formas de união de estados adotadas com a finalidade de convivência pacífica. Podem hoje, com disposição para a paz e relativa habilidade, unir-se em blocos ou federações, mantendo parte de sua independência e liberdade, como os homens no início da história. A combinação que oferece a este respeito o

---

Aiex. São Paulo: Abril Cultural, col. *Os Pensadores*, vol. XVIII, 1973, p. 45. Não assumimos com a citação a teoria liberal do Estado, apenas colocamos a posição do autor como explicativa de uma possibilidade. Possibilidade, aliás, discutível, a crer na História. Cf. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 14-15 (Tít. original: *Liberalismo e Democrazia*).

<sup>51</sup> Cf. Thomas Hobbes, *apud*. BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.<sup>a</sup> ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997, p. 13 (Tít. original: *Diritto e Stato no Pensiero de Emanuele Kant*).

<sup>52</sup> KANT, Immanuel. *La Metafísica de las Costumbres*. Trad. Adela Cortina Orts e Jesús Conill Sancho. 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Tecnos, 1994, p. 181 (Tít. original: *Metaphysik der Sitten*).

<sup>53</sup> VON CLAUSEWITZ, Karl. *Da Guerra*. Trad. Maria Tereza Ramos. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, Nota II, p. XCI (Tít. original: *Von Kriege*).

modelo federal parece bem adequada: interesses gerais confiados à União; particulares e locais a estados membros, províncias, cantões, municípios etc.<sup>54</sup>

Antes de atingir essa combinação, no entanto, a história exigiu alguns passos fundamentais na busca da paz e da construção de uniões duradouras entre os povos.

## 2. O Estado Unitário

O estado unitário pode ser definido como aquele no qual há apenas um poder político supremo para todo o território, no qual reina soberanamente.<sup>55</sup> Na sua forma autocrática, constitui o governo de todos por um só, caso da monarquia ou do patriarcado; ou o governo de todos por todos, hipótese da panarquia ou comunismo. Em qualquer delas, porém, o caráter essencial do regime é a indivisão do poder.<sup>56</sup> Seu representante mais perfeito e acabado constitui o estado absoluto, no qual às autoridades centrais competem todas as funções legislativas, executivas e judiciárias, em todo o território, com eficácia para toda a população. Seguem-se, aqui, as lições de Aristóteles, bem apreendidas na Idade Média para defender a Monarquia, como informa Dante: “quando muitas coisas são ordenadas em unidade convém que uma delas reja e as outras sejam regidas”.<sup>57</sup>

Trata-se da forma simples de estado, em que o poder é exercido em geral de forma centralizada, e no qual se propicia, ainda que sob o princípio democrático, a preponderância

<sup>54</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 104.

<sup>55</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I, p. 171.

<sup>56</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 49.

<sup>57</sup> ALIGHIERI, Dante. *Tratado de Monarquía*. Trad. Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 87 (Tít. Original: *De Monarchia*). No original: “cuando muchas cosas son ordenadas en unidad conviene que una de ellas reja y sean las otras regidas”.

em única esfera da maioria em detrimento das minorias, ideológicas ou regionais.<sup>58</sup> Embora em teoria seja tranqüila essa definição, na prática não há registro de observação de estados unitários simples em sua forma pura, assim como não o há em relação ao estado composto, federativo ou confederativo.

A forma unitária centraliza poderes e monopoliza a legislação, imobilizando as minorias regionais, com riscos para a integridade do Estado, especialmente se o seu território tiver grandes dimensões. Montesquieu exemplifica com os cananeus, “destruídos porque eram pequenas monarquias que não se tinham confederado e não se defenderam juntas”.<sup>59</sup> Mas como bem observou Juan Ramallo, “nem nos momentos de maior auge do conceito de soberania, como direito divino do príncipe absoluto, se logrou fazer desaparecer uma vida política diferenciada de municípios e senhorios”.<sup>60</sup>

O princípio da subsidiariedade, segundo o qual as comunidades deveriam regular seus negócios em tudo que não fosse essencial aos poderes centrais,<sup>61</sup> ou que Bobbio, mesmo sem o referir, considerava como a subtração dos interesses locais dos cuidados do setor público e

<sup>58</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. A Autonomia do Estado-membro e o Papel do Supremo Tribunal Federal. Universidade Federal do Rio Grande Do Sul. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal3.htm>>. Acesso em: 2 mai. 2004. Na passagem, Leal cita DURAND, Charles. *El Estado federal en el derecho positivo. El Federalismo*. Madrid: Tecnos S/A., 1965, p. 175.

<sup>59</sup> MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 142 (Tít. original: *L'Esprit des Lois*). Para esse autor, o espírito das monarquias é a guerra e o crescimento, enquanto o das repúblicas é a paz e a moderação. A união destas últimas juntava a excelência dos governos republicanos com a força da associação, característica das primeiras.

<sup>60</sup> RAMALLO, Juan. El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno. *Revista de Direito Tributário. Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 8). No texto original: “ni en los momentos de mayor auge del concepto de soberanía, como derecho divino del príncipe absoluto, se logro hacer desaparecer una vida política diferenciada de municipios o de señoríos”. Até no Japão, país tradicionalmente fechado, a Constituição prevê a autonomia dos governos locais (MORI, Seiichi. *Direito Constitucional Japonês. Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31).

<sup>61</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade. Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 32 e 92. O autor indica as origens canônicas da subsidiariedade (p. 25) e dá como seu conceito o “princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas [comunidades] que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas” (p. 92). Uma espécie de “navalha de Occam”. Cf. BRONOWSKI, Jacob. *As Origens do Conhecimento e da Imaginação*. Trad. Maria Julieta de Alcântara Carreira Penteado. 2.ª ed. Brasília: UNB, 1997, p. 53 (Tít. Original: *The Origins of Knowledge and Imagination*).

da burocracia distante e incompetente,<sup>62</sup> tinha desde aí a mais ingente aplicação. Por isso a forma desconcentrada de estado unitário, em que, mantida esta condição, se conferem às unidades administrativas variadas parcelas de competências.<sup>63</sup> Ou, mesmo, estados unitários com unidades desconcentradas dotadas de poderes executivo, legislativo e judiciário, como, v.g., a África do Sul, a Itália e, inclusive, o Brasil durante o Império, na vigência do Ato Adicional de 1834.<sup>64</sup>

O modelo descrito tem sido comum até em monarquias, onde é possível a organização sob forma federativa,<sup>65</sup> com precedentes nesse sentido, registrados pela história, inclusive a do Brasil.<sup>66</sup> Mas tais competências são passíveis de retomada a qualquer tempo pelo poder central. É que os poderes das unidades administrativas são delegados pela autoridade central ou atribuídos diretamente a elas pela Constituição, sob restrições. Por isso, há grande

<sup>62</sup> BOBBIO, Norberto. *Entre duas Repúblicas. Às Origens da Democracia Italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001, p. 25 (Tít. Original: *Tra Due Repubbliche. Alle Origini della Democrazia Italiana*).

<sup>63</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 152.

<sup>64</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I, p. 172. O texto do Ato Adicional, aprovado pela Lei n.º 16 de 12 de agosto de 1834, pode ser localizado em CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 705-710.

<sup>65</sup> Kelsen admite expressamente esta possibilidade. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 312 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*). Vide tb. ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Trad. do inglês por Joubert de Oliveira Brízida (Trad. para o inglês por Frederik S. Carney). Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, *passim* (Tít. original: *Politica Methodice Digesta*); e BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A Província*. Brasília: Senado Federal, Edição Fac-Similar, 1997, p. 38, sobre a suposição de uma “monarquia federativa”. Raul Machado Horta chegou a utilizar a expressão “monarquia federativa” ao referir o Ato Adicional à Constituição Imperial, veiculado pela Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834. Cf. HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 364.

<sup>66</sup> BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A Província*. Brasília: Senado Federal, edição Fac-Similar, 1997, Coleção Memória Brasileira, p. 13 e 15. Vide Introdução e Prefácio. Vide tb. trecho do discurso de Joaquim Nabuco perante a Câmara dos Deputados, pregando a tese do federalismo no Império: “O assunto que tenho de atravessar — dizia na abertura de sua oração histórica — é tão grave que me impõe a necessidade de medir cada uma de minhas palavras, [...] porque neste momento estou assumindo a maior responsabilidade que um brasileiro, homem público ou particular, possa tomar sobre si: a de tocar na integridade de seu país, para pedir que ela seja refundida em um molde diverso daquele que existe desde que nos constituímos em nação independente. Como efeito, sr. Presidente — continuava o orador — venho propor, nos limites que terei ocasião de justificar, a federação monárquica do Brasil. Isto quer dizer que revive hoje nesta Câmara o projeto que, em outubro de 1831, o Partido Liberal mandou ao Senado, e que expressa a qualidade do liberalismo forte, másculo e patriótico da geração que fez o 7 de abril”. FAORO, Raymundo. *A Homogeneidade Política do Brasil: a Institucionalização Jurídica sem Hegemonias. Biblioteca Virtual de Tropicologia*. Conferências. Disponível em: <[http://www.tropicologia.org.br/conferencia/1983homogeneidade\\_politica.html](http://www.tropicologia.org.br/conferencia/1983homogeneidade_politica.html)>. Acesso em: 30 abr. 2004. Trecho extraído pelo autor de NABUCO, Joaquim. *Discursos Parlamentares - Obras Completas de Joaquim Nabuco* - vol. XI - São Paulo, 1949, p. 260 (grifos nossos).

semelhança prática entre os estados dessa forma organizados e os estados federais, sem se confundirem ambas as formas. Na verdade, o perfil da federação é traçado mediante o reconhecimento, sem restrições relevantes, da autonomia das entidades federadas e da repartição constitucional de competências.<sup>67</sup> Nas palavras de Kelsen, é “o grau de descentralização [que] diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”.<sup>68</sup>

Com efeito, nada obstante a divisão territorial do Brasil em províncias (evidentemente não autônomas),<sup>69</sup> a Constituição do Império de 1824 era expressa em vedar “qualquer outro laço algum de união, ou federação, que se oponha á sua Independência”.<sup>70</sup> Na verdade, a própria organização provincial ficava comprometida pela centralização que a Carta do Império impunha às unidades administrativas: o presidente da Província era nomeado pelo poder central e os conselhos de Províncias nada podiam, a não ser “propor, discutir, e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas Províncias; formando projetos peculiares, e

<sup>67</sup> PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41

<sup>68</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 309 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>69</sup> Pela Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815, o Brasil passou a Reino Unido, elevando as então 16 capitanias hereditárias a províncias, logo depois acrescidas da Província de Alagoas (1817) e de Sergipe (1820), somando 18 Províncias por ocasião da independência em 1822. Depois disso, vieram as Províncias do Amazonas (1850) e do Paraná (1853), totalizando as 20 Províncias existentes na época da proclamação da República. Cf. PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 74.

<sup>70</sup> Eis o texto original, na íntegra: “Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independência. Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado”. Registre-se, por curiosidade, que mesmo contando com Conselho de Província, estas não podia fazer muita coisa. Segundo o art. 83, da Constituição, não poderiam tais Conselhos propôr, nem deliberar sobre projectos de interesses gerais da Nação (I); ajustes de umas com outras Províncias (II); imposições, cuja iniciativa era de competência particular da Camara dos Deputados (III); ou sobre execução de Leis, quando deveria dirigir-se à Assembléa Geral e ao Poder Executivo (IV). Página oficial do PALÁCIO DO PLANALTO. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 mai. 2004. Mantida a grafia da época.

acomodados às suas localidades, e urgências”.<sup>71</sup> Na prática, nada passava sem o beneplácito do Império.

A solução para os conflitos de poderes, ou melhor, para os desentendimentos entre centro e periferia no Império era dada, quase sempre, ou através da manifestação da supremacia e da unidade absoluta imposta pelo monarca; ou pelo sistema de equilíbrio dos estados absolutos. No primeiro caso, punha-se freio às tendências centrífugas e se impedia as pretensões de descentralização, mas dava-se ensejo à fragmentação da soberania; no segundo, o centro mantinha poder apenas aparente, dissolvendo-se a autoridade imperial, sob a unificação de pequenas soberanias feudais em ascensão.

A forma unitária, no entanto, não se manifesta apenas no modo de governar, se de forma centralizada ou não. Inclui também outros elementos importantes para a sua definição. Nesse sentido, tem sido comum utilizar-se do conceito de nacionalidade para definir o unitarismo, isto é, ter-se como unitário um estado nacional submetido a um governo igualmente nacional, a nação servindo como elemento conformador da unidade. A constituição nacional, os poderes nacionais, a cultura nacional, tudo isso é levado em conta para essa conceituação.

O federalismo, nessa situação, opera quase um milagre: da dispersão da unidade do Império em múltiplos estados, dos centros feudais aos Estados nacionais, “o princípio federativo contrapõe a decomposição da unidade estatal, por um lado, na soberania da federação dos Estados e, por outro, nas autonomias locais”.<sup>72</sup> Mantém, no entanto, algo daquele princípio original, do unitarismo que permite a convivência de elementos

---

<sup>71</sup> Mantida a forma original da redação. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, art. 81. Vide tb. PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 74.

<sup>72</sup> BOBBIO, Norberto. *Entre Duas Repúblicas. Às Origens da Democracia Italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001 (Tít. Original: *Tra Due Repubbliche. Alle Origini della Democrazia Italiana*).



diversificados sob o mesmo poder central e que se manifesta em inúmeras instituições que consagram tal união.

Assim, a própria Constituição norte-americana aplica práticas do princípio unitário, porque exigido o assentimento e ratificação do povo no processo de sua aprovação. Nada obstante, tal assentimento não foi dado em sua plenitude pela população, mas pelos seus representantes, pinçados de suas comunidades, as antigas Colônias. Por isso se pode dizer que a Constituição daquele País não é nacional, mas federativa, embora guarde traços de um e de outro regime. Para Hamilton, nesse sentido, ficava evidente “que a decisão não foi o resultado nem da vontade da maioria do povo da União, nem da vontade da maioria dos Estados, mas o resultado do assentimento unânime de todos eles”.<sup>73</sup>

Ainda sob tal aspecto, observou Alexander Hamilton que se se considerasse os diferentes Estados como nação única, a maioria do povo obrigaria a minoria, como ocorre localmente. Desse modo, nos votos individuais ou na pluralidade relativa dos Estados consistiria a expressão de todos os Estados Unidos. Nenhuma destas possibilidades, no entanto, ocorreu. “Cada Estado — diz Hamilton — adotando a Constituição, foi considerado como um corpo soberano independente de todos os outros e somente ligado por um contrato próprio e voluntário”. Por isso, a Constituição “deve ser julgada federativa e não nacional”.<sup>74</sup> Seguindo, aliás, a Montesquieu, autor confessadamente estudado pelos federalistas

---

<sup>73</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 126.

<sup>74</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 126.

americanos.<sup>75</sup> A Corte Suprema dos Estados confirmou nos anos setenta essa existência independente e separada como decorrente da Constituição.<sup>76</sup>

A partir do final do Século XIX e início do Século XX, especialmente após a grande depressão, embora ainda tivesse força na Suprema Corte a corrente liberal, o *new deal* levou o processo de centralização à toda potência.<sup>77</sup> O fim das crises econômicas cíclicas exigia a ação do Estado. Keynes dava a receita: não havendo mecanismo de mercado capaz de regular oferta de poupança e investimento, motivo das crises, caberia ao Estado intervir e planejar nesse sentido para garantir que seria investido o que fosse economizado.<sup>78</sup> Era o fim do *laissez-faire*, da fase dualista do federalismo americano, que pregava no sistema de relações das entidades federadas a estrita observância dos poderes residuais resguardados pela Constituição, da rivalidade entre os iguais.<sup>79</sup> Perdia prestígio a Emenda X, segundo a qual “Os poderes não

<sup>75</sup> Para o autor francês, “é difícil que os Estados que se associam sejam da mesma grandeza e possuam igual poder. A república dos lícios era uma associação de vinte e três cidades; as grandes tinham três votos no conselho comum; as medianas, dois; as pequenas, um. A república da Holanda é composta de sete províncias, grandes ou pequenas, que possuem um voto cada”. Cf. MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 143 (Tít. original: *L'Esprit des Lois*).

<sup>76</sup> Caso Liga Nacional de Cidades versus User, 426, EUA. 833, 851 (1976). Cf. SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 11 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

<sup>77</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 362 (Tít. Original da edição Americana: *Political Power and the Governmental Process*, de 1957, University of Chicago Press; da edição alemã de 1959: *Verfassungslehre*). Os poderes delegados são aqueles expressos na Constituição. Vide tb. BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A Província*. Brasília: Senado Federal, Edição Fac-Similar, 1997, p. 43, que indica os poderes negados aos estados membros como aqueles referidos no art. 1.<sup>o</sup>, Seção 10, da Constituição americana (“celebrar tratado, fazer aliança ou confederação”).

<sup>78</sup> GALBRAITH, John Kenneth. *O Novo Estado Industrial*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Pioneira, 1983, p. 39 e 43 (Tít. original: *The New Industrial State*). Para aprofundamento, vide KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992, p. 13, 19, 64, 286 e 289 (Tít. original: *The General Theory of Employment, Interest and Money*).

<sup>79</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 26 e ss. (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*). Vide tb., do mesmo autor, *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 68-70 e 206-209 (Tít. Original: *American Constitutional Law*). No lugar citado, o *new deal* consistiria na verdadeira negação do *laissez-faire* (p. 208). Vide no mesmo sentido ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Considerações sobre os Rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 96, ano 24, out./dez. 1987, p. 57-64.

delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo”.<sup>80</sup>

Há quem diga, aliás, ser a centralização, o fortalecimento do poder nacional, a tendência de toda federação, de forma a configurar uma espécie de transição entre a independência e a subordinação unitária.<sup>81</sup> Ou que a causa da concentração seria justamente de ordem econômica, na passagem do liberalismo para o intervencionismo, no dirigismo econômico.<sup>82</sup> Nelson Saldanha chega a conjecturar que na medida em que tentam liderar o mundo os Estados Unidos mais robustecem a centralização.<sup>83</sup> Isso é confirmado mesmo por juristas americanos, como Bernard Schwartz, para quem “o federalismo nos Estados Unidos não é mais controlado pelo conceito de igualdade entre os estados e a nação”,<sup>84</sup> e, segundo Fichtner, citando o mesmo Schwartz, a experiência americana conduz a que “Os Estados acabarão como simples relíquias do outrora florescente sistema federativo”.”<sup>85</sup>

E o motivo para essa tendência parece ser facilmente explicável. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, citando Stephen Leacock, diz com sabedoria que as emulações e as

<sup>80</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos da América. EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DA EM MAPUTO, MOÇAMBIQUE. Disponível em: <<http://www.usembassy-maputo.gov.mz/u.s.constitution.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2004. A Emenda n.º X teve suprimida pelo Congresso a palavra *expressamente* antes de *delegados*, como se consignava nos *Artigos da Confederação*, fazendo crer que não estava o poder central restringido em suas competências àquilo literalmente inscrito na Constituição. Cf. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>81</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 92 e 94.

<sup>82</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>83</sup> SALDANHA, Nelson. *Constituição & Crise Constitucional*. Recife: OAB – UNICAP – FASA, 1986, p. 22.

<sup>84</sup> SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 223 (Tít. Original: *American Constitutional Law*).

<sup>85</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em:

<<http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e03256797007e7c16?OpenDocument>>. Acesso em: 21 mai. 2004. Da mesma forma, a opinião de Raul Machado Horta ainda nos anos oitenta, considerando que “a federação real, com a qual sonharam os republicanos de 1889, dissolveu-se na Federação nominal de nossos dias, tornando-se a Federação uma lembrança do passado distante em conflito com a realidade”. Cf. HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 24-31. No mesmo sentido, HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29. A situação, no entanto, melhorou com a Constituição de 1988, como reconhece o autor em obras recentes e, aliás, como ele tanto pregara no passado.

desavenças entre as unidades da federação são facilmente superadas para favorecer uma perspectiva mais abrangente, consequência natural da vida como nação. Assim, o governo federal torna-se parte de cada cidadão, dando ensejo ao patriotismo que sobrepuja o regionalismo provincial. Porque “as unidades da federação, uma vez postas em contato, começam a se desenvolver juntas e a se atar, cada vez mais, umas às outras, na formação de um único corpo”. Principalmente em face do desenvolvimento, forte elemento de integração nacional: “Onde indústria e comércio se fundiram em uma só vida econômica é impossível separar-lhes a regulamentação em distritos territoriais distintos”.<sup>86</sup>

Não é à-toa que na federação a cidadania se divide em cidadania federal e cidadania local, diferentemente da situação vivenciada pela confederação, na qual os indivíduos são cidadãos apenas dos estados membros.<sup>87</sup> Examinemos, pois, também essa forma de estado.

### 3. Confederação de Estados

A idéia de confederação traz à mente a noção de soberania, de liga de estados reunidos para fins previamente estabelecidos, fixada por tratado.<sup>88</sup> O modelo confederativo constitui

---

<sup>86</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 94.

<sup>87</sup> Isso tem implicações financeiras, sabendo-se que as normas centrais da confederação, principalmente as que tratam do seu financiamento, não obrigam diretamente os indivíduos, apenas indiretamente, com mediação dos estados membros. Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 313 e 314 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>88</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: *Manuales de la Revista de Occidente*, 1953, p. 241. Cf. tb. Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 315 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*). Refere Garcia-Pelayo na p. 246 à concepção de Kunz (KUNZ, Josef L. *Die Staatenverbindungen*. Stuttgart: Stuttgart W. Kohlhammer 1929, p. 131 e 165), de estado falsamente federal, ou seja, os que, se organizando sob essa forma, são parcialmente soberanos no plano internacional, conforme estabelecido em tratados previstos ou anexos à Constituição.

forma de estado conhecida na Antigüidade.<sup>89</sup> O mundo contou com exemplos como os da Liga Arcaica, constituída pela união de doze cidades-estado gregas cuja aliança tinha por objetivo a proteção militar contra inimigos comuns; a Liga Hanseática, formada durante a Idade Média pelas diversas cidades do norte da Europa com fins comerciais; e a Confederação Helvética, depois Federação Suíça, integrada por diversos cantões, também com finalidade militar.

Embora tivesse como característica o isolamento de suas cidades em estados independentes e soberanos, desde muito cedo várias cidades gregas uniram-se “numa espécie de federação”, ou melhor, confederação, com caráter preponderantemente religioso, somente enxergando de relance nelas características e elementos confederativos. Refere-se, então, ao grupo de doze colônias jônias na Ásia Menor como exemplo dessa união, as chamadas *anfíctionias*,<sup>90</sup> significando associação de diferentes cidades, que tiveram número bastante elevado.

Os tratados para a união de estados em confederações também tiveram utilidade em Roma. O caráter de tais uniões era essencialmente religioso, transparecendo nas cerimônias de formalização, e se incorporava às convenções, tornando-as sagradas e invioláveis quanto ao seu objeto. Conforme a forma de realização, se mais ou menos religiosa, poderia o tratado ser considerado de vinculação apenas relativa. Nesse sentido, o próprio Senado romano chegou a negar cumprimento a tratado com os samnitas, pela omissão da fórmula prescrita e por não haver a imolação de vítima.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Como dito antes, Proudhon diz ser a idéia de união (refere, na verdade, a Federação) tão antiga quanto a de Monarquia e a Democracia, Autoridade e Liberdade. Cita como exemplos dessas uniões, além da *anfíctionia* grega, as tribos hebraicas, unidas, como as tribos ismaelitas, por pacto profundo de consangüinidade e as ligas eslavas e germânicas, que culminaram com os federalismos suíço, alemão e austríaco. Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 107.

<sup>90</sup> Do grego *amphiktíones*, os que habitam à volta: Estados vizinhos; membros que compõem a *Afíctionia*. Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, nota 1 ao Capítulo IX, p. 113 (N. do T.)

<sup>91</sup> COULANGES, Fustel. *A Cidade Antiga*. Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 224-225, 229, 231, 232 e 233-234 (Tít. Original: *La Cité Antique*). Além das colônias jônias na Ásia Menor, cita Coulanges as de Caláura, Delos, Termópilas e Delfos. Caláura, por exemplo, união as urbes de Hermíona,

Amaro Cavalcanti faz referência a essa espécie de organização como uma das origens das uniões federativas representadas pelos Estados modernos,<sup>92</sup> cujos interesses dos estados reunidos não se assemelham aos das antigas confederações, embora concedesse privilégios de associação, independência, colônias com direito à cidadania etc.<sup>93</sup>

A confederação não constitui de maneira precisa um estado soberano, mas antes “um grupo de Estados soberanos e independentes, unidos por um pacto de garantia mútua”.<sup>94</sup> Para José Adelino Maltez, seria mera associação de governos sob órgão central subordinado ao poder dos Estados, encarregada da segurança e da política externa, dirigida por regra da unanimidade e direito de veto de cada Estado.<sup>95</sup> Nesse modelo, o centro não poderia mudar a divisão de poderes estabelecida entre o governo central e os governos subsidiários. A ligação entre tais unidades não é tão consistente, mantendo-se intactas, respectivamente, a soberania e a personalidade, podendo os estados a qualquer tempo desligarem-se da união.<sup>96</sup>

Mantém os estados membros sob a confederação sua autonomia e independência, faces interna e externa da soberania,<sup>97</sup> qualificando-se, então, esse modelo como figura de Direito

---

Epidauro, Prásias, Náuplia, Egina, Atenas e Orcômeno. Karl Loewenstein também faz referência a essas espécies de estados na Grécia antiga. Refere, por exemplo, às ligas ou *sinoikias* délica, *anficiônica*, helena e aquéia, bem como a aliança eterna (*ewige Bund*) dos cantões suíços desde o século XIV e XV, a União de Utrecht (1569) entre as sete províncias nortistas dos Países Baixos. Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2.ª ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 354 (Tít. Original da edição Americana: *Political Power and the Governmental Process*, de 1957, University of Chicago Press; título da edição alemã de 1959: *Verfassungslehre*). Montesquieu, por outro lado, vincula o sucesso dessas associações à república federativa, afirmando que “tudo foi perdido na Grécia, quando os reis da Macedônia conseguiram um lugar entre os anficiões”; do mesmo modo, na “história romana, quando os veios escolheram um rei, todas as pequenas repúblicas de Toscana os abandonaram”. Cf. MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 143 (Tít. original: *L’Esprit des Lois*).

<sup>92</sup> CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília: UNB, Coleção Temas Brasileiros, vol. 48, 1983, p. 27.

<sup>93</sup> COWELL, F. R. *Cícero e a República Romana*. Trad. Maria Helena Albarran de Carvalho. Lisboa: Editora Ulisseia Ltda., 1967, p. 44 (Tít. Original: *Cicero and the Roman Republic*).

<sup>94</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 94.

<sup>95</sup> MALTEZ, José Adelino. Dicionários. Teoria do Estado. Verbetes Federação. *Centro de Estudos do Pensamento Político*. Disponível em: <<http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/indexfro1.php3?http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/ideologias/federalismo.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2004.

<sup>96</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I, p. 176.

<sup>97</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo Regional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

Público Internacional enquanto a Federação apresenta-se como de Direito Interno.<sup>98</sup> De certa forma, a competência da confederação limita-se à resolução de conflitos internos e à defesa contra agressões. Mas talvez o principal problema seja o financiamento dessa forma de Estado. Depende a confederação sempre da contribuição dos estados membros em tropas e somas fixas em dinheiro, que devem ser obtidas mediante discussão e aprovação de leis específicas,<sup>99</sup> nem sempre fáceis de conseguir.

Nos Estados Unidos, a união das 13 Colônias foi formalizada através dos chamados Artigos da Confederação de 1781, após e ainda no calor da guerra pela independência (Guerra, aliás, que uniu tais Colônias contra o aumento de impostos pela Coroa inglesa, para fazer face à guerra com os franceses). Organizou-se a partir da união de Estados independentes, as 13 Colônias livres do domínio inglês pela Revolução de 1776, da periferia para o centro. Mas a Confederação estava fadada ao fracasso, em que pese os esforços de seus mentores. Na verdade, os poderes delegados à União eram insuficientes para as necessidades do pacto, em especial o poder legislativo e, mais particularmente, o de impor tributos. O Congresso, de fato, não era um órgão legislativo verdadeiro; nem tinha a União poderes para intervir diretamente sobre as pessoas e propriedades existentes nos diversos estados membros.<sup>100</sup>

Para Hamilton, as dificuldades na manutenção da união sobre o regime confederativo eram profundas. Isso porque a influência da União se exercia apenas sobre os corpos coletivos da união, não sobre os indivíduos ou propriedades que a compunham. Significa dizer que embora teoricamente as decisões do poder central sobre tais objetos fossem leis

<sup>98</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 69.

<sup>99</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 313 e 314 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>100</sup> Sobre os Artigos da Federação, Torquato Jardim afirma ainda que os Artigos foram votados em novembro de 1777 e ratificados pela maioria das Colônias em 1778, o que contrasta com as datas apostas no documento: 9 de julho de 1778, data constante do texto, e o período que vai de 22 de julho de 1778 (Estado da Pensilvânia) a 1.<sup>o</sup> de março de 1781 (Estado de Maryland), no qual houve as ratificações. Cf. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.<sup>o</sup> 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82. Vide *The Articles of the Confederation*. *Faculteit der Letteren - Holanda*. Disponível em: <<http://odur.let.rug.nl/~usa/D/1776-1800/constitution/confart.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2004.

constitucionalmente obrigatórias, na realidade não passavam de meras recomendações que os Estados podiam ou não observar. Ou seja, as leis da União valeriam apenas quando homologadas pelos Estados membros. Assim, tinham os Estados Unidos “poder ilimitado para pedir socorros de gente e de dinheiro, mas para pedi-los em massa, sem se poder procurá-lo por meio de regulamentos extensivos a todos os indivíduos habitantes da América”.<sup>101</sup>

Foi justamente o que observou a juíza O’connor, da Suprema Corte dos Estados Unidos, em memorável voto vencido no caso Comissão Federal Regulamentadora de Energia *versus* Mississippi: “O principal defeito do Estatuto da Confederação... era que o novo governo nacional carecia do poder de compelir a ação individual. Em vez disto, o governo central tinha de apoiar-se na cooperação dos legislativos estaduais para atingir objetivos nacionais”.<sup>102</sup> Como na caracterização dada por Aléxis de Tocqueville, segundo a qual o modelo americano não seria federal, “mas um governo nacional incompleto”.<sup>103</sup> Na nova formatação, portanto, era importante que a União tivesse poderes para impor tributos, obrigando diretamente indivíduos e propriedades, visando o custeio de suas atividades políticas e administrativas.

O traço distintivo, pois, entre confederação de estados e estado federal consistiria assim não apenas na soberania sob o plano externo, mas principalmente nessa mesma qualidade no âmbito interno, para fazer valer as suas deliberações. Ação direta no âmbito interno que na união paritária dentro de uma confederação não se permitiria sobre os estados membros, mantendo-os soberanos.<sup>104</sup> Essa tese chegou a ser construída durante a primeira década da Federação americana, quando se cogitava ainda de dupla soberania, por Calhoun,

<sup>101</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 115.

<sup>102</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 63 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*). Identificação do julgado: 102 S. Ct. 2.126, 2.154 (1982).

<sup>103</sup> Cf. o autor, “encontrou-se assim uma forma de governo que não era precisamente nem nacional nem federal”. TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América. Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 174 e 177 (Tít. original: *De la Démocratie en Amérique*).

<sup>104</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo Regional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.



mas foi derrotada desde que se chocaram com unidade defendida por Lincoln por ocasião da guerra de secessão, e definitivamente enterrada pela Emenda XIV de 1868.<sup>105</sup>

Para vencer tais diferenças, os constituintes de 1787 refletiram sobre sua experiência e verificaram que não funcionava um governo dependente das decisões de outro governo, porque quaisquer disputas punham em risco a organização. Havia que se possibilitar à União o acesso direto aos meios de cumprir a sua difícil missão. Para tanto, deveria a União obter poder de ação sobre pessoas e propriedades. O que efetivamente permitia o modelo federativo proposto pela Convenção, contrariamente ao sistema confederativo, em que o poder central não detinha meios para a impor suas leis e decisões, independentemente da vontade dos entes federativos.

Mas era necessário salvaguardar os estados membros da ação arbitrária que o poder em demasia poderia acarretar, cogitando-se da atribuição de competências para cada esfera de poder. Daí a preocupação dos constituintes, como representantes primeiros das daquelas coletividades em particular, de além de fixar regras de competência para a ação da União e estados membros, prever a interferência direta e indireta destes nos negócios da união, dando ensejo à substituição do antigo pacto pela forma federativa que resultou da Convenção. Era a profecia de Proudhon, para quem a confederação seria apenas um degrau no avanço rumo à federalização.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2.ª ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 361 (Tít. Original da edição Americana: *Political Power and the Governmental Process*, de 1957, University of Chicago Press; da edição alemã de 1959: *Verfassungslehre*).

<sup>106</sup> Conforme Proudhon, durante muito tempo a idéia de federação parece velada e mantida em reserva pela incapacidade das nações e pela necessidade da experiência e da disciplina. Tanto que ainda em 1789 a idéia ainda não estava em absoluto adquirida, madura. “Era preciso que as confederações, só elas, que palpitavam em alguns cantos do Antigo e Novo Mundo, animadas de um espírito novo, aprendessem, antes de tudo, a andar e a definir-se; que o seu princípio fecundado, desenvolvendo-se, mostrasse a riqueza do seu organismo; era preciso ao mesmo tempo que, sob o regime novo da igualdade, fosse feita uma última experiência do sistema unitário. Somente sob essas condições a Filosofia podia argumentar, a Revolução concluir, e, generalizada a idéia, a Republica do povos sair finalmente do seu misticismo sob a forma concreta de uma federação de federações”. Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 107 e 112-113.

#### 4. Forma Federativa de Estado

O termo federação provém do latim *foedus*, genitivo *foederis*, e significa união, pacto, tratado, aliança ou convenção. Era utilizado primitivamente para descrever o ajuste feito por um ou mais chefes de família, comunas, grupos de comunas, que “obrigavam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares”.<sup>107</sup>

Porque existe um fim que apenas se atinge com a diversidade. A esse fim, disse Dante, comparando os objetivos para os quais existe o polegar, a mão, o braço, todos os órgãos, enfim, nenhum homem, família, cidade ou reino particular podem chegar. Para todos, considerados separadamente, o Criador visou finalidades diferentes, identificando nisso um fim último para o qual “Deus eterno, com sua arte que é a natureza, produz em essência o gênero humano”.<sup>108</sup> Assim, apenas a conjugação de esforços poderia levar a comunidade humana a atingir seu fim.

O conceito universal de federalismo tem sido problemático em face da diversidade de realidades experimentadas pelos diversos estados que se organizaram sob esse modelo. A dimensão territorial, as peculiaridades nacionais, o sentimento religioso, tudo isso pode influenciar na adoção do federalismo,<sup>109</sup> que ao se definir como modelo político plural faz surgir natural divergência de interesses. As formas federativas puras seguiam o modelo

<sup>107</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 90. Reservavam, no entanto, “individualmente, formando o pacto, mais direitos, liberdade, autoridade, propriedade” do que o que ofereciam ao Estado.

<sup>108</sup> ALIGHIERI, Dante. *Tratado de Monarquía*. Trad. Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 83-84 (Tít. Original: *De Monarchia*). No texto em espanhol: “*Deus eterno, con su arte que es la naturaleza, produce en esencia el género humano*”. Texto semelhante encontra-se em Petrus Gregorius, citados por Althusius: “Da mesma forma que há uma finalidade pela qual a natureza faz um dedo polegar, outra pela qual faz a mão ou o pé, e ainda outra para todo o corpo, também existe uma finalidade pela qual a natureza dirige o ser humano individual, outra para a direção da família e ainda outra para a cidade ou reino”. Cf. ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Trad. do inglês por Joubert de Oliveira Brízida (Trad. para o inglês por Frederik S. Carney). Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 120 (Tít. original: *Politica Methodice Digesta*).

<sup>109</sup> Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 298 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

confederativo, que, segundo Madison, eram “as únicas que podem fazer da União uma *Confederação de Estados soberanos*” (grifos do original).<sup>110</sup>

Na atualidade, guarda federação o sentido de *status*, de ordenação perpétua protegida contra sua abolição, de união paritária entre estados em geral desiguais em território, população, riquezas etc.,<sup>111</sup> podendo ser encarado como federalismo entre estados e federalismo dentro de um Estado.<sup>112</sup> É sob este último aspecto, principalmente, que o consideramos neste trabalho.

Ultrapassado o período em que as uniões entre estados eram instituídas sob forma confederativa, a convivência de diferentes interesses passou a ser regida por uma constituição escrita. Estado federal, então, passou a ser a “descentralização territorial instituída ao (sic) nível da Constituição, onde coexistem governos autônomos políticos que dão leis a si mesmos”.<sup>113</sup> Como sugeria Madison, uma mistura, um composto de formas, que também apresentava natureza nacional.<sup>114</sup> Ou seja, estado complexo, cujos membros são autônomos em relação ao poder central e aos demais integrantes nas matérias de sua competência, sobre as quais decide livremente.

Para a configuração dessa terceira forma de estado, além dos três fatores tradicionais — governo, povo e território — e de um sistema de repartição de competências,<sup>115</sup>

<sup>110</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 126. V. tb. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>111</sup> PORFÍRIO Junior, Nelson de Freitas. Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal. In CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004, p. 1-13.

<sup>112</sup> BOBBIO, Norberto. *Entre Duas Repúblicas. Às Origens da Democracia Italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001, p. 15 (Tít. Original: *Tra Due Repubbliche. Alle Origini della Democrazia Italiana*).

<sup>113</sup> MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.

<sup>114</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 129. Cf. tb. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>115</sup> “É assim um processo considerado normal nos estados federais qualquer que seja ele, mesmo o mais centralizado”. (No francês do texto: “*C’est donc un procédé considéré comme le procédé normal dans les*

especialmente em matéria de tributo, o federalismo acrescenta mais um elemento: a participação de dois ou mais estados dotados de autonomia, o que confere à união a característica federal.<sup>116</sup> Na verdade, a descentralização opera a federalização, de modo que as subdivisões das ordens jurídicas resultantes, em unidade dialética sob conexão e coordenação,<sup>117</sup> constituem as províncias ou estados, com instituição geralmente realizada mediante constituição e não por tratado.<sup>118</sup> No Brasil, o conceito de federação vem dado pela própria Constituição, com a união indissolúvel entre União, estados e municípios, protegida por cláusula pétrea.<sup>119</sup> Célio Borja chega a citar autores que negam, como Wheare, a existência de federação nos Estados que permitam a modificação dos poderes dos estados membros sem a sua anuência.<sup>120</sup>

A história registra duas formas de criação do estado federal: pela via constitucional, a forma americana, com suas duas esferas de poder, ou através do movimento nacional.<sup>121</sup> Os objetivos dos estados que se unem em federação são a busca da segurança, da justiça e do progresso das respectivas comunidades, para fazerem-se fortes e solidários na construção de um futuro comum. Para isso, as alianças normalmente giram em torno de objetivos como

---

*Etats fédéraux quels qu'ils soient, même dans les plus centralisés*”). DURAND, Ch. *Les États Fédéraux. Étude de Droit Constitutionnel Positif*. Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1930, p. 121.

<sup>116</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdu. Madri: Editorial Tecnos, 1973, p. 609 (Tít. original: *Diritto Costituzionale*). No mesmo sentido, FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10. HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1964, p. 13, *apud* Manuel Gonçalves Ferreira Filho, *Op. loc. cit.*

<sup>117</sup> PELAYO, GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3.ª ed. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1953, p. 234.

<sup>118</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Borsoi, Tomo VIII, Suplemento I, 1962, p. 54. Contrariamente, Kelsen, para quem o Estado federal passa a existir normalmente graças a tratado internacional (KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 310 e 316 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*)).

<sup>119</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004, arts. 1.º e 60, § 4.º.

<sup>120</sup> BORJA, Célio. Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 73, ano XVIII, jan./mar., 1985, p. 138-144.

<sup>121</sup> PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ª ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 70.

defesa, guerra e paz, controle das forças armadas, relações exteriores e conclusão de tratados internacionais, e cidadania do Estado. Resultam ou da divisão de estado unitário em partes autônomas, utilizando-se da descentralização vertical; ou da união de estados independentes e soberanos anteriormente existentes. Da primeira espécie é o exemplo americano, como visto, que diferentemente do Brasil, “se fez a partir de um Estado unitário que se desmembrou e não de uma Confederação que se dissolveu”.<sup>122</sup>

Várias teorias procuram explicar o fenômeno do federalismo. Uma das mais importantes descreve a federação como ordem jurídica composta por três comunidades: a da constituição total, a mais ampla e suprema; e a da União e dos estados membros, juridicamente equivalentes.<sup>123</sup> Segundo a melhor doutrina, o federalismo possui certas características, sedimentadas pela experiência e prática dos estados durante a história. Apresentam, portanto, elementos comuns, cujos principais podem ser enumerados: composição plural ou união de um número de estados autônomos visando fins comuns; indissolubilidade de vínculo; soberania do órgão central; divisão de poderes legislativos entre o governo nacional e os estados membros da Federação; sistema bicameral do Poder Legislativo da União; atuação direta de cada um dos governos, nacional ou federado, dentro de sua esfera de competência, sob todas as pessoas e propriedades existentes no território de sua jurisdição, especialmente no campo tributário; o aparelhamento de cada esfera de poder com os mecanismos necessários à imposição da lei, inclusive poder judiciário; e supremacia

---

<sup>122</sup> O autor distingue essa forma de partilha vertical do poder com a horizontal, propugnada por Montesquieu, em legislativo, executivo e judiciário. Cf. BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo Regional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126. Vide tb. BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 6.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 71; e BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 142. Nelson Saldanha observa existir ligação histórica entre liberalismo e federalismo, como entre autoritarismo e centralismo. Cf. SALDANHA, Nelson. *Constituição & Crise Constitucional*. Recife: OAB – UNICAP – FASA, 1986, p. 22.

<sup>123</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 309-310 e 313-314 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

do governo central sobre qualquer afirmação conflitante dos poderes estaduais, inclusive com previsão de intervenção.<sup>124</sup>

Desprovidas das características mencionadas, parte delas pelo menos, não existe federação.<sup>125</sup> A comunidade suprema se forma pela junção das duas outras comunidades, União e estados membros,<sup>126</sup> mas deve observar elementos do modelo sob pena de sua desfiguração. No modelo mais simples, prepondera a descentralização em pelo menos dois níveis verticais de poderes,<sup>127</sup> com a União no centro e os estados membros na periferia, ambos dotados de autonomia política, administrativa e financeira, com povo, governo e território próprios, além de ordenamento jurídico soberano no plano interno.<sup>128</sup> O modelo federal, portanto, engloba várias peculiaridades, como a descentralização, a constituição escrita, a autonomia político-constitucional e administrativa e a participação dos estados membros nas deliberações do poder central.<sup>129</sup> Mas não repousa, segundo Alcino Pinto Falcão, apenas no desenho das normas jurídicas, implicando principalmente na experiência política de cada Nação, sem a qual de nada valerá.<sup>130</sup>

<sup>124</sup> Supremacia que consiste justamente em tornar impossível aos estados interferir no funcionamento do governo federal, mitigando o princípio da igualdade entre as entidades, base do federalismo, mas que poderia inviabilizá-lo se levado às últimas conseqüências. Cf. SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 10 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

<sup>125</sup> HORTA, Raul Machado. As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/raul25.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2004.

<sup>126</sup> PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 69.

<sup>127</sup> RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. *Revista de Direito Tributário. Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 9).

<sup>128</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdu. Madri: Editorial Tecnos, 1973, p. 609 (Tít. original: *Diritto Costituzionale*).

<sup>129</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937, p. 124.

<sup>130</sup> FALCÃO, Alcino Pinto. Breve Nota sobre o atual Direito Tributário-Financeiro Tedesco: Aspectos da Anatomia e Dinâmica do peculiar Federalismo Alemão. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 21, ano V, jul./set. 1972, p. 325-336.

Nessa espécie de estado os interesses mais gerais “são confiados à legislatura nacional, os particulares e locais aos legisladores dos Estados”,<sup>131</sup> sem a interferência direta de uma esfera sobre a outra. São verdadeiras democracias comunitárias “pois os Estados membros exercem o duplo papel de províncias autônomas e de cidadãos eleitores” da federação.<sup>132</sup> Ou seja: mantém a influência das unidades federadas através de sua colaboração no poder legislativo e de reforma,<sup>133</sup> sem prejuízo da participação do cidadão nos órgãos de deliberação coletiva.<sup>134</sup>

Na palavra de um de seus mais categorizados formuladores, o federalismo da América combinaria concepção federal e nacional ao mesmo tempo, sob cinco aspectos. No primeiro, o processo de sua adoção seria federal, uma vez ratificada pelos estados por maiorias separadas; num segundo aspecto, as fontes dos poderes, Câmara de representantes e Senado, constituídas, respectivamente, de forma proporcional e igualitária, teria natureza mista; em terceiro lugar, a atuação do poder central diretamente sobre estados e indivíduos teria natureza nacional; sob o quarto aspecto, o poder central incidiria apenas sobre determinadas competências, ficando os estados membros protegidos em seus poderes residuais, daí também a natureza nacional do seu funcionamento; em último lugar, o processo de emenda, ao admitir aprovação do povo por maioria simples e exigir a ratificação dos estados membros, tornaria mista a constituição.<sup>135</sup>

<sup>131</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 104.

<sup>132</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 106.

<sup>133</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: *Manuales de la Revista de Occidente*, 1953, p. 246. O autor cita o exemplo da antiga União Soviética, que, embora federal, faltava aos estados membros a participação no poder de reforma. Também refere às distinções entre estados federais e quase federais, de Wheare (WHEARE, C. K. *Federal Government*. London, New York, Toronto: Oxford University, 1946, Cap. II [página não informada]), e estados autênticos ou falsos de Kunz (KUNZ, Josef L. *Die Staatenverbindungen*. Stuttgart: Stuttgart W. Kohlhammer 1929, p. 713).

<sup>134</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 106.

<sup>135</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 127-129. Cf. tb. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

A forma federal de estado, portanto, reduz naturalmente a soberania dos estados membros, visando à concretização da união. E o faz através da Constituição, sob cláusulas específicas. Essas cláusulas, ou normas centrais, no dizer de Raul Machado Horta, “designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado”. Sua missão, segundo o mesmo autor, é manter e preservar a homogeneidade na diversidade, das pessoas dotadas de soberania (União) e de autonomia (Estados-membros e Municípios), na figura complexa do Estado Federal.<sup>136</sup> Nessa complexidade insere-se também o Distrito Federal.<sup>137</sup>

A título de curiosidade, inexistente incompatibilidade entre federação e regime parlamentar.<sup>138</sup> A teoria da divisão dos poderes, pois, “serviu, de um lado, para fundar o Estado constitucional; de outro, para amparar e explicar a organização do Estado Federal”.<sup>139</sup>

O problema, então, será a forma de federalismo adotada, de acordo com as circunstâncias históricas de cada sociedade. Os maiores riscos são, em primeiro lugar, a hipertrofia do poder central que tende sempre a monopolizar as ações do estado; em segundo lugar, a hegemonia de alguns estados membros em relação aos demais, o risco de predomínio deles na ou mesmo sobre a federação. Em ambos os casos, o controle horizontal da tripartição e o federalismo constituem técnicas relativamente bem sucedidas de limitação de poderes,<sup>140</sup>

<sup>136</sup> HORTA, Raul Machado. Normas Centrais da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 135, ano 34, jul./set. 1997, p. 175-178. Aqui um fato curioso: não se aplicando mais ao estado membro ao princípio unitário com a elevação do Município à dignidade de ente da federação (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 665) pela Constituição de 1988, não seria recomendável o bicameralismo?

<sup>137</sup> Para um exame do Distrito Federal sob o constitucionalismo brasileiro, vide PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 224, ano 64, Fascículos n.º 784-785-786, out./dez. 1968, p. 365-383.

<sup>138</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Borsoi, Tomo VIII, Suplemento I, 1962, p. 53.

<sup>139</sup> *Apud* BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 6.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 76.

<sup>140</sup> O objetivo principal de toda forma de separação de poderes, aliás, como parte da doutrina liberal, constitui justamente impedir o abuso de poder por parte das autoridades e a resistência por parte dos indivíduos. Cf. BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.ª ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997, p. 17 e 22 (Tít. original: *Diritto e Stato no Pensiero de Emanuele Kant*).



ambas testadas positivamente pelo estado liberal,<sup>141</sup> contra o estado absoluto e a democracia social.<sup>142</sup>

Parafraseando o *Justice Brandeis*, da Suprema Corte dos Estados Unidos, podemos afirmar que tais doutrinas, hauridas na experiência histórica dos povos, foram adotadas pelas constituições federais justamente para impedir a concentração de poderes, o exercício do poder arbitrário pela União,<sup>143</sup> ou a hegemonia dos grandes estados membros. Juan Ramallo, nesse sentido, propugna que “*el federalismo se constituye como uno de los ‘controles verticales’ pensado como limitación al Leviatan estatal y responde desde un principio a la lucha contra el absolutismo*”. Nas palavras de Jellinek, citado por Ramallo: “*En la lucha consciente contra el absolutismo fue por vez primera reconocida, exigida y defendida la variedad en la estructura del Estado en interés de la comunidad y del individuo*”.<sup>144</sup>

O modelo federal de estado oferece, portanto, estratégias distintas por parte das entidades que o formam, visando a superação das dificuldades da convivência comum, necessidades, culturas distintas, segundo cada realidade. São problemas de difícilíssima solução, porque envolvem toda ordem de fatores, históricos, políticos, econômicos, étnicos, religiosos, sociais etc.

No Brasil, tanto na implantação original do federalismo quanto nos ajustes feitos posteriormente, por via constitucional ou histórica, tem-se usado essas estratégias, sem prejuízo dos desequilíbrios que permanecem na Federação. À descentralização política e

<sup>141</sup> BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 19 (Tít. original: *Liberalismo e Democrazia*). Bobbio enumera entre os mecanismos mais importantes para limitação do poder pelo Estado liberal a “autonomia do governo local em todas as suas formas e em seus graus com respeito ao governo central”.

<sup>142</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 142. Bobbio refere, a propósito, que o estado liberal e democrático tem inspiração na idéia fundamental dos limites ao poder do Estado (BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.<sup>a</sup> ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997, p. 11 (Tít. original: *Diritto e Stato no Pensiero de Emanuele Kant*)).

<sup>143</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 76 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

<sup>144</sup> RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. *Revista de Direito Tributário*. *Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 9).

administrativa importada, levada a efeito pela Revolução republicana, seguiu-se a ditadura de Floriano Peixoto, herdeira do unitarismo anacrônico do Império;<sup>145</sup> depois, descambou no outro extremo, naquilo que se convencionou chamar de a República dos governadores,<sup>146</sup> com sua viciosa prática das intervenções e processo eleitoral fraudulento,<sup>147</sup> das quais ainda hoje nos ressentimos.

Passada a Primeira República, tudo voltou a se repetir, quase se extinguindo, de fato, a Federação, por ocasião do Estado Novo e da ditadura militar de 1964.<sup>148</sup> Para acentuar o caráter centralizador do último período autoritário basta citar Paulo de Figueiredo, ex-consultor e ex-secretário geral da presidência do Senado e ex-assessor parlamentar da presidência da República naquele período, na defesa intransigente da forma unitária contra o federalismo no Brasil, pregando que “os ‘Estados’ percam essa qualidade, que de fato não têm, e passem à condição de meras províncias, ou seja, simples circunscrições administrativas”.<sup>149</sup> Mas recentemente, tornou o pêndulo a se bandear para o outro lado, na descentralização levada a efeito pela Constituição de 1988.

Nesses movimentos, sempre estão em jogo os poderes da União e dos estados membros, as suas competências, a efetividade da nossa Federação. Examinemos, então, a soberania, base sobre a qual se fundam essas questões.

<sup>145</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo Regional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

<sup>146</sup> SKIDMORE, Thomas. *BRASIL: de Getúlio a Castelo – 1930 - 1964*. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 10.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Vol. 1996, p. 58.

<sup>147</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>148</sup> Thomas Skidmore refere que “a erosão do federalismo após 1964 em nenhuma outra área foi mais acentuada do que no combate à ‘subversão’: Todas as secretarias de segurança dos estados eram subordinadas a uma orientação federal, ou seja, ao Alto Comando do Exército”. SKIDMORE, Thomas. *BRASIL: de Castelo a Tancredo – 1964 1985*. Trad. Mário Salviano da Silva. 6.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 249.

<sup>149</sup> FIGUEIREDO, Paulo de. O Sistema Federalista e a Integridade do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar. 1985, p. 75-124. Chega o autor a ironizar os pais da nossa federação e os estudiosos do federalismo, tachando aqueles de “verdadeiros papagaios de fraque e cartola” e estes de meros teóricos, com teses “meramente acadêmicas”, de “bacharelismo”, e atacando as classificações, como a da dualidade de vontades e ordens jurídicas: “Fala-se de *duas* ordens, a federal e a federada, quando, na realidade, não existe senão *uma só ordem* jurídica, a *federal* (nacional), em que a federada se insere, inclusive por vontade própria.. Fala em vontade maior, a federal, como se existisse outra vontade que não fosse a nacional”. E conclui: “O fracasso do sistema federativo impõe o retorno ao regime unitário” (p. 84, 106 e 108).

## 4.1 A Soberania e a Federação

Soberania pode ser definida como o poder de autodeterminação ilimitado, distinguindo-se da autonomia, justamente por não ter o soberano campo de ação delimitado por outrem. Constitui qualidade do poder, modo de ser, ou, nas palavras de Carré de Malberg, uma qualidade, determinado grau de potência.<sup>150</sup> Sob esse aspecto, estaria resumida na frase *potestas superiorem non recognoscens*.<sup>151</sup> Está positivado no âmbito internacional, estabelecendo a Carta das Nações Unidas ser essa Organização “baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”.<sup>152</sup>

Fustel de Coulanges esclarece que na *Cidade Antiga* a soberania e a independência eram totais. “Por mais vizinhas que estivessem, formavam sempre duas sociedades completamente distintas”, havendo entre elas muito mais que a distância ou as diferenças que dividem dois Estados: envolvia a própria crença dos homens, a sua religião. Nada havia, nem podia haver, de comum entre essas antigas sociedades. Nem deuses, nem religião, nem moeda, nem pesos, nem medidas, nada.<sup>153</sup> Toda a soberania provinha, então, da divindade, em favor de seus representantes em cada cidade. Tais características foram muito destacadas na Grécia

<sup>150</sup> Nas palavras do autor: “Feito o exame em seu significado preciso, a palavra soberania designa, não propriamente um poder, mas uma qualidade, uma certa maneira de ser, um determinado grau de poder” (no original: “*Pris dans son acception précise, le mot souveraineté désigne, no pas une puissance, mais bien une qualité, une certaine façon d’être, un certain degré de puissance*”). Cf. CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la Théorie Générale de l’État*. Paris: Sirey, tomo 1, 1962, p. 70. Cf. tb. FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.

<sup>151</sup> BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.<sup>a</sup> ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997, p. 11.

<sup>152</sup> CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm>>. Acesso em: 1.º jul. 2004. “Art. 2.º. A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no artigo 1.º, agirão de acordo com os seguintes princípios: 1) A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. Vide tb. Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA: “Art. 3.º. Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: [...] b) A ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados e pelo cumprimento fiel das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional”.

<sup>153</sup> COULANGES, Fustel. *A Cidade Antiga*. Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 220 (Tít. Original: *La Cité Antique*).

e na Itália, antes da conquista romana, com elevado espírito isolacionista entre as comunidades então existentes. Por isso, os gregos jamais conheceram outra organização social e política que não a cidade, nunca conseguiu unificar-se sob um poder central, num um só Estado.<sup>154</sup> Mas isso não impedia a formação de alianças pelos povos antigos, com vista à defesa ou ao lucro, nem a existência de estados subordinados, como os confessadamente vinculados ao papado durante a Idade Média, sem perda de soberania.<sup>155</sup>

Tais uniões, embora Montesquieu as tenha concebido como associações federativas na Grécia e em Roma,<sup>156</sup> eram elementares e pouco consistentes, permanecendo os estados independentes, com soberania intacta.<sup>157</sup>

Trata-se, portanto, a soberania, de conceito político dado pelo direito internacional público: soberano seria o estado cuja ordem não estivesse subordinada a nenhuma outra autoridade política, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências,<sup>158</sup> conceito depois consagrado nas constituições. Sieyès, nesse sentido, afirma que o constituinte seria o poder inicial, soberano, autônomo e onipotente, com autoridade suprema e incondicionada.<sup>159</sup> Disso conclui Canotilho que num Estado federal a soberania reside no titular do poder originário que fez surgir a Federação, dando-lhe primazia no contexto da organização do Estado. E como esse poder constitui o Estado como um todo se pode deduzir que a soberania pertence a este e não às suas partes, os estados membros.<sup>160</sup> Constituiria, então, a soberania, em termos federativos, o direito de “um Estado ou poder de

<sup>154</sup> COULANGES, Fustel. *A Cidade Antiga*. Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 221 e 222 (Tít. Original: *La Cité Antique*).

<sup>155</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 70.

<sup>156</sup> MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 141-142. Cita o autor o caso da Holanda, Alemanha e das Ligas Suíças. Em relação à primeira (a Holanda), era constituída por mais ou menos cinquenta repúblicas (p. 772).

<sup>157</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo Regional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

<sup>158</sup> REZEK, J. F. *Direito Internacional Público. Curso Elementar*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 229.

<sup>159</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa – Qu'est-ce que lê Tiers État?* 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, *passim*.

<sup>160</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 98.

maior importância, quando comparado ao direito atribuído a uma cidade ou a uma província”.<sup>161</sup>

Herança da doutrina da origem divina da soberania do príncipe,<sup>162</sup> foi a definição modificada por Hobbes e Locke na teoria do contrato e finalmente convertida por Rousseau na vontade geral,<sup>163</sup> com posterior aperfeiçoamento de Montesquieu, na teoria da separação dos poderes. A evolução da origem divina da soberania e sua substituição pela doutrina da vontade geral tornaram a questão mais complicada, em virtude dos novos âmbitos de poder em que se fragmentava o antigo Estado Absoluto.<sup>164</sup> Cogitava-se já, então, da separação vertical de poderes em esferas ou núcleos subordinados.

Na virada da Idade Média em Portugal, por exemplo, no auge da crise do modelo monárquico, enquanto o *slogan* jacobino era o da “República una e indivisível”, os republicanos representativos condenavam o unitarismo centralizador e autoritário e defendiam a “federação democrática” ou uma “república democrática federativa” na península ibérica.<sup>165</sup> Nos debates sobre a adoção do federalismo nos Estados Unidos, por sua vez, houve intensa preocupação com o assunto. Buscou-se na época, até nos detalhes, a melhor solução para o problema.

<sup>161</sup> ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Trad. do inglês por Joubert de Oliveira Brízida (Trad. para o inglês por Frederik S. Carney). Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 178 (Tít. original: *Politica Methodice Digesta*).

<sup>162</sup> CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la Théorie Générale de l'État*. Paris: Sirey, tomo 1, 1962, p. 149-152. Significava dizer: humanamente falando, o monarca remanesceia liberado de toda a responsabilidade perante o seu povo [...] Com razão o rei poderia dizer: o Estado sou eu” (No texto: “*humainement parlant, le monarque demeurerait dégagé de toute responsabilité envers son peuple. [...] C’est don avec raison que le roi pouvait dire: ‘L’État, c’est moi’*”). (p. 151).

<sup>163</sup> BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.<sup>a</sup> ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997, p. 17 e 46 (Tít. original: *Diritto e Stato no Pensiero de Emanuele Kant*). Vide tb. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 9 (Tít. original: *Liberalismo e Democrazia*).

<sup>164</sup> RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. *Revista de Direito Tributário*. *Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 10).

<sup>165</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 321. Cita o autor o republicano Carrilho Videira, para quem “Nenhuma República unitária tem subsistido até hoje, senão periodicamente, pelo terror, terminando sempre pela ditadura”.

Ainda o grande problema, porém, eram os estados nacionais e sua incorporação rigorosa do princípio da soberania, que impedia as uniões. Por isso, a experiência histórica do federalismo encaminhou-se pela “negação da divisão do gênero humano em Estados soberanos” e, considerando a experiência americana na sua origem, “como a negação do Estado nacional”.<sup>166</sup> De certa forma, enquanto nos estados nacionais unitários e nas confederações a soberania mantinha-se intacta ou diminuída, mas sobrevivente, nos estados federais essa qualidade ficava visivelmente enfraquecida, não se constituindo mais nenhum dogma.<sup>167</sup> Porque, aqui, era o Estado federal o verdadeiro titular da soberania, e não os estados membros, assim chamados apenas por “falta de melhor designação”.<sup>168</sup>

<sup>166</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola *et* PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 9.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, 1997, vol. 1, p. 476.

<sup>167</sup> A Constituição da Itália, por exemplo, admite expressamente limitações à sua soberania: “*Articolo 11- L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*” (Artigo 11 – A Itália repudia a guerra como instrumento de ofensa às liberdades dos outros povos e como meio de resolução das controvérsias internacionais; consente, em condições de paridade com os outros estados, as limitações de soberania necessárias para um ordenamento que garanta a paz e a justiça entre as Nações; promove e favorece as organizações internacionais que visam este objetivo — Cf. ITÁLIA. Constituição da República Italiana. Página de Agrizzi Cidadania. Disponível em: <<http://paginas.terra.com.br/servicos/agrizzicidadania/download.htm>>. Acesso em: 8 set. 2004). A Lei Fundamental alemã, idem: “*Artikel 23. [Europäische Union]. (1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3*”. (Tradução: Artigo 23 [União Européia] (1) Para a realização de uma Europa unida, a República Federal de Alemanha contribuirá para o desenvolvimento da União Européia, que está obrigada a salvaguardar o princípio democrático do Estado de Direito, social e federativo e do princípio da subsidiariedade e garanti a proteção dos direitos fundamentais comparáveis em essência aos assegurados pela presente Lei Fundamental. Para tal efeito, a Federação poderá transferir direitos de soberania mediante lei que requer aprovação do Parlamento — Cf. ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Promulgada pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949, com as Emendas até, inclusive, 23 de agosto de 1976. Trad. Departamento da Imprensa e Informação do Governo Federal. Wiesbaden: Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH 6200, s/d.). [Os itens 2 e 3 do artigo 79 se aplicam à criação da União Européia, igual às reformas dos tratados constitutivos e toda norma análoga mediante a qual a presente Lei Fundamental seja reformada ou completada em seu conteúdo ou façam possíveis tais reformas ou complementações].

<sup>168</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 123.

A ultrapassagem desse problema não é de pouca importância. Na verdade, contava ele nos Estados Unidos com o concurso dos poderosos interesses de classes e organizações que comandavam os estados membros na sua luta contra a subordinação à união. Além da resistência natural às mudanças e das legítimas preocupações dos cidadãos de boa-fé, a obstinação na defesa contra a diminuição de seus poderes e a ambição daí decorrente, constituíram,<sup>169</sup> talvez, as principais dificuldades para a boa evolução do modelo. Mas outras circunstâncias neutralizaram nessa evolução tal obstáculo, como a criação dos novos estados membros, que não guardaram os rancores do separatismo tradicional das antigas Colônias.<sup>170</sup>

É efetivamente a partir do exemplo norte-americano que a tendência de integração dos estados em ordens coletivas se fortalece,<sup>171</sup> com repercussão direta no conceito de soberania. Tanto que a Corte Suprema chegou a decidir pela soberania da União e dos estados membros nas respectivas esferas de competência, embora também tenha reconhecido a autoridade da primeira, pela supremacia de sua Constituição, sobre as unidades federadas.<sup>172</sup> Tal modelo permitiu a interferência direta e indireta das unidades federadas no governo central em troca da limitação da soberania, até então problema insuperável das uniões. Na verdade, como diria Hamilton, “em todas as associações políticas que, para interesse comum, reúnem muitas soberanias particulares, estes corpos inferiores e subordinados são sempre animados por uma força centrífuga, que tende a fazê-los obrar em sentido contrário ao da associação”.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 93.

<sup>170</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>171</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 70.

<sup>172</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>173</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 117.

A originalidade da forma federal, sua principal característica, é justamente esta: a instituição de duplo governo,<sup>174</sup> permitindo aos estados membros usufruir as vantagens de constituir um grande Estado, na União, sem grande sacrifício de sua soberania, ou, pelo menos, com sacrifício de apenas parte dela, podendo, em compensação, influir na organização e funcionamento do Estado, mediante participação direta no Senado;<sup>175</sup> ou indiretamente, colaborando na elaboração das leis federais. Constituem os estados que adotam esse modelo coletividades autônomas administrativa e constitucionalmente,<sup>176</sup> além de possuírem independência política, participando nas deliberações da União. Dessa forma, foram as unidades federadas razoavelmente contempladas no novo modelo,<sup>177</sup> fato essencial para convencer os recalcitrantes constituintes da Filadélfia a aprovarem o projeto da Convenção.

Efetivou-se, assim, a divisão de poderes horizontal e verticalmente, mantendo-se traços da antiga soberania dos estados membros pela via da constituição. Essa intermediação na repartição política dos poderes pela via constitucional fez com que a “soberania” ficasse circunscrita à União, instituindo-se em favor do estado membro a noção de autonomia. Isso significou intermediação determinada pelo Direito, que transformou relações de poder em relações de justiça, limitando pela divisão algo antes incontrolável, e transformando o que antes era soberano em autonomia, dentro de competências pré-estabelecidas. Daí não se haver

<sup>174</sup> BRYCE, James. *A Comunidade Americana*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 84 (Tít. original: *The American Commonwealth*). Vide tb. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>175</sup> Influência de certa forma neutralizada pela aplicação do princípio da maioria nas votações do Senado. Daí não se caracterizar união internacional. Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 310 e 311 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>176</sup> Sepúlveda Pertence argumenta com o exemplo Estado regional italiano, amplamente descentralizado, para sustentar a necessidade de uma parcela de competência constituinte aos estados membros com o requisito de configuração do estado federal, pela autonomia constitucional de suas ordens parciais. Porque nas descentralizações territoriais a “constituição” das ordens locais é prerrogativa dos órgãos centrais. Cf. PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 224, ano 64, Fascículos n.º 784-785-786, out./dez. 1968, p. 365-383.

<sup>177</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 105-106 e 124.



cogitado do problema da soberania por ocasião da proclamação da República, nada obstante a sua referência no Decreto que instituiu a República entre nós.<sup>178</sup>

Novos mecanismos, institutos e conceitos, como autonomia, divisão de poderes, competências etc., pois, vieram suprir a velha noção de soberania no plano interno da federação.<sup>179</sup> Distinguiu-se, a partir de então, nessa espécie de estado, a manifestação externa de soberania sob competência da União como pessoa de direito internacional e de autonomia dos estados membros, como expressão jurídica de poder no âmbito interno. De acordo, aliás, com a Constituição, que reconhece no federalismo instituto originariamente jurídico, não político.<sup>180</sup> Consolidou-se, então, a soberania como propriedade da entidade central do sistema, e a autonomia como prerrogativa dos estados membros no âmbito da união.<sup>181</sup>

## 4.2 A Autonomia e a Federação

Nos *Fundamentos à Metafísica dos Costumes*, após esclarecer que a necessidade constitui heteronomia, uma vez que todo efeito provém de alguma causa eficiente, extraindo daí o princípio da causalidade, indaga Kant o que pode ser “a liberdade da vontade senão a

<sup>178</sup> O que traria problemas: Carmem Lúcia Antunes da Rocha comenta que o Estado do Rio Grande do Norte, logo após a decretação da República (Decreto n.º 1.º, de 1889), “instalou uma secretaria de relações exteriores para ter relações com o mundo” (ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217). Problemas esses logo resolvidos pela restrição da soberania a precaríssima autonomia pelo Decreto n.º 7, de 20 de novembro de 1889, desfazendo o equívoco do Decreto n.º 1 na outorga de soberania às antigas províncias, atribuível por Raul Machado Horta à natural exaltação revolucionária. Cf. HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 365-366.

<sup>179</sup> RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. *Revista de Direito Tributário. Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 13).

<sup>180</sup> JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>181</sup> HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1964, p. 40 (Cit. FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10).

autonomia, isto é, propriedade da vontade de ser uma lei para si mesma?”<sup>182</sup> Autonomia tem esse sentido de autogoverno, de lei para si mesma, derivando do grego *autos*, que quer dizer “próprio”, e de *nemein*, ou *nomos*, que significa “governo”, “norma”, “regra” ou “lei”.<sup>183</sup> Constitui o campo da liberdade, em contraposição a heteronomia, que seria o campo da natureza, cujas leis não pode o homem modificar, estando necessariamente sujeito a elas.<sup>184</sup>

Como se pode deduzir, e a própria origem etimológica o confirma, significa a autonomia a capacidade da pessoa ou entidade política de conduzir-se mediante leis próprias, governo próprio, não subordinado em sua liberdade e competência.<sup>185</sup> No federalismo, constitui a própria essência dessa forma de estado.<sup>186</sup>

Na experiência grega, conta-nos Fustel de Coulanges, “toda urbe tinha em grande apreço a sua *autonomia*”; por isso, a expressão denominava o “conjunto que compreendia o culto, o direito, o governo e toda a independência religiosa e política da urbe”.<sup>187</sup> Transportado para o ocidente, autonomia passou a ter o sentido de autogoverno, auto-regulação, auto-organização,<sup>188</sup> atitude oposta à hierarquia, à subserviência e à subordinação.<sup>189</sup> Não se pode, porém, discordar totalmente de Hobbes ao afirmar que “ordenamentos jurídicos inferiores adquirem relevância jurídica somente através do reconhecimento conferido a eles pelo

<sup>182</sup> KANT, Emmanuel. *Fundamentos da Metafísica dos Costumes*. Trad. Lourival de Queiroz Henkel. Rio de Janeiro: Ediouro, Clássicos de Bolso, s/d, p. 102 [Tít. original não informado].

<sup>183</sup> MORTATI, Costantino. *Instituzioni di Diritto Pubblico*. 7.<sup>a</sup> ed. Pádua: Cedam, vol. 2, p. 694. (Cit. FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10).

<sup>184</sup> LÔBO, Paulo Luiz Netto. Contrato e Mudança Social. *Anuário de Mestrado em Direito* (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 7, 1995, p. 344-357.

<sup>185</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 94.

<sup>186</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 361.

<sup>187</sup> COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 223 (Tít. Original: *La Cité Antique*).

<sup>188</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.

<sup>189</sup> FRANCO, Augusto. Tradicionalidade, Modernidade, Contemporaneidade: Um Esquema Interpretativo. *Ação Local: A Nova Política da Contemporaneidade*. Rio de Janeiro: FASE; Brasília: Ágora e Instituto de Política, 1995. *Página de Eduardo Aydos e Regina Maluf*. Disponível em: <<http://www.geocities.com/edaydos/newpage12.htm>>. Acesso em: 4 mai. 2004. Vide tb. PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 91.

soberano”.<sup>190</sup> Não se poderia, em conseqüência, considerar os estados nessa situação como autônomos. No entanto, há diferença importante entre o reconhecimento autocrático do soberano, pessoa ou Estado, e a institucionalização de ordenamentos plurais através de uma constituição elaborada pelas próprias soberanias que lhe são integrantes. Atualmente, portanto, o conceito de autonomia leva em conta essas limitações.<sup>191</sup>

O federalismo, portanto, como visto, tem origem na união dos Estados que formavam a antiga Confederação Americana, inaugurando no mundo, com a Constituição de 1787, uma nova forma de Estado. Exame mais profundo das razões que levaram à inaudita forma de estado revelará que, ao lado da segurança, outra razão poderosa contribuiu determinantemente para a federação: a questão econômica.

Tanto a segurança quanto o problema econômico, de fato, estiveram na ordem do dia por ocasião da independência dos Estados americanos, na sua evolução para a forma confederativa e desta para a federação.<sup>192</sup> E mesmo no aperfeiçoamento (ou retrocesso) do federalismo durante os últimos duzentos anos. Resolvía-se assim o problema experimentado com as uniões de estados, incapazes de desenvolver projeto comum sob as tensões naturais decorrentes das diversidades de interesses, formando tendências contraditórias e opostas entre si. Essas mesmas razões, na medida em que se tornam cada vez mais necessárias à sobrevivência das uniões, mais e mais reduzem a autonomia dos estados membros.<sup>193</sup>

<sup>190</sup> Thomas Hobbes, *apud* BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.<sup>a</sup> ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997, p. 13 (Tít. original: *Diritto e Stato no Pensiero de Emanuele Kant*).

<sup>191</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 95 e seguintes.

<sup>192</sup> Raul Machado Horta ensina que o conhecimento das formas de Estado conduz ao Estado federal e que a Confederação constitui atualmente apenas referência histórica, pois já “encerrou sua trajetória no domínio da organização do Estado”, após as experiências germânica, suíça e norte-americana. O estado unitário, por sua vez, estaria submetido “a um processo de renovação estrutural que decorre da ampliação do grau de descentralização, para alcançar as formas avançadas do regionalismo”. Ou seja: evolução. Cf. HORTA, Raul Machado. *Organização Constitucional do Federalismo*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

<sup>193</sup> RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. *Revista de Direito Tributário*. *Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 8-9). O autor cita POULANTZAS, n.º *El Problema del Estado Capitalista*. *Sobre el Estado Capitalista*. Barcelona: Laia, 1974, p. 142. E, citando Loewenstein (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría*

A autonomia do estado-membro na federação tem o significado de outorgar-lhe o poder de impor a sua legislação, o seu governo. Organizado segundo um modelo que admite a cada membro auto-regulamentação, constitui a autonomia nota característica do estado federal,<sup>194</sup> incorporando outra dimensão de poderes e de relações. Para Anna Cândida da Cunha Ferraz “o primeiro elemento da autonomia estadual é a capacidade de dar-se uma Constituição particular”.<sup>195</sup> E, segundo Kelsen, “por essa autonomia constitucional dos Estados componentes — mesmo que limitada —, o Estado federal diferencia-se de um Estado unitário relativamente descentralizado, organizado em províncias autônomas”.<sup>196</sup> Pode-se dizer, nesse sentido, que um dos maiores destaques do federalismo americano foi a obra de engenharia política que permitiu, mantida essa autonomia especial, o laço de união entre antigos estados soberanos.

Pode-se afirmar, em vista disso, que existem duas esferas de poderes autônomos exclusivos: o poder federal da entidade maior e o poder estadual, das unidades membros.<sup>197</sup> Isso não significa, entretanto, a impossibilidade de interação entre as diversas esferas de poder, envolvidas no pacto federativo. Pelo contrário. A experiência provou que, ultrapassada a fase do federalismo dual, em inúmeras ordens de matérias o modelo permite a existência de

---

*de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976, p. 361), qualifica como retrocesso e brecha aberta no direito dos estados membros a evolução do federalismo desde a sua criação (Ramallo cita a edição de 1976, sem precisar a edição da obra, provavelmente a terceira. A que tive acesso é a segunda, da mesma Ariel, localizando a citação na mesma página 361 mencionada).

<sup>194</sup> HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1964, p. 13 (cit. CASSEB, Paulo Adib. *Federalismo – Aspectos Contemporâneos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, Coleção Saber Jurídico, 1999, p. 6).

<sup>195</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 53 (cit. FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988*. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10).

<sup>196</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 310 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*), citando a Áustria que, unitária com províncias autônomas, se desmembrou em estado federal por emenda à constituição em 1920 (p. 315). O mesmo se pode dizer do Brasil de 1891. Refere também o caso contrário do Império Britânico, que se tornou união simples por Ato do Parlamento, o Estatuto de Westminster (p. 316).

<sup>197</sup> CASSEB, Paulo Adib. *Federalismo – Aspectos Contemporâneos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, Coleção Saber Jurídico, 1999, p. 9.

competências concorrentes entre o poder central e os estados membros, em face dos interesses comuns a ambas as esferas.<sup>198</sup>

Vivenciou o Brasil, em modo acelerado, processo dessa natureza. Campos Salles advertia na fase pós-eleição de Deodoro, quando ainda não promulgada a Constituição, sobre o problema da autonomia federal. Insistia com os adversários do sistema federal para estudarem o passado e sua rica experiência. Dizia que afastado o direito de autonomia dos Estados, “basta a vontade caprichosa de um presidente, senão apenas o desatino de um ministro atribaliado, para avassalar à prepotência do poder central todas as forças de resistência e todas as energias, hoje asiladas à sombra protetora do sistema federativo”.<sup>199</sup>

De uma característica inicialmente segregacionista, no Brasil, sob um federalismo doutrinário e, até 1930, sob a famosa República dos Governadores, passou-se a um federalismo orgânico, uma espécie de federalismo intergovernamental ou cooperativo.<sup>200</sup> Vieram, então, as experiências externas e internas que viabilizaram leis e práticas que melhor estabeleceram as relações intergovernamentais, mediante a colaboração de todas as esferas nas grandes ações de âmbito nacional, como nas endemias, dirigidas e custeadas pela União.<sup>201</sup>

A realidade anterior, portanto, de rigorosa distribuição de competências do federalismo dualista, mudou com o decorrer do tempo. Para alguns autores, esse federalismo dual estaria mesmo morto.<sup>202</sup> De qualquer maneira, podemos, hoje, falar de uma tendência histórica no sentido da integração e da cooperação entre as entidades integrantes das federações, de modo a reduzir a autonomia, mas com vistas, paradoxalmente, à manutenção do estado federal, em

<sup>198</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 99.

<sup>199</sup> SALLES, Campos. *Da Propaganda à Presidência*. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998, p. 44.

<sup>200</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 202, out./dez. 1995, p. 49-60.

<sup>201</sup> FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

<sup>202</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

face, principalmente, das guerras e das depressões econômicas, do intervencionismo estatal e da crescente complexidade da estrutura econômica.<sup>203</sup>

Para utilizar exemplo recente, assistimos ao exemplo da União Européia que constitui, hoje, uma quase federação. Ou uma federação em outro grau, no dizer de Fichtner, diante da qual haverão os estados membros que “repartir competências”. A outorga de competências a essa União, bem assim as atribuições estabelecidas para os estados membros europeus, não têm sido pequenas. Hoje em dia é a União Européia que decide como vai ser retirado o lixo da casa das pessoas, o que cada país vai produzir etc. Como mostra a questão do leite na Comunidade: Portugal quase foi excluído do mercado, em favor da Holanda, soberana do produto no velho mundo.<sup>204</sup>

Mas o importante passo dado não parece haver sido precipitado nem temerário. Tem base na longa história européia, celeiro e fonte de estadistas da maior qualidade. Apenas para lembrar a lição de um deles, Lord Bryce, invocando a Constituição americana, pregava a regra de que tudo que tem o poder de impor obediência e respeito ao homem, forçosamente “deve ter suas raízes profundamente mergulhadas no passado, e que, quanto mais lentamente se desenvolve uma instituição mais duradoura ela provavelmente será”.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. Revista de Direito Tributário. Cadernos de Direito Tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 9).

<sup>204</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e\\_03256797007e7c16?OpenDocument](http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e_03256797007e7c16?OpenDocument)>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>205</sup> BRYCE, James. *A Comunidade Americana*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 33-34 (Tít. original: *The American Commonwealth*).

### 4.3 A igualdade jurídica dos entes federados

O princípio da isonomia estatal, na Constituição brasileira, apresenta-se em tríplice base: como fundamento de organização do Estado, já no preâmbulo da Carta; como fundamento da igualdade entre os Estados na ordem mundial, como um dos princípios das relações internacionais; e como fundamento para as relações entre estados membros ou entre os cidadãos na ordem federal. O princípio federativo implica a autonomia dos estados membros nos Estados organizados sob a forma federal. Sob a federação, com efeito, prevalece a autonomia recíproca entre poder central e estados membros, sendo a autonomia o poder reconhecido a estes últimos para se autogovernarem segundo as suas próprias leis.<sup>206</sup>

Igualdade, no entanto, não significa padronização ou engessamento de objetivos. A autonomia reconhecida à União e aos Estados membros no modelo federativo visa justamente homenagear as diferenças naturais entre as comunidades. As experiências americana, alemã, brasileira, bem assim a dos estados que se organizaram sob a forma federal, comprovam que, a muito custo, e apenas para garantir o respeito à igualdade entre os estados membros, deixam-se estes alienar uma parte de sua soberania em favor da construção da união. Nuns mais, noutros menos, a repartição dos poderes deve observar algum equilíbrio para que se reconheça no modelo a forma federal de estado.<sup>207</sup> A representação igual no Senado, nada obstante a desigualdade populacional, é uma dessas concessões.<sup>208</sup> Para tanto, torna-se necessária a formalização da união e, dentro desta, uma divisão de competências e poderes de forma a

<sup>206</sup> BORGES, José Souto Maior. O Convênio Interestadual sobre ICMS: suas implicações com a Autonomia Estadual e a Lei Complementar. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 6, jan./dez., 1993, p. 245-254.

<sup>207</sup> Pela proeminência da União na organização federal alemã, alguns autores contestaram a sua fidelidade a tal forma de estado. Cf. FALCÃO, Alcino Pinto. Breve Nota sobre o atual Direito Tributário-Financeiro Tedesco: Aspectos da Anatomia e Dinâmica do peculiar Federalismo Alemão. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 21, ano V, jul./set. 1972, p. 325-336.

<sup>208</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

limitar a ação do governo central através da enumeração das atribuições essenciais ao seu funcionamento, deixando aos estados os poderes residuais não conferidos à União.<sup>209</sup>

Incidem em equívoco, portanto, aqueles que consideram a existência de hierarquia da União sobre os estados membros. Como lembra Roque Carraza, a igualdade decorre das competências fixadas para cada uma dessas esferas pela Constituição e, dentro da ordem constitucional, não tolera a invasão de uma entidade sobre a outra porque “lei alguma pode alterar”.<sup>210</sup> A razão para isso é bastante simples: a organização de estados sob a forma federal necessita, antes de tudo, manter certa equivalência entre suas partes integrantes e resolver o fundamental problema das reivindicações das forças candidatas à união. Por um lado, pequenos estados membros pretendendo representação equivalente na União; de outro, estados fortes, poderosos e com grandes populações se batendo pela representação proporcional.

A concepção de um Congresso com duas Casas, uma proporcional (a Câmara de representantes), a outra igualitária (o Senado) foi a solução histórica que conciliou correntes contraditórias.<sup>211</sup> Trata-se da “fórmula histórico-pragmática de composição política que permitiu harmonizar a coexistência sobre idêntico território, de duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competência”.<sup>212</sup>

Mas a teoria na prática é outra e a divisão territorial herdada do Império, com grandes e pequenos estados membros têm propiciado a prevalência dos primeiros em relação a estes

<sup>209</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 9, 13, 29 e 76 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*). No sentido do texto, a Décima Emenda à Constituição: “Os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos estados serão reservados, respectivamente, aos estados ou ao povo”, p. 13. Emenda que teve natureza meramente interpretativa, sem inovação (Cf. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82).

<sup>210</sup> CARRAZA, Roque Antonio. Princípio Federativo e Tributação. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 71, ano XVII, jul./set., 1984, p. 172-186. HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>211</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>212</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 9.



últimos. Paulo Figueiredo, nesse sentido, compara a situação nordestina no Brasil a um barril de pólvora; o esquecimento da Amazônia um estímulo à cupidez estrangeira; e o Pantanal mato-grossense um convite ao aventureirismo internacional. Tudo isso para acentuar a falta de real integração, com a hipertrofia do eixo Rio, São Paulo e Minas Gerais, dando ensejo, inclusive, a movimentos separatistas, felizmente sem nenhum sucesso, justificadores de sua tese pró-unitarismo.<sup>213</sup>

Em matéria de tributos, criara-se, no dizer de Francisco Luiz C. Lopreato, um sistema peculiar, em que se punha de um lado “os estados cafeeiros que desfrutavam de sólida base financeira, com autonomia de ação em atender as demandas nos momentos de crise e nas fases de crescimento” e, de outro, às demais unidades da federação, “sem fontes promissoras de renda e que reproduziam suas formas de dominação pela articulação específica com a União”.<sup>214</sup>

Não seria possível, de fato, conseguir aquele objetivo sem o resguardo de igualdade mínima dos estados membros. A representação igual que se reconhece normalmente aos estados componentes da federação no Senado indica respeito ao princípio isonômico. E demonstra que tais unidades federadas guardam a independência originária que produziu a união. Isso não significa, é evidente, igualdade absoluta e nem mesmo de atribuições, mas igualdade segundo as competências extraídas, tanto pelo poder central quanto pela periferia, do mesmo texto constitucional.<sup>215</sup> Significa dizer, segundo Kelsen, a aplicação do princípio de Direito Internacional da igualdade entre os Estados.<sup>216</sup>

<sup>213</sup> FIGUEIREDO, Paulo de. O Sistema Federalista e a Integridade do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar. 1985, p. 75-124.

<sup>214</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2004.

<sup>215</sup> BORGES, José Souto Maior. O Convênio Interestadual sobre ICMS: suas implicações com a Autonomia Estadual e a Lei Complementar. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 6, jan./dez., 1993, p. 245-254.

<sup>216</sup> KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 311 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

Isso, contudo, não significa igualdade em sentido absoluto. Apenas naquilo que a Constituição defina como essencial para a convivência e manutenção de cada nível de governo. Até porque as desigualdades são reais e não se modificam mediante simples palavras consignadas numa folha de papel.<sup>217</sup> Nas divergências, prevalecerá sempre a supremacia da União, ressalvada a autonomia dos estados membros e o seu recurso à Suprema Corte, onde existam, para a proteção dos respectivos interesses.<sup>218</sup>

Em todas as espécies de uniões, portanto, haverá sempre desigualdades reais. Na forma federal de estado elas se manifestam tanto na comparação entre a união e os estados membros, quanto na comparação destes entre si. Mas o modelo visa justamente reduzir essas desigualdades, de forma a permitir a convivência harmoniosa entre os estados membros, assegurando-se por mecanismos e instituições que levem a esse fim. Entre outros, temos o exemplo da instituição Senado, embora a igualdade no número de senadores por si só não qualifique a federação, assim como a desigualdade na repartição de cadeiras nessa Casa entre os estados membros não a desnatura.<sup>219</sup>

Observamos, no entanto, de pronto, que em todos os Estados federais as unidades federadas participam de alguma maneira do governo federal, inclusive através do poder de emenda constitucional. Em alguns casos, há participação mais efetiva, de forma direta ou indireta. Noutros, a participação é mínima, com variações, entretanto, nessa gradação.<sup>220</sup> Essas práticas, essas experiências, essas instituições constituem salvaguardas da igualdade necessária entre os membros da federação.

---

<sup>217</sup> LASSALE, Ferdinand. *Qué es una Constitución?* Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Cultura Jurídica – Ed. Líder, Coleção Clássicos do Direito, 2001, p. 48.

<sup>218</sup> O papel da Suprema Corte, pois, deve ser o de um corpo imparcial e independente do governo geral e dos governos regionais, para decidir sobre a divisão de poderes, traçar a linha entre os poderes nacionais e estaduais, fazendo vigorar a “cláusula central” que é a da supremacia nacional da Constituição. Cf. SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 22 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

<sup>219</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937, p. 114-115.

<sup>220</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 123.

Nos primeiros anos de experiência federal, vigorou o chamado federalismo clássico, ou dual, complemento necessário ao *laissez-faire* nos Estados Unidos de então. Nesse período a Suprema Corte deu grande respaldo ao capitalismo liberal praticado naquele País, mas já se insinuavam as forças que haveriam de transformar tal situação.<sup>221</sup> Depois da grande depressão, passou-se a um federalismo mais cooperativo, sob predomínio da União. E embora mantida a igualdade de representação no Senado, não mais prevalece o conceito de igualdade entre os membros da Federação. No dizer de Schwartz “cada vez mais, o sistema americano sucumbe à supremacia do Governo de Washington”, de tal forma que “o federalismo nos Estados Unidos não é mais controlado pelo conceito de igualdade entre os estados e a nação”.<sup>222</sup>

Na Constituição brasileira há dispositivos que visam não apenas à redução das desigualdades no plano formal, mas também no plano material. Nesse sentido, constituem objetivos fundamentais da Federação reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem assim a pobreza e a marginalização. Mas a Constituição prevê também a articulação da União visando ações de desenvolvimento num mesmo complexo geoeconômico e social, bem assim a compatibilização dos orçamentos fiscal e de investimentos com o plano plurianual, com o mesmo objetivo.<sup>223</sup>

<sup>221</sup> “Até 1937, a Corte Suprema foi a defensora dos privilégios e monopólios do capitalismo, no país que foi e ainda é a sua grande fortaleza”. Mas Holmes já bradava: “A emenda XIV não promulgou a Estática Social de Spencer, nem a Constituição corporifica uma teoria econômica, seja a do paternalismo e da relação orgânica do cidadão com o Estado, seja a do *laissez-faire*”. [...] “Estava morta a ‘Corte Conservadora’, a chamada ‘Corte de Sutherland’, o qual, em janeiro do ano seguinte, também se aposentava. Surgiu a ‘Corte de Roosevelt’. [...] Foi uma revolução branca. Dezenas e dezenas de decisões, algumas seculares, foram canceladas (*overruled*). Tanto no campo econômico quanto no dos poderes do Estado e das relações federativas, as modificações foram profundas”. Cf. MANGABEIRA, João. *Rui Barbosa. Discursos e Conferências*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1958, p. 19 e 20.

<sup>222</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 29, 45, 74 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*). Vide tb. SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 223 e 224 (Tít. Original: *American Constitutional Law*).

<sup>223</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004. “Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;” “Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”; “Art. 165. *Omissis*.. [...] § 7.º - Os orçamentos previstos no § 5.º, I e

As desigualdades, portanto, remanescem apenas naquilo que a Constituição define de maneira expressa como competências desiguais para cada nível de governo.

## 5. As Principais Federações no Mundo<sup>224</sup>

O federalismo americano trouxe ares novos para velhas monarquias e novas repúblicas. Na sequência da Constituição de 1787 vieram outras tantas que lhe seguiram, somando hoje 25 estados federais no mundo. África do Sul, Alemanha, Argentina, Áustria, Austrália, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Camarões, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos da América, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, Saint-Kitts-et-Nevis, Sérvia e Montenegro, Suíça e Venezuela,<sup>225</sup> todos esses países optaram pela experiência federativa.

Além dessas vinte e cinco federações, outros países buscam alternativas que aparentam o federalismo, ainda que não se ajustem com rigor ao seu figurino doutrinário, à definição ortodoxa de federação. Podem ser citados nesses casos Itália, Espanha, a própria União Européia, entre outros, alguns mencionados mais adiante. Examinando as diversas constituições, observamos a complexidade do conceito. Registramos, de início, que todos apresentam aspectos diferenciados, dificultando a identificação de padrões ou seu

---

II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

<sup>224</sup> África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Camarões, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, Saint-Kitts-et-Nevis, Sérvia e Montenegro, Suíça, Venezuela (ao que acrescentamos Porto Rico e Itália). As informações utilizadas nesta seção foram em parte obtidas a partir do *Handbook of Federal Countries*, 2002 (GRIFFITHS, Ann L. et NERENBERG, Karl (Org.)). *Handbook of Federal Countries* 2002. London: Itaca, 2002, *Forum of Federations*).

<sup>225</sup> LISTE DES PAYS FEDERAUX. FORUM DOS FÉDÉRATIONS. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/federalism/cntrylist.asp?lang=fr>>. Acesso em: 5 mai. 2004.

enquadramento em situação pré-definida. O estudioso sempre encontrará pontos de convergência, sem, no entanto, poder integrá-los num conceito com pretensão universal.

## 5.1 A Federação Norte-americana

Friedrich Engels, em obra de referência sobre a origem da família, da propriedade privada e do estado, menciona a existência de “uniões federativas” entre indígenas na América, embora “a grande maioria dos índios americanos não foi [tenha ido] além da união em tribos”. Separadas umas das outras por vastas fronteiras e debilitadas pelas guerras, eram comuns alianças entre tribos próximas ou ligadas por laços de consangüinidade, às vezes até em face de necessidades ocasionais. Em outras ocasiões, porém, “tribos aparentadas na origem e depois separadas ligaram-se em *federações permanentes*, dando assim o primeiro passo no sentido da formação de nações” (grifamos).<sup>226</sup>

A tribo dos Iroqueses, possivelmente descendentes da grande família dos Dakotas, segundo ainda o mesmo autor, abandonando a região do Mississipi, estabeleceu-se onde hoje se localiza o Estado de Nova Iorque, dividindo-se em cinco tribos: os Senekas, os Cayugas, os Onondagas, os Oneidas e os Mohawks. Mantinham dialetos e cultura semelhantes, ocupando territórios contínuos, repartidos entre as cinco tribos, cuja união converteu-se em liga permanente nos primeiros anos do Século XV, numa espécie de confederação de povos indígenas, fortalecendo-se e conquistando vastos territórios.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> ENGELS, Friedrich. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. 15.<sup>a</sup> ed. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 103.

<sup>227</sup> ENGELS, Friedrich. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. 15.<sup>a</sup> ed. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 103-105. A narrativa que segue no texto se extrai do mesmo local.

A principal característica da união era a aliança perpétua baseada na consangüinidade, o verdadeiro fundamento da união, e na plena igualdade e independência de cada tribo, nos seus assuntos internos. Não contavam com poder executivo, exceto para assuntos de guerra, quando dispunham de dois chefes militares supremos, com iguais atribuições e poderes.

Com forma de Estado a federação nos Estados Unidos somente foi inaugurada com a Constituição de 1787. Mas, como visto, as origens do federalismo naquele País remontam, em termos históricos, a período anterior à colonização. Foi essa tradição, aliada aos elementos culturais trazidos da Europa saxônica, que ensejaram a união das 13 Colônias soberanas nos Artigos da Confederação de 1781.<sup>228</sup> Registre-se, porém, que desde a fundação da primeira colônia — a da Virgínia, em 1607 — até a guerra da independência eram elas completamente independentes uma das outras, nada tendo em comum,<sup>229</sup> a não ser origem e língua.

Nesse País, como sabemos, a Federação derivou justamente do fracasso da Confederação formada pelas antigas treze Colônias, após a sua independência da Coroa Inglesa. Segundo Hamilton, faltava energia ao governo da União, não se tratando de pequenas imperfeições parciais, mas de erros fundamentais na estrutura do modelo confederativo.<sup>230</sup> E foi a incapacidade da confederação para administrar o convívio de estados independentes e soberanos que provocou a descrença no sistema confederativo, fato agravado pelo fim da guerra e o reconhecimento da independência, pela Inglaterra, em setembro de 1783, com o Tratado de Paris. Perdia com isso a Confederação a sua própria razão de ser.<sup>231</sup>

<sup>228</sup> Cf. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82. Vide *The Articles of the Confederation* (1781). *Faculteit der Letteren - Holanda*. Disponível em: <<http://odur.let.rug.nl/~usa/D/1776-1800/constitution/confart.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2004.

<sup>229</sup> DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 359 e 369.

<sup>230</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 115.

<sup>231</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

A experiência dos Estados Unidos da América do Norte demonstra as dificuldades para implementação desse intento pela via da confederação. Não foi bastante a união para fins de defesa ou para projetos de reduzida importância. A insuficiência desse modelo foi efetivamente comprovada para resolver os problemas de um estado de dimensões continentais.

Na verdade, a forma federal não se apresentava apenas como um modelo que daria solução ao problema da soberania, mas de nova forma ou princípio geral de organização da sociedade americana,<sup>232</sup> considerado vital naquele momento para enfrentar os problemas que então já vislumbravam seus maiores líderes.<sup>233</sup>

Para isso, os constituintes de 1787 adotaram importantes e definitivas decisões: primeiro, comprometeram-se a preservar as comunidades locais, as colônias, convertidas em estados membros; depois, em face do fracasso da Confederação, viram a necessidade de criar um governo nacional forte; por último, conceberam o modelo que conjuga governo central com incorporação dos estados membros numa nova estrutura constitucional complexa, sem perda das diversas autonomias.<sup>234</sup> Mas nem assim, houve unanimidade. Num primeiro momento, apenas nove estados ratificaram a Constituição; depois, Virgínia e Nova Iorque, os mais importantes, o fizeram em 1788, e Carolina do Norte e *Rhode Island*, após haverem-na rejeitado voltaram atrás.<sup>235</sup> Foi necessário, pois, abrir mão de determinados privilégios próprios dos estados livres para garantir segurança e prosperidade à população. E dentro do modelo buscar solução para os problemas do exercício das competências, evoluindo com eles.

---

<sup>232</sup> Apresentação de Francisco Trindade a PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu-Sol – Imaginário, 2001, p. 9.

<sup>233</sup> BRYCE, James. *A Comunidade Americana*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 32-33 (Tít. original: *The American Commonwealth*). Para esse autor, havia temor da interferência estrangeira no território, uma sensação de fraqueza diante do fracasso da Confederação, que pressionava os estadistas americanos a obter um governo nacional.

<sup>234</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>235</sup> BRYCE, James. *A Comunidade Americana*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 32 (Tít. original: *The American Commonwealth*).

Nos Estados Unidos, essa evolução foi originalmente criada com o federalismo e aperfeiçoada pela interpretação da Suprema Corte nos primeiros momentos da Federação. Segundo Régis Fichtner, isso consistiu na criação não apenas de “um sistema de competências horizontal”, enumerando as atribuições exclusivas da União e dos estados membros, “como também um sistema de competências vertical, no sentido de que, em algumas matérias, a União poderia legislar e o estado também”, cabendo àquela a definição de regras gerais e aos estados membros a legislação casuística.<sup>236</sup> Aqui, a omissão da União implica capacidade legislativa plena das unidades federadas.

Coube, pois, ao poder central nos Estados Unidos os poderes enumerados na Constituição. Aos estados membros, como visto, atribuem-se os chamados poderes residuais. Segundo esse aspecto, a atribuição destes últimos representa muito mais restrição do que propriamente definição de amplas competências. Nesse sentido, a distribuição de poderes entre as entidades da Federação norte-americana caracteriza-se pela existência de competências exclusivas à União; competências concorrentes à União e aos estados membros; vedações ao poder da União, como o estabelecimento de tributos em preferência a certos estados; vedações aos estados membros; poderes residuais em favor dos estados membros e do povo.<sup>237</sup>

## 5.2 A Federação alemã

O estudo do direito constitucional comparado traz importantes revelações sobre a natureza do estado alemão. A história revela que antes de constituir-se em federação a Alemanha organizou-se sob a forma confederativa por mais de 50 anos, até a unificação em

---

<sup>236</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e\\_03256797007e7c16?OpenDocument](http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e_03256797007e7c16?OpenDocument)>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>237</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.



1871, com Bismarck, quando adotou o federalismo. Com a queda da Monarquia e a Constituição de Weimar, organiza-se sobre a forma de República Federal, para depois, em 1949, adotar o regime democrático e social de direito pela Lei Fundamental de Bonn.<sup>238</sup>

Como no Brasil, o princípio federativo constitui cláusula pétrea naquele País, herança colhida da experiência da República de Weimar, que, como se sabe, sucumbiu durante a primeira República, entre outros motivos, pela impossibilidade de constituição de um governo democrático e forte, com apoio nos partidos políticos de centro.<sup>239</sup> A Constituição de Weimar, aliás, limitou-se a definir a competência da União ou do Reich nas listas de competência exclusiva (art. 6.º), do direito de legislar (art. 7.º), definição de regras uniformes e normativas (arts. 9.º e 10). Mas a antiga Carta também abria a porta para a legislação dos estados membros quando a União se omitisse, sem caracterizar repartição efetiva.<sup>240</sup> A nova rigidez constitucional, por isso, consubstanciada numa repartição de competências verdadeiramente federal, reforçada pela cláusula pétrea, trouxe o peso da reação contra o centralismo do estado nazista de Hitler e contra a fraqueza do federalismo de Weimar.<sup>241</sup>

Segundo a Lei Fundamental alemã cada estado membro ou *Länder* possui governo próprio, com parlamento eleito localmente de acordo com a sua própria Constituição. Tais estados membros estão representados na União através de representantes designados para o Conselho Federal (*Bundesrat*), a partir do qual colaboram na legislação federal. A

<sup>238</sup> CASTRO, José Nilo. Considerações sobre o Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar. 1985, p. 43-74.

<sup>239</sup> ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Promulgada pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949, com as Emendas até, inclusive, 23 de agosto de 1976. Trad. Departamento da Imprensa e Informação do Governo Federal. Wiesbaden: Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH 6200, s/d. Vide art. 79 (3). Embora cláusula pétrea, o federalismo alemão admite a redivisão territoriais observadas as diretrizes fixadas pelo art. 29, itens (1) a (7). No Brasil, tivemos exemplos de redivisão territorial dos estados por parte do governo federal, envolvendo o antigo Território do Amapá, desmembrado do Estado do Pará em 1943 (Cf. ALVES Filho, Ivan. *História dos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2000, p. 25).

<sup>240</sup> Veja-se, por exemplo, o art. 7.º da Lei Fundamental de Bonn: “Os *Länders* têm o direito de legislar na medida em que os poderes legislativos não são conferidos à Federação pela presente Lei Fundamental”. Cf. HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

<sup>241</sup> CASTRO, José Nilo. Considerações sobre o Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar. 1985, p. 43-74.

representação estadual no Conselho varia em pequena medida, de um mínimo de três votos, para os *Länder* com dois milhões ou menos de habitantes; ou quatro votos, para aqueles com mais de dois milhões de habitantes e até seis milhões; até cinco votos, nos casos de estados com mais de seis milhões de habitantes. Esses votos, no entanto, somente podem ser dados uniformemente, não se admitindo divergência entre os representantes.

Mas a tradição de autonomia regional ou local na Alemanha remonta, ao menos, aos tempos do Império. Joachim Krell, por exemplo, informa que ainda em 1808 foi promulgada a Lei Prussiana das Cidades e Comunas (*Preußische Städte-und Gemeindeordnung*). Informa mais que a Constituição de 1849,<sup>242</sup> bem assim a de 1919,<sup>243</sup> puseram os direitos dos municípios no mesmo patamar dos direitos fundamentais, constando do mesmo capítulo. Cita Kelsen para esclarecer que no Século XIX os municípios “só não eram considerados partes do Estado porque não representavam o aparelho burocrático e autocrático com o qual esse poder geralmente era identificado na época”.<sup>244</sup> Diferentemente do Brasil, no entanto, os municípios não têm dignidade de entes da federação.<sup>245</sup>

A regra geral da divisão de competências, de inspiração austríaca, é a dos poderes residuais, ou da subsidiariedade,<sup>246</sup> resguardando-se aos estados membros tudo o que a Lei Fundamental não atribui à Federação. Estabelece a Constituição alemã a distribuição de competências fixando inicialmente os princípios, regras matrizes de “lógica constitucional” de modo a dirigir a interpretação do texto. Três regras se destacam: a de que os estados membros

<sup>242</sup> Que não chegou a entrar em vigor em face da recusa de Frederico Guilherme IV à coroa do Império Alemão. Vide KRELL, Joachim Andréas. Autonomia Municipal na Alemanha e no Brasil. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 7, jan./dez., 1995, p. 1-48. Confira-se com o art. 184.

<sup>243</sup> A Constituição de Weimar, art. 127.

<sup>244</sup> KRELL, Joachim Andreas. Autonomia Municipal na Alemanha e no Brasil. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 7, jan./dez., 1995, p. 1-48.

<sup>245</sup> Joachim Krell informa que a proposta de reconhecimento dos municípios como *terceiro nível* da federação foi amplamente rejeitado em 1930, pelo perigo que isso representava. Hoje, no entanto, a autonomia está assegurada na Lei Fundamental e a doutrina os reconhece como “partes do Estado” segundo o art. 20, item 3, em face de constituir-se também em poder executivo (KRELL, Joachim Andreas. Autonomia Municipal na Alemanha e no Brasil. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 7, jan./dez., 1995, p. 1-48).

<sup>246</sup> CUNHA, Marcus Siqueira da. O Princípio da Subsidiariedade na União Européia. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 124, ano 31, out./dez., 1994, p. 111-114.

têm direito de legislar sobre os poderes residuais (art. 70, item 1); competências delimitadas à Federação e aos *Länder* pela Constituição no que toca à legislação exclusiva e concorrente (art. 70, item 2); em relação às competências exclusivas da União, as unidades federadas podem legislar desde que autorizadas pela lei federal (art. 71); na competência concorrente, os *Länder* podem legislar até a União editar norma a respeito. Mas esta competência, em relação à União, somente pode ser exercida em caso de necessidade comprovada, a partir de pressupostos constitucionais (art. 72, itens 1 e 2).<sup>247</sup>

Em relação à competência exclusiva da União, aos estados membros cabe legislar apenas nas hipóteses autorizadas pela lei federal; no que toca à legislação concorrente, constituir faculdade do estado membro legislar na medida em que a União se omita. Mas nesses casos a Federação tem o direito de editar normas gerais relativamente à situação jurídica dos servidores públicos, princípios do ensino superior, licitações e contratos administrativos,<sup>248</sup> imprensa e cinema, caça e proteção à natureza e à estética da paisagem, terras e sua planificação regional e regime hidrográfico, bem como registro de pessoas e regime de identificação.

A Lei Fundamental alemã descreve, pois, minuciosamente, a matéria sob exclusivo domínio federal, seguida daquela de competência concorrente. No primeiro caso, além dos temas tradicionais como defesa e relações exteriores, nacionalidade e Federação, imigração e emigração, regimes cambial e monetário, poucos outros assuntos mereceram registro. No âmbito da legislação concorrente, os vários ramos do direito, civil, penal, penitenciário etc., estado civil, direito de associação e reunião, entre outros, num total de 24 itens.

---

<sup>247</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>248</sup> Sobre abordagem do assunto em nível de federalismo, veja-se BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal dos Estados. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 194, out./dez. 1993, p. 97-106.

Régis Fichtner, comparando a divisão de competências brasileira com a alemã, elogia esta última e critica a instituição entre nós da chamada competência concorrente, em que a União e os estados têm sobre o mesmo objeto competência. Chama a atenção para o fato de, na Alemanha, serem apenas onze as competências exclusivas da União para legislar e vinte e três as hipóteses de legislação concorrente. Diferentemente do Brasil — diz — em que são vinte e seis as hipóteses de legislação exclusiva e dezesseis as concorrentes “sem se levar em consideração que as principais, as mais importantes competências estão nas mãos da competência exclusiva da Constituição Federal, para legislar”.<sup>249</sup>

A repartição das receitas no Estado Alemão tem um passado de dificuldades, quando, no Império, colocava-se este quase como “pensionista dos Estados”, situação da qual livrou-se parcialmente com as reformas de 1879 e de 1907-1913 à Constituição de 1871 e, posteriormente, com a Carta de Weimar.<sup>250</sup> Atualmente observa a fórmula quase universal da competência tributária e participação direta na arrecadação federal por parte das entidades descentralizadas, os *Länder* e os municípios. A repartição das despesas entre a Federação e os estados membros, por sua vez, resulta dos custos efetivos com as funções de cada esfera de governo, observado o que dispõe a Constituição.<sup>251</sup>

A Lei Fundamental prevê forma especial de compensação e redistribuição de recursos nos casos previstos (art. 104, itens 2 e 4),<sup>252</sup> com auxílios financeiros para investimentos

<sup>249</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e03256797007e7c16?OpenDocument>>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>250</sup> Com a República de Weimar, a Constituição fez o pêndulo virar para o lado oposto, passando então os estados a “pensionistas da União”. Cf. FALCÃO, Alcino Pinto. Breve Nota sobre o atual Direito Tributário-Financeiro Tedesco: Aspectos da Anatomia e Dinâmica do peculiar Federalismo Alemão. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 21, ano V, jul./set. 1972, p. 325-336.

<sup>251</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 50-51.

<sup>252</sup> ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Promulgada pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949, com as Emendas até, inclusive, 23 de agosto de 1976. Trad. Departamento da Imprensa e Informação do Governo Federal. Wiesbaden: Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH 6200, s/d. “Art. 104a. (Repartição das despesas entre a Federação e os estados) [...] (2) Se os estados agirem por incumbência da Federação, a Federação toma a seu cargo as despesas resultantes. [...] (4) A Federação pode conceder aos estados auxílios financeiros para investimentos especialmente importantes dos estados e dos

necessários aos estados e municípios, a fim de evitar desequilíbrios econômicos ou compensar diferenças de potencial econômico no território da União ou, ainda, aqueles que sejam necessários para o crescimento econômico. É o que se chama de federalismo cooperativo, que tem na Carta germânica seu principal exemplo.

Em matéria orçamentária, as entidades federativas são autônomas, velando a União e os estados pelas exigências de equilíbrio da economia em seu conjunto, o que envolve também o equilíbrio da Federação (art. 109, itens 1 e 2). Mas conta ainda o sistema federal alemão com o instituto da *finanzausgleich*, ou compensação financeira (art. 107 da Lei Fundamental),<sup>253</sup> com o objetivo de evitar diferenças quanto à capacidade financeira dos *Länder* e dos municípios, levando à falta de uniformidade no padrão de vida de sua população em relação às demais. Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, o sistema de intervenção do Estado na Alemanha constitui o melhor exemplo de integração da ciência econômica com as finanças públicas,<sup>254</sup> operacionalizado pela via da compensação financeira horizontal a partir de recursos dos estados; por remessas complementares a partir de recursos da União; e por meio de prestações compensatórias da Federação.<sup>255</sup>

---

municípios (associações municipais), que sejam necessários para evitar perturbações do equilíbrio econômico geral, ou a compensar as diferenças de potencial econômico no território da República Federal da Alemanha ou que sejam necessários para o fomento do crescimento econômico. Os pormenores, especialmente as espécies de investimentos a fomentar, são determinados por lei federal, que necessita da aprovação do Conselho Federal, ou regulamentados por acordo administrativo, com base na lei orçamental federal”.

<sup>253</sup> ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Promulgada pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949, com as Emendas até, inclusive, 23 de agosto de 1976. Trad. Departamento da Imprensa e Informação do Governo Federal. Wiesbaden: Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH 6200, s/d. “Art. 107. (Compensação financeira). [...] (2) Deve ficar estatuído na lei, que se procurem compensar adequadamente as discrepâncias na capacidade financeira dos estados; para tal deve atender-se às capacidades e às necessidades financeiras dos municípios (associações municipais). Essa lei deve precisar as condições que dão a estados recebedores o direito e a estados doadores a obrigação de compensação, bem como a proporção e o montante das compensações. Essa lei pode estipular também que a Federação conceda, dos seus recursos próprios, aos estados de capacidade financeira reduzida, subvenções para cobertura complementar das suas necessidades financeiras gerais (subvenções complementares)”.

<sup>254</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 202, out./dez. 1995, p. 49-60.

<sup>255</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 51.

### 5.3 A Federação Austríaca

A Áustria também se organiza sob os moldes federais. A Constituição de 1920, revigorada em 1945 após a libertação da anexação alemã, dispõe constituir esse País um Estado federal, composto pelos Estados autônomos de Burgerlland, Carência, Áustria Baixa, Áustria Alta, Salzburgo, Estíria, Tirol, Vorarlberg e Viena. A Constituição austríaca em muito de seus institutos foi seguida por várias constituições que se lhe seguiram, entre as quais a mais importante é a Constituição alemã. Principalmente no que diz respeito à repartição de competências.<sup>256</sup>

Segundo Raul Machado Horta, as modernas repartições de competências que romperam com o federalismo dualista, clássico, do Século XVIII, tiveram a sua versão original na Carta constitucional austríaca de 1920. É bem verdade que a Constituição de Weimar de 11 de agosto de 1919 teve a primazia de trazer à tona esse problema, mas ela se inspirou nos estudos constitucionais austríacos, com Kelsen, e, além disso, não chegou a verdadeiramente conceber uma repartição de competências entre as entidades federativas como a temos hoje. De modo que foi efetivamente na Constituição da Áustria de 1920 que as competências estabelecidas em favor dos entes integrantes da Federação foram repartidas em três níveis: legislação e execução pela União (art. 10, números 1 a 17); legislação da Federação e execução dos Estados (art. 11, números 1 a 5); e legislação de princípios para a União e legislação de aplicação e execução aos Estados (art. 12, números 1 a 8). E mais duas regras complementam, no dizer do autor, a repartição de competências austríaca: a primeira, dispondo que a matéria não deferida pela Constituição à legislação ou à execução federal remanesce aos Estados (art. 15); e a outra esclarecendo que, sendo reservada à Federação

---

<sup>256</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

apenas a legislação de princípio, a regulamentação complementar, dentro do quadro fixado pela lei federal, caberá ao Estado-membro (art. 15, 6).<sup>257</sup>

Na Federação austríaca, embora a repartição de competências em geral tenha base, como visto, na Constituição, com a distinção entre competências legislativa e de execução, a exemplo da Carta alemã, a repartição tributária entre as entidades que integram a União não é estabelecida na Constituição, mas em lei constitucional sobre finanças públicas, fixando os princípios a serem seguidos pelos estados membros. Segundo o jurista mineiro, o prazo para a regulamentação complementar atribuída às entidades federativas poderá ser fixado por lei federal em tempo não inferior a seis meses nem superior a um ano, caso contrário tal competência é devolvida à União.<sup>258</sup>

É curioso registrar o fato de que cada Estado constitui uma cidadania regional na Áustria, sendo que adquirindo a cidadania regional se adquirirá ao mesmo tempo a nacionalidade federal.

#### 5.4 A Federação Argentina

A história argentina reflete a riqueza do processo constitucional e federativo naquele País. Antes do Pacto Federal de 1831, no entanto, a nação já se inscrevia na Ata de Independência de 1816. As províncias surgiram sistematicamente no período que vai de 1819

---

<sup>257</sup> HORTA, Raul Machado. As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/raul25.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2004. Vide tb. HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

<sup>258</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

até 1831.<sup>259</sup> A Constituição atualmente em vigor é a de 1853, com as alterações promovidas pelas reformas de 1866, 1880, 1898, 1957 e 1994.<sup>260</sup>

De acordo com sua Constituição, a República Argentina adota a forma federal de Estado. O federalismo argentino organiza-se em três esferas: a nacional, a provincial e a municipal, todas autônomas, inclusive a cidade de Buenos Aires, que conta com sistema tributário próprio. A discriminação de competências entre os três níveis de governo se estabelece pela regra residual, ou seja, pela distribuição de poderes enumerados à União, ficando com as Províncias todo o poder não delegado ao órgão central.<sup>261</sup>

No sistema argentino permite-se aos Estados membros a adoção de constituição própria, impondo-lhes, porém, como no Brasil, a observância aos princípios, declarações e garantias inscritas na Constituição Federal, bem assim o sistema representativo republicano. Segundo o art. 5.º da Constituição argentina, “*Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; [...]*”.<sup>262</sup> Essa Carta, as leis do País, a legislação decorrente dos tratados, são a lei suprema da Nação. As províncias devem obediência a elas, ainda que leis provinciais disponham em contrário (art. 31). A discriminação de competências é feita de forma taxativa em favor da União, restando os demais poderes, as chamadas competências residuais, às províncias (arts. 75 e 121). Mas

<sup>259</sup> HERNANDO, Jesús Luis Abad. *Relaciones y Convenios de las Provincias con sus Municipios, con el Estado Federal y con Estados Extranjeros*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, n.º 96, ano 24, out./dez. 1987, p. 73-88.

<sup>260</sup> GRIFFITHS, Ann L. et NERENBERG, Karl (Org.). *Handbook of Federal Countries 2002*. London: Itaca, 2002, *Forum of Federations*, p. 20.

<sup>261</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 46 e 47.

<sup>262</sup> O dispositivo integral reza: “*Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*”.



permite o art. 75 a imposição de tributos indiretos pelo Congresso em concorrência com as próprias unidades federadas.<sup>263</sup>

Admitem-se novas províncias à Federação, mas não se podem dividir as já existentes, nem formar de várias uma só, sem o consentimento das províncias interessadas e de aprovação do Congresso. A intervenção nas províncias é admitida para garantir a forma republicana de governo, ou repelir invasões estrangeiras. Por requisição das autoridades provinciais, também se intervirá a fim de sustentar ou restabelecer a ordem, em casos como de sedição ou invasão de uma província em outra (art. 6.º). Uma província não pode, pois, declarar guerra a outra, devendo as controvérsias ser resolvidas perante a Suprema Corte.

A atribuição de poderes na Carta argentina está prevista nos arts. 121 a 128, que estabelecem as competências da União e das províncias. Cada província tem poderes para organizar-se segundo a sua própria constituição, respeitada a autonomia municipal, para estabelecer convênios com outros países, nos termos da política externa, estando impedidas de declarar guerra ou participar de conflitos militares em que não se envolva a Nação. Em matéria fiscal, a Carta argentina não é específica, daí as diversas políticas levadas a efeito pelos diversos governos, sem alteração dos seus princípios básicos.<sup>264</sup>

Os gastos com a União são garantidos pelo Tesouro Nacional com o produto dos tributos de competência federal, votados pelo Congresso. Veda a Constituição em todo o território nacional a cobrança de impostos aduaneiros entre as províncias, de modo que dentro da República são livres os direitos de livre circulação da produção nacional, de todas as classes, despachadas nas aduanas exteriores.

<sup>263</sup> ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível na Internet via WWW. URF [http://www.constitucion.es/otras\\_constituciones/america/argentina.html](http://www.constitucion.es/otras_constituciones/america/argentina.html)>. Acesso em: 24 mai. 2004. Art. 75. Cf. tb. GRIFFITHS, Ann L. et NERENBERG, Karl (Org.). *Handbook of Federal Countries 2002*. London: Itaca, 2002, *Forum of Federations*, p. 22.

<sup>264</sup> FERNANDEZ, Carlos R. El Federalismo Fiscal Argentino. *A Federação em Perspectiva. Ensaios Seleccionados*. AFFONSO, Rui de Britto Álvares et SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). São Paulo: Fundap, 1995, p. 191-215.

Em matéria de repartição tributária, tanto a União como as províncias são dotadas de competências próprias, estas últimas contando ainda com participação na renda de outras entidades.<sup>265</sup> A competência tributária na Argentina se dá da seguinte forma: para a União, os impostos sobre a renda, a renda mínima presumida, sobre bens pessoais, sobre a transferência de bens imóveis de pessoas físicas, sobre os juros pagos e o custo financeiro do endividamento empresarial, sobre o valor agregado, internos, sobre os combustíveis líquidos e o gás natural, contribuições para a seguridade social, impostos aduaneiros e outros de menor importância. Para as Províncias, os impostos sobre renda bruta, sobre manifestações parciais de patrimônio (imóveis e automóveis), imposto de selos e taxas por retribuição de serviços. E para os Municípios, as taxas de retribuição de serviços e impostos específicos.

A Constituição prevê a intervenção nos territórios das províncias, nos casos de não observância da forma republicana, bem assim nos de invasão externa, requisição das autoridades provinciais nos casos de deposição por sedição ou invasão de outras províncias.

## 5.5 A Confederação Helvética

A chamada Confederação Helvética constitui, na verdade, um Estado Federal. Teve a sua Constituição promulgada após o fim da guerra civil, em 12 de outubro de 1848, que instituiu em seus principais fundamentos o sistema federativo,<sup>266</sup> sendo revisada em 1866 e 1874. O modelo introduziu alguma centralização, respeitadas as diversidades regionais. Mas

---

<sup>265</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 47.

<sup>266</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 112.

antes disso já experimentara a chamada aliança de Grutli, de 1291, contra os Habsburgos, que reuniu Uri, Schwyz e Unterwalden, e depois a Confederação das Treze Comarcas.<sup>267</sup>

A Carta vigente é de 14 de abril de 1999. As suas origens remontam a 1291, quando três cantões assinaram tratado de defesa, prevendo um sistema de arbitragem na hipótese de conflitos.<sup>268</sup> Depois se juntaram outros cantões, chegando hoje a 25 (vinte e cinco), dos quais 6 (seis) são meio-Cantões. Os meio-Cantões se distinguem dos demais em razão de possuírem apenas um representante no Senado (art. 150),<sup>269</sup> mas todos têm igual independência (art. 3.º).

Da mesma forma que nas federações tradicionais, como Estados Unidos e Argentina, na Suíça a repartição de competências detalha as atribuições deferidas à União, deixando aos estados membros os poderes residuais. Diz a Carta Política da Suíça que “os cantões são soberanos nos limites traçados pela Constituição Federal, e como tais exercerão todos os direitos não delegados ao poder federal” (art. 3.º). Mais ainda: participam diretamente do processo de reforma constitucional, obrigatoriamente submetida ao povo e a cada um deles, separadamente (art. 195). A soberania referida, no entanto, tem o sentido de autonomia, nos termos impostos pela Constituição, encontrando limites nos direitos e liberdades, na independência, na coesão interna e na diversidade cultural.

O antigo sistema de arbitragem de conflitos envolvendo os cantões foi substituído pela entrega de tais decisões a uma Suprema Corte, que hoje vela pela Federação.

---

<sup>267</sup> CASTRO, José Nilo. Considerações sobre o Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar. 1985, p. 43-74.

<sup>268</sup> GRIFFITHS, Ann L. et NERENBERG, Karl (Org.). *Handbook of Federal Countries 2002*. London: Itaca, 2002, *Forum of Federations*, p. 315.

<sup>269</sup> SUIZA. *Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999*. Disponível em: <<http://www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c101ESP.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2004.

## 5.6 Estados regionais – Itália e Espanha

Há controvérsias quanto à expressão “Estado regional”, havendo os que preferem qualificar o modelo como estado unitário com descentralização regional. Mas não deixa de ser verdade o fato de que tais estados representam “o ensaio de nova forma estatal — o Estado regional —, tipo intermediário que se localiza nas fronteiras do Estado unitário e do Estado federal”.<sup>270</sup> A expressão “federações regionais”, por sua vez, igualmente não expressa com rigor a categoria que se quer denominar sob tal título, especialmente quando falamos de Itália e Espanha. De forma que, na Itália, há toda uma carga de tradicionalismo político que depõe contra a forma federativa de estado, tido como um retrocesso ao estágio pré-*rissorgimentale*, período histórico em que ocorreu a unidade italiana entre o fim do Século XVIII e 1870.<sup>271</sup> Mas não deixa de ser curiosa a descentralização italiana. Nela as regiões extraem suas competências diretamente da Constituição, com independência para legislar e administrar nos limites por ela traçados, tudo garantido pela jurisdição da Corte Constitucional.<sup>272</sup>

Atualmente, a Constituição italiana impõe a adoção dos princípios e métodos de sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização. E se bem que o art. 5.º estabeleça que a República reconhece e promove as autonomias locais, efetuando nos seus serviços a mais ampla descentralização, isto tem sido posto em dúvida pela realidade. Fabio Roversi-Monaco, por exemplo, reclama do divórcio entre o modelo centralizador da Itália, inspirado na

<sup>270</sup> HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

<sup>271</sup> BOBBIO, Norberto. *Entre Duas Repúblicas: às Origens da Democracia Italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB, p. 15 e 23 (Tít. Original: *Tra Due Repubbliche – Alle Origini della Democrazia Italiana*). Segundo Bobbio, a falência da insurreição de 1848 e da primeira guerra da independência na Itália foi atribuída tanto ao federalismo monárquico quanto ao federalismo republicano, pela falta de cooperação dos exércitos dos vários estados da península e da desunião dos governos provisórios respectivos, dando ensejo ao retorno da reação monárquica e austríaca. Foi o federalismo, portanto, atacado tanto pelos moderados quanto pelos republicanos.

<sup>272</sup> PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 224, ano 64, Fascículos n.º 784-785-786, out./dez. 1968, p. 365-383.

organização hierárquica francesa, e o princípio da organização autônoma previsto no dispositivo da Carta constitucional.<sup>273</sup> Mas Paulo Bonavides contesta essa afirmação, vislumbrando na Itália, com suas vintes Regiões, a perspectiva da federalização.<sup>274</sup>

Segundo Bobbio, embora na Itália haja quem enxergue com bons olhos o federalismo à moda européia e, mesmo, os que reconhecem no federalismo italiano uma conquista da democracia, há também aqueles que o repudiam como modelo anacrônico, envelhecido após o surgimento do estado unitário naquele País. Na verdade, a República italiana, embora unitária, constitui um estado regional, integrado por comunidades autônomas locais (segundo Bobbio, com origem em uma multiplicidade de Estados), sob um modelo de complexa descentralização administrativa. Para o grande jurista e filósofo italiano, a importância desse princípio estaria no seu caráter inovador, de transformação de toda a sociedade civil, e, mesmo, dos estados nacionais europeus, bem assim, dentro de cada estado, de proporcionar maior fortalecimento da liberdade.<sup>275</sup>

Integra-se, portanto, em comunidades, províncias, cidade metropolitana, regiões,<sup>276</sup> além do Estado como um todo. Essas coletividades têm estatuto próprio, poderes e funções conforme princípios contidos na Constituição. É da tradição romana, aliás, essa autonomia, como disso nos dá testemunho Althusius, que inclui entre seus elementos as regalias, direitos

<sup>273</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola et PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 9.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, 1997, vol. 1, p. 330.

<sup>274</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126; cf. tb. BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 31, ano 8, jul./set. 1971, p. 73. Sampaio Dória contesta, no entanto, tal afirmação, dizendo tratar-se de simples competência técnico-administrativa, relegada à disciplina pouco segura da lei ordinária. Cf. DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 15 (vide tb. nota 7, na página indicada).

<sup>275</sup> BOBBIO, Norberto. *Entre Duas Repúblicas. Às Origens da Democracia Italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001, 15, 16 e 24 (Tít. Original: *Tra Due Repubbliche. Alle Origini della Democrazia Italiana*).

<sup>276</sup> As regiões italianas são: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicília; Sardenha. Vide Constituição Italiana, arts. 57, c. 3, e inciso IV; 83, c. 2; e 116 e inciso X. ITÁLIA. *Costituzione della Repubblica Italiana*, de 22 de dezembro de 1947. *Página Oficial do Senado da Itália*. Disponível em: <<http://www.senato.it/funz/costituz.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2004.

de território e outros que integram a jurisdição e o império. Até em relação a cidades sujeitas a poder superior, admite esses direitos por sua própria autoridade (*jus*). Se isso ocorre com cidades subordinadas, ainda que por convenção, dizia, “ainda com maior certeza, uma cidade livre que só reconhece o imperador como superior, também possui tais direitos”.<sup>277</sup>

Nas próprias Disposições Finais e Transitórias da Constituição está inscrito como garantia das autonomias federativas regionais que “IX - *La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni*”.<sup>278</sup> A autonomia financeira de cada esfera política e administrativa, por sua vez, tem garantia na Constituição, mediante a outorga de competências tributárias e participação na arrecadação de tributos pertencentes ao poder central, com previsão expressa de cooperação.

Na Espanha, com sistema mais flexível, embora a competência tributária esteja genericamente deferida ao poder do Estado, a Constituição, muito sintética e mais restrita aos princípios gerais, admite às Comunidades Autônomas da Catalunha e do País Basco, e às

<sup>277</sup> Além disso, cada cidade também tinha “capacidade para estabelecer estatutos referentes àquelas coisas relacionadas com a administração de seus próprios assuntos, que façam parte de seu negócio ou de seu ofício e que sejam inerentes às funções privadas da comunidade”, inclusive “o direito de voto (*jus suffragii*) nos assuntos comuns”. Cf. ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Trad. do inglês por Joubert de Oliveira Brízida (Trad. para o inglês por Frederik S. Carney). Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 148 (Tít. original: *Politica Methodice Digesta*).

<sup>278</sup> A Constituição italiana dispõe: “Artículo 5. *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento* [cfr. art. 114 e segg., IX]. [...] Articolo 114. *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni* [cfr. art. 131] *e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*” (Tradução: Artigo 5.º - A República, uma e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais; atua nos serviços que dependem do Estado a mais ampla descentralização administrativa; ajusta os princípios e os métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização — Cf. ITÁLIA. Constituição da República Italiana. *Página de Agrizzi Cidadania*. Disponível em: <<http://paginas.terra.com.br/servicos/agrizzicidadania/download.htm>>. Acesso em: 8 set. 2004); Nas Disposições Finais e Transitórias, dispõe ainda que “IX - *La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni*” (Tradução: IX – A República, dentro de três anos desde a entrada em vigor da Constituição, adapta suas leis às exigências das autonomias locais e à competência legislativa atribuída às regiões — ITÁLIA. Constituição da República Italiana. *Página de Agrizzi Cidadania*. Disponível em: <<http://paginas.terra.com.br/servicos/agrizzicidadania/download.htm>>. Acesso em: 8 set. 2004). Vide tb. ITÁLIA. *Costituzione della Repubblica Italiana*, de 22 de dezembro de 1947. *Página Oficial do Senado da Itália*. Disponível em: <<http://www.senato.it/funz/costituz.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2004.

Corporações locais instituir e cobrar tributos, nos termos nela previstos e nas leis aprovadas para esse fim. Em relação às Corporações locais, em face de não dispor essas organizações de poder legislativo, a atribuição dada pela Constituição realiza-se pela execução das leis estatais.<sup>279</sup>

A autonomia financeira das províncias, municípios e comunidades autônomas é assegurada pela Constituição, estabelecendo tanto fontes de receitas próprias a essas entidades quanto a participação na arrecadação de outras esferas governamentais. Como no Brasil, o sistema de participação das entidades descentralizadas nos recursos totais obedece ao regime de participação direta e indireta, inclusive através do *Fondo de Compensación Interterritorial* que objetiva reduzir os desequilíbrios econômicos entre as unidades subnacionais, particularmente as províncias e Comunidades Autônomas para investimento, numa espécie de cooperação horizontal semelhante à alemã.<sup>280</sup>

Não temos no Brasil exemplos históricos de experiência federalista regional, embora não falem sugestões nesse sentido.<sup>281</sup> Apesar de contarmos com referências constitucionais ao desenvolvimento visando a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República, isso não se materializou em organização político-administrativa de tais entidades, com poderes semelhantes aos de estados federados. Mas há quem propugne no País pela adoção de modelo regional de federação, por vislumbrar caminho histórico natural para a sua adoção, com base na experiência nacional e nos indícios de um processo de

---

<sup>279</sup> FABO, Diego Marín-Barnuevo et VIEIRA, José Roberto. Direito Constitucional Tributário Comparado: Brasil e Espanha. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 68, [s.d.], p. 95-99. Vide Constituição Espanhola de 1978: “Artículo 133. 1. *La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley*. 2. *Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes*”.

<sup>280</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 53.

<sup>281</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982, *passim*.

regionalização, como fase capaz de por fim à “guerra civil econômica” que envolve o País, caso de Paulo Bonavides,<sup>282</sup> Raul Machado Horta,<sup>283</sup> entre outros.

A constituição de blocos econômicos em função da globalização tem gerado o que se pode chamar de embrião de futuras federações, que poderão seguir o exemplo regional, porque a evolução das relações levará inevitavelmente a algum tipo de união. Um exemplo do que poderá vir a ser uma futura federação é a União Européia, cujo projeto de constituição se encontra em análise.

## 5.7 A União Européia

A Europa não constitui ainda uma federação, embora reúna quase todas as características do regime confederativo. O modelo europeu, instituído originariamente pelo Tratado de Roma de 25 de março de 1957, entre França,<sup>284</sup> Alemanha, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo, integrou a chamada “pequena Europa” em duas organizações: a Comunidade Econômica Européia, ou Mercado Comum, e a Comunidade Européia para a Energia Atômica, ou EURATOM. Constituía os passos iniciais para uma união mais

---

<sup>282</sup> Bonavides registra a política de promoção do desenvolvimento dos anos oitenta como prova da centralização, a ser enfrentada pela regionalização, então representada pela “bancada da SUDENE” no Congresso Nacional. Cf. BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126; BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 31, ano 8, jul./set. 1971, p. 73; e BONAVIDES, Paulo. O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 37, ano 9, jan./mar. 1973, p. 28.

<sup>283</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>284</sup> É interessante mencionar a rejeição, pelo povo francês, de uma espécie de Estado Regional, projeto de De Gaulle submetido a *referendum* em 1969. Cf. HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.



consistente e duradoura, sob a idéia do federalismo.<sup>285</sup> Tinha origem recente no Tratado de Paris de 18 de abril de 1951, que instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço.<sup>286</sup>

A idéia de federação era, no entanto, mais antiga. Na Europa,<sup>287</sup> cogitou-se mesmo de um estado mundial;<sup>288</sup> ou da federação como forma tendente à promoção da paz perpétua.<sup>289</sup> Victor Considérant propôs já em 1850 a idéia de uma União Européia federal, que respeitaria as nações membros. Também o G. d'Eichthal publicou, em 1840, *De l'Unité Européenne*, defendendo idêntico ponto de vista.<sup>290</sup> E Winston Churchill sugeriu em 1946 uma espécie de “Estados Unidos da Europa”, num discurso em Zurique. Dando um passo mais concreto em relação a esse ideal, em 1947, foi criada a Organização Européia de Cooperação Econômica – O.E.C.E., cuja primeira manifestação foi a Comunidade Européia do Carvão e do Aço – C.E.C.A.<sup>291</sup> Logo depois, Bélgica, Países-Baixos e Luxemburgo constituíram o Benelux,

<sup>285</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I, p. 177.

<sup>286</sup> CUNHA, Marcus Siqueira da. O Princípio da Subsidiariedade na União Européia. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 124, ano 31, out./dez., 1994, p. 111-114.

<sup>287</sup> Proudhon afirma que “A idéia de Federação parece tão antiga na história como as de Monarquia e de Democracia, tão antiga como a própria Autoridade e Liberdade”. Mas rejeitou cogitar a Europa como uma confederação única em face de sua dimensão, admitindo apenas “uma confederação de confederações”, no que não se afastou muito da realidade atual. Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 107 e 110.

<sup>288</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 317 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>289</sup> Afirma Kant no “Segundo Artigo definitivo para a Paz Perpétua”: “O direito das gentes deve fundar-se numa federação de estados livres”. Cf. KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, Textos Filosóficos, 1995, p. 119-171 (Tít. original: *Zum Ewigen Frieden, ein Philosophischer Entwurf, etc*). Vide tb. ALBERTINI, Mario. *Il Federalismo e lo Stato Federale. Antologia e Definizione*. Milano: Giuffrè, 1963, p. 1-8.

<sup>290</sup> *La Dernière Guerre et la Paix Définitive en Europe*, de 1850, referido por José Adelino Maltez. *Centro de Estudos do Pensamento Político*. Disponível em: <<http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/indexfro1.php?http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/ideologias/federalismo.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2004.

<sup>291</sup> Paulo Bonavides confirma que o *pool* do carvão e do aço, aliás, foi dirigido deliberadamente por Jean Monnet para a idéia de um federalismo no continente europeu, embora registrando a descrença de De Gaulle quanto a tal possibilidade. Cf. BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126. Proudhon também já registrava a idéia de uma confederação sob essa denominação. Mas rechaçava a fórmula proposta, de uma grande aliança de grandes e pequenos estados sob um Congresso federal, mas garantidas a soberania e autonomia desses membros, pela proporcionalidade das representações, que tornariam os pequenos estados feudos dos grandes numa grande monarquia européia. Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu - Sol – Imaginário, 2001, p. 113.

união econômica e aduaneira, em 1948, e o Conselho da Europa, em 1949, sem concretizar a almejada União.<sup>292</sup>

Após desenvolvimento surpreendente, desejado e planejado desde as primeiras discussões,<sup>293</sup> surge a União Européia fortalecida e unificada, inclusive dispondo de moeda própria. Formalizada através de tratados, agora a Europa dá mais um passo à frente, com a constitucionalização dessa união, sob o lema “unida na adversidade”.<sup>294</sup> E esse passo foi dado em 17 de junho de 2004, mediante a aprovação do texto constitucional europeu. Caminhava-se, pois, a passos largos para o federalismo.<sup>295</sup>

O projeto que culminou com a Constituição da Europa tem despertado muito interesse por parte dos estudiosos e das comunidades que integrarão o bloco europeu. Tem, igualmente, como não poderia deixar de ser, provocado muita polêmica. Talvez um dos mais problemáticos seja o sistema de votação aprovado em substituição à antiga exigência de unanimidade para casos mais sensíveis. Com dificuldades imensas para formar o consenso entre 15 membros, depois do ingresso de mais 10 países o processo ficou inviável. Agora, parte importante das decisões será adotada pelo mínimo de 55% dos membros da UE que somem 65% da população do bloco, justamente com vista a privilegiar as maiores nações, garantidos os direitos da minoria.

<sup>292</sup> DENIAU, Jean-François. *O Mercado Comum*. Trad. Sérgio Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, Coleção “Saber Atual”, 1967, p. 7, 9 e 11-12 (Tít. Original: *Le Marché Commun*).

<sup>293</sup> Houve inúmeras organizações e movimentos pela união, v.g. Movimento para uma Europa Unida; Conselho Francês para a Europa Unida; Liga Européia de Cooperação Econômica; Novas Equipes Internacionais, de inspiração cristã; Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa; União Européia dos Federalistas; Conselho das Comunas da Europa; União Parlamentar Européia; Movimento Europeu; Comitê de Ação para a Comunidade Supranacional Européia; Comitê de Vigilância para a Europa etc., todos citados por DENIAU, Jean-François. *O Mercado Comum*. Trad. Sérgio Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, Coleção “Saber Atual”, 1967, p. 8 (Tít. Original: *Le Marche Commun*).

<sup>294</sup> A Constituição Européia foi aprovada em 17 de junho de 2004. Cf. CONVENÇÃO EUROPÉIA. Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. *Convenção Européia*. Disponível em: <<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.pt03.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2004.

<sup>295</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I, p. 177.

Por outro lado, embora venha se desenvolvendo bem, parece haver dentro da União certa crise de representatividade. Inicialmente, há problemas para a ratificação da Constituição, que necessita da unanimidade de aprovação pelos Estados membros para ser reconhecida como documento da União. Por outro lado, permanecem discordantes os estados europeus sobre questões básicas como política exterior, posta à prova há pouco tempo com a questão do Iraque.<sup>296</sup> Os poderes encontram-se muito concentrados no que se pode chamar de Órgão Executivo, em detrimento do Parlamento Europeu. Talvez em função do fenômeno da globalização, exigindo o fortalecimento dos poderes centrais em detrimento dos demais organismos, mediante a regulação e harmonização de regras dentro do Estado para favorecer o ganho em escala e facilitar a competição.<sup>297</sup>

Paulo Ferreira Cunha, catedrático da Faculdade de Direito do Porto, suscita importantes questões em relação a esse projeto.<sup>298</sup> Parte da discussão sobre a futura constituição e da complexidade do texto, no qual enxerga certa demagogia na sua vulgarização. Aponta o que constituem, em sua opinião, os verdadeiros problemas; faz um repto aos europeus no que diz respeito à sua cidadania e elabora um balanço de tudo o quanto se avançou sobre o tema. Referindo ao princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht, Marcus Siqueira da Cunha também critica o declínio democrático da União.<sup>299</sup>

Em relação à questão federativa, considera o professor português que esse problema nunca foi muito bem esclarecido na Europa. Nos últimos tratados assinados pelos Estados europeus, houve sempre certa resistência contra disposições federalistas, como uma

<sup>296</sup> Jorge Miranda, em entrevista à TV Justiça levada ao ar em 28 de junho de 2004, no Programa Fórum, contesta a fórmula constitutiva da União Européia, alegando não se tratar de constituição e sim de tratado, levantando outras questões que dificultam a finalização do processo, mas se mostrou otimista diante da aprovação do Projeto.

<sup>297</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e03256797007e7c16?OpenDocument>>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>298</sup> CUNHA, Paulo Ferreira. Introdução Constitucional à “Constituição” Européia. *Editora Mandruvá na Internet*. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/videtur23/pfcunha.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2004.

<sup>299</sup> CUNHA, Marcus Siqueira da. O Princípio da Subsidiariedade na União Européia. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 124, ano 31, out./dez., 1994, p. 111-114.

advertência contra os riscos de uma integração muito rápida. O problema, na verdade, não é o federalismo em si — sustenta — mas o tipo de federalismo que, dependendo do caso, pode caminhar num sentido ou no outro, segundo as circunstâncias do ajuste. Concorde com o federalismo no sentido da “forma de união de agrupamentos, tendo em vista a realização de objetivos comuns, respeitadas, porém, as autonomias das partes integrantes” (Galvão de Sousa, Clóvis Lema, José Fraga), entendendo, por isso, haver já na Europa uma federação de fato, sendo um dos indícios a existência do Euro, a moeda comum europeia. Não há que se admitir, todavia, de acordo com o conceito tradicional de federação, a federalização de tudo, na qual a União possa tudo, porque aí não se tratará mais de uma federação, contra o princípio da subsidiariedade, mas de outra espécie de união. Porque, na Europa, a federação de estados até seria bem-vinda, enquanto que um Estado único europeu seria uma monstruosidade.<sup>300</sup> Como bom exemplo do federalismo que defende, indica o autor a monarquia federativa das nações espanholas, na qual cada região autônoma manteve suas instituições e leis, com cortes separadas e foros privativos. O grande risco, portanto, da Europa será desconsiderar a tradição institucional e jurídica das nações, menosprezando seus reais representantes, constituições, códigos, leis etc.

Segundo ainda Paulo Ferreira da Cunha, o projeto de constituição europeia não apenas é complexo, como parece jogar uma cortina de fumaça no debate sobre o problema de sua

<sup>300</sup> A preocupação com o princípio da subsidiariedade deve ser atenuada diante do disposto no art. 3.º B do Tratado da União Europeia, que o adota nos seguintes termos: “A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade apenas intervém, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam, pois devido a dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado” (CUNHA, Marcus Siqueira da. O Princípio da Subsidiariedade na União Europeia. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 124, ano 31, out./dez., 1994, p. 111-114). Vide o Tratado de Roma. Disponível em: <<http://dupond.ci.uc.pt/CDEUC/TRVRINT.HTM>>. Acesso em: 31 mai. 2004. Vide tb. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, *Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/UE-Constituicao-projecto.htm>>. Acesso em: 31 mai. 2004. Vide especialmente o art. 9.º, item 1 (“Artigo 9.º: Princípios fundamentais - 1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade”).

legitimidade, da legitimidade de quem produziu o texto e de quem o vai aprovar. Depois de referir ao problema do preâmbulo do projeto e à discussão sobre a presença do cristianismo no seu texto, que defende vigorosamente em face da tradição cultural do povo europeu, aponta para a verdadeira dissolução que a união poderá representar para os estados nacionais, principalmente em relação a pequenos países como Portugal. E isso não apenas pelo fato da Constituição, mas especialmente pela codificação que se lhe seguirá, impondo a todos uma uniformização legal como não existe sequer nos Estados Unidos da América. É que não se trata de constituição federal o que se estaria por fazer, mas da formação de um mega-Estado Europeu, no qual alguns superestados se sobreporão sobre os pequenos, carentes em termos de recursos e desenvolvimento. Para isso, em troca da total perda de soberania, oferece-se aos estados a sempre conveniente “autonomia”, em nome da unidade e da permanência. Qualifica como ridícula a cláusula de desvinculação, pelo absurdo da sua simples existência, como se os Estados membros não pudessem sair sem essa previsão. Não quer dizer com isso que Portugal deva ficar fora da União, mas que a questão merece discussão mais aprofundada do que a que vem sendo travada naquele País, a partir de um euro-ativismo, uma atitude euro-construtiva, e não euro-capitulacionista. Defende, por isso, a qualificação do debate, a compreensão melhor dos princípios da cooperação leal e do primado da União sobre os direitos nacionais, fato apontado como a implosão da promessa de autonomia jurídica. Ou seja, os problemas normais da formação de qualquer federação. Mas vai além e propõe, sem renegar os princípios da nova organização, comportamento pragmático por parte dos futuros integrantes da União, no sentido de submeter a nova constituição a referendo popular. Se vencer a proposta unificadora, o texto deverá ser discutido no Parlamento Europeu, com poderes constituintes. Porque também enxerga problemas na formalização do novo pacto por simples tratado e não por uma constituição. Mas há circunstâncias que o levam a apoiar o projeto de união. Na verdade, já considera existente, na prática, uma Constituição Européia, habilmente construída pelos

europeus na história e no tempo. Feita a partir dos tratados, das sentenças, da doutrina, que podem ser perfeitamente compilados num volume. Não seria, então, uma constituição rígida, fechada, formalista; e sim um texto manejável, apropriado para os novos tempos. Porque uma constituição não é apenas o seu texto, mas o seu pulsar, o seu dia-a-dia, as decisões que os vários intérpretes e agentes emitem sobre ela, a lição dos doutrinadores, a sua prática, enfim. Se não for esse o caso, que seja uma constituição mínima, como a dos Estados Unidos, um texto curto, porém, duradouro.

A proposta da constituição européia inviabilizaria, na prática, segundo o ponto de vista defendido pelo professor português, qualquer sonho de reforma das constituições nacionais, porque tudo dependerá do texto aprovado em relação à União, já que restará aos estados membros a posição de simples regiões autônomas, sem soberania. Preocupa, pois, a aprovação não aprofundada de um Estado Europeu, sob a hegemonia dos grandes Estados nacionais, em vez de uma Europa das Nações, unida e forte, vinculada aos seus princípios essenciais, como o do poder constituinte originário,<sup>301</sup> ou o da subsidiariedade, tão esquecidos pelos redatores do projeto atual.

## 5.8 Outras Federações – Bélgica, México, Índia, Canadá, África do Sul, Porto Rico e Venezuela

Na Bélgica, monarquia constitucional sob a forma de Federação, esta se compõe de comunidades e regiões. Essas comunidades se dividem de acordo com o língua. Têm-se,

---

<sup>301</sup> O poder constituinte seria, como visto, poder inicial, autônomo e onipotente, instituído pelo povo soberano e não por representantes parciais do Estado, daí o questionamento de Sieyès à representação mínima do Terceiro Estado frente à nobreza e ao clero na França do Século XVIII (SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição Burguesa*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, Coleção Clássicos do Direito, p. 63 (Tít. Original: *Qu'est-ce lê Tiers État?*)).

assim, as comunidades francesa, flamenga e germanófono. A outra divisão compreende as regiões Valona, Flamenga e de Bruxelas. É interessante mencionar que a Constituição distingue, ainda, quatro regiões lingüísticas: a francesa, a holandesa, a bilíngüe de Bruxelas e a de língua alemã, integrada pelos municípios, cuja modificação somente poderá se realizar processo altamente regulamentado. Da mesma forma, é digna de registro a forma de participação dos grupos lingüísticos pela Câmara e Senado. A Constituição estabelece essa divisão abrangendo os grupos francês e holandês, remetendo à lei a disciplina do processo.

O Poder Legislativo federal na Bélgica se exerce coletivamente pelo Rei, pela Câmara de Representantes e pelo Senado. Em certas matérias (concessão de nacionalidade, responsabilidade civil e penal e outras), esse poder é exercido apenas pelo Rei e pela Câmara (art. 74). O Rei constitui o Poder Executivo federal, nomeando e exonerando os ministros, também nomeando os secretários de Estado federais. Estes, embora integrando do governo federal, não tomam parte do Conselho de Ministros. Por sua vez, os membros da Câmara representam a Nação como um todo, e não unicamente aqueles que os elegeram.

A repartição de competências tem disciplina rigidamente determinada, sendo as da União expressamente definidas na Constituição e as das Comunidades ou Regiões, restantes, não referidas pela Carta, expressamente estabelecidas em lei, aprovada pelo Parlamento. A ação de mútuo respeito da União e das Comunidades ou Regiões será garantida pelo Senado nos casos de conflito, mediante decisão motivada, de acordo com a disciplina dada por Lei. As instituições provinciais e municipais são igualmente reguladas por Lei, prevendo a Constituição a intervenção da autoridade tutelar ou do Poder Legislativo federal para impedir a violação da lei ou lesão ao interesse geral.

Os Estados Unidos do México constituem, nos termos de sua Constituição, uma república representativa e democrática composta de estados livres e soberanos no que concerne ao regime anterior, mas unidos segundo os princípios estabelecidos na sua Lei

Fundamental. Adotam um regime federativo distribuído em três órbitas: a nacional (União), a regional (estados membros) e a local (municípios).<sup>302</sup> Reconhece e garante a Constituição o direito dos povos e comunidades indígenas, inclusive outorgando-lhe livre determinação e autonomia, esta relativamente às decisões quanto a formas internas de convivência e organização social, econômica, política e cultural. Reconhece, também, o direito à aplicação de seus próprios sistemas normativos de regulação e solução de conflitos, sujeito, no entanto, à Constituição, quanto aos direitos e garantias individuais, aos direitos humanos e à dignidade e integridade das mulheres. Subordina, no entanto, esse reconhecimento a validação por juizes e tribunais, nos casos e procedimentos estabelecidos em lei.

O Congresso Nacional mexicano tem a faculdade de dar as bases da coordenação entre a União e os demais membros federados. É ele quem decide sobre o estabelecimento de tributos de competência da União. É ele também quem decide sobre a admissão de novos estados à União. A Constituição mexicana prevê a contribuição dos seus cidadãos para as despesas das entidades federativas, proporcionalmente e equitativamente conforme disposto em lei. A autonomia financeira dessas entidades tem base econômica num sistema de atribuição de competências que lhes assegura domínio tributário próprio e participação na arrecadação de tributos alheios. Essa participação se efetiva por meio do Fundo Geral de Participações e Fundo de Fomento Municipal, por meio de fórmulas que levam em conta vários aspectos, inclusive o esforço fiscal de cada unidade.<sup>303</sup>

A Índia, também, constitui uma União de Estados sob o modelo federal constituído após a independência em 1947 pela ação de Mahatma Gandhi. Compõe-se, nos termos da Constituição de 26 de janeiro 1950, de 25 estados membros e 7 territórios, unidos sobretudo por razões lingüísticas e religiosas. Contam com 18 idiomas e mais de 800 dialetos. Por muito

---

<sup>302</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 45.

<sup>303</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 45-46.



tempo, a Federação teve papel quase que simplesmente formal. Alguns Estados elegem assembleias legislativas bicamerais (Bihar, Jammu e Kashmir, Kamataka, Maharashtra e Uttar Pradesh); o restante, assembleias unicamerais.<sup>304</sup>

A Carta Política indiana, como as Cartas austríaca e alemã, são portadoras de novas tendências em matéria de repartição de competências federal. Segundo essa Constituição, há completa repartição entre os membros da Federação das competências estabelecidas em três listas, uma para cada espécie federativa. À União coube 97 matérias com exclusividade; aos Estados, 66 também exclusivas; e a lista concorrente enumerou 47 matérias comuns à União e aos Estados.<sup>305</sup> A inovadora repartição de competências das Federações referidas tornou bastante flexível e rica a caracterização da forma de estado federal, facilitando a coexistência de várias ordens políticas e jurídicas sob o mesmo território e sob governo central.<sup>306</sup>

A Constituição canadense outorga ao governo federal o poder exclusivo de legislar sobre todo um sistema de taxaço, deixando às províncias apenas a legislação sobre contribuições diretas, para fins provinciais.<sup>307</sup> A mesma Carta “concede à autoridade legislativa do Domínio a faculdade de desaprovar os atos do legislativo provincial”, faculdade esta raramente utilizada, instituindo-se, na prática, um modelo federativo constitucional e administrativamente autônomo.<sup>308</sup> O federalismo nesse País constitui sistema bastante descentralizado. Teve início mediante a união de quatro, encerrando hoje um total de dez

<sup>304</sup> AGUIRRE, Pedro. *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*. ÍNDIA. Instituto Federal Eleitoral do México. Disponível em: <<http://deceyec.ife.org.mx/india.htm#inicio>>. Acesso em: 30 abr. 2004.

<sup>305</sup> HORTA, Raul Machado. As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/raul25.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2004. A mesma informação presta AGUIRRE, Pedro. *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*. ÍNDIA. Instituto Federal Eleitoral do México. Disponível em: <<http://deceyec.ife.org.mx/india.htm#inicio>>. Acesso em: 30 abr. 2004.

<sup>306</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>307</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 202, out./dez. 1995, p. 49-60.

<sup>308</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 98-99.

províncias e mais dois territórios, com cerca de cinco mil comunidades locais. Segundo José Maurício Conti, os gastos com as entidades descentralizadas eram quase sessenta por cento do total em 1988.<sup>309</sup>

O modelo federal de organização política também é seguido pela Constituição de Porto Rico de 1952. Embora esse País tenha um modo peculiar de organização, não deixa de integrar a Federação norte-americana, uma vez que a própria Carta, já no seu preâmbulo, considerando “*factores determinantes en nuestra vida la ciudadanía de los Estados Unidos de América*”, se qualifica como “*Constitución para el estado libre asociado que en el ejercicio de nuestro derecho natural ahora creamos dentro de nuestra unión con los Estados Unidos de América*” e “*la lealtad a los postulados de la Constitución Federal*”.

Do mesmo modo, a Constituição da Venezuela de 30 de dezembro de 1999 afirma em seu preâmbulo que o povo venezuelano estabelece, “*con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural*”, um Estado de Justiça, federal y descentralizado, sob os princípios da integridade territorial, cooperação, solidariedade, concorrência e responsabilidade, nos termos da Constituição.

É curioso registrar o caso da Federação salvadorenha, cuja Carta Política, embora não federativa, prevê “*la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes*” (art. 89).<sup>310</sup>

---

<sup>309</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fondos de Participación*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 43-44.

<sup>310</sup> Como se sabe, a antiga Federação Centro-Americana, constituída, entre outros, por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, foi dividida em 1938, dando origem a estados unitários (REZEK, J. F. *Direito Internacional Público. Curso Elementar*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 293).

## 6. O Federalismo no Brasil

O Brasil constitui uma República Federativa formada pela união indissolúvel entre Estados, Municípios e o Distrito Federal. Anteriormente à República, experimentou o regime monárquico até 15 de novembro de 1889. Nessa data, o Marechal Deodoro da Fonseca, secundado por personalidades como Saddock Lobo, Ruy Barbosa, Quintino Bocayuva, Benjamin Constant e Wandenkolk, instituíram a República e inauguraram a forma federativa de Estado no País. Através do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, o Governo Provisório declarou “proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira — a República Federativa”.

Resultado de um movimento de centrifugação,<sup>311</sup> a partir da forma unitária adotada no Império, o poder central foi conferido à União, titular da soberania no plano interno e externo, tendo como unidades federadas as antigas províncias, que passaram a Estados membros da Federação, denominando-se, então, “Estados Unidos do Brasil”. Aos Estados membros foi reconhecida a prerrogativa de, “no exercício de sua legítima soberania” — o que significava simplesmente autonomia, cujo sentido jurídico e político difere da expressão “soberania” utilizada no texto — para decretar a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.<sup>312</sup>

Embora no período imediatamente anterior a 1889 vivêssemos a experiência unitária, a separação das províncias não era fato histórico desconhecido. Pelo contrário, o Brasil sempre

<sup>311</sup> FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

<sup>312</sup> BRASIL. República dos Estados Unidos do Brasil. Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como a forma de governo da Nação Brasileira, a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federaes. (Art. 1.º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa. Art. 2.º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Art. 3.º. Cad 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”). A redação está na sua forma original.

tivera acentuado nível de descentralização, seja como colônia, seja a partir de então, como república.<sup>313</sup> No início da colonização, as capitanias hereditárias tinham administração própria e eram dotadas de verdadeiros códigos tributários: os forais das capitanias.<sup>314</sup> Subordinavam-se diretamente à Coroa portuguesa, com vidas político-jurídicas totalmente distintas uma das outras.<sup>315</sup> As tentativas de unificação somente viriam em 1548 por meio do primeiro governo geral da Bahia, depois pelo duplo governo de 1572 e, por fim, em 1577, quando se deu a unidade, sem falar nos incidentes posteriores.<sup>316</sup> Constituíram, segundo Antonio Sampaio Amaral Filho, “a base inicial do processo do Federalismo brasileiro”.<sup>317</sup>

Como visto, a descentralização no Brasil era antiga e retrocedia ao início da colonização, que, por sua vez, deu origem às antigas províncias, a fonte histórica do governo regional no Brasil.<sup>318</sup> Para dar idéia da coisa, nas capitanias os Forais de Capitania já previam “direitos, foros, tributos e coisas que na dita terra se hão de pagar”.<sup>319</sup> De modo que as reivindicações da forma federativa no Império, ainda que importadas do constitucionalismo americano, além de antigas, tinham suporte na nossa realidade. Exemplo que não era tão extravagante, a observar a organização provincial da antiga Bretanha, com suas assembléias

<sup>313</sup> TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 1.

<sup>314</sup> DELGADO, Luís. A Sistemática Inicial do Direito Brasileiro. *Anuário de Mestrado em Direito* (Coord. Prof. Dr. Lourival Vilanova). Recife: UFPE, n.º 1, 1977, p. 51-63. É interessante verificar como tanto o foral de doação quanto o de capitania constituíam uma espécie de “política econômica” da colônia. Nesse sentido, observa Luís Delgado: “Na implantação do regime de sesmarias, havia uma política de riqueza e agricultura; na liberalização do comércio, uma de desenvolvimento; terceira linha política, relativa à defesa da terra, transparecia de outros parágrafos do foral”.

<sup>315</sup> AMARAL Filho, Antonio Sampaio. Regiões Metropolitanas. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1998, vol. 23, p. 159-168. Oliveira Viana informa que a própria representação das capitanias nas Cortes de Lisboa, de forma tal que os seus deputados “não se sentem representantes do Brasil, mas apenas das localidades que os elegem”. De forma que exclamava o Padre Feijó, deputado por São Paulo: “Não há aqui mandatários do Brasil, os americanos neste recinto representam exclusivamente as Províncias, que os elegeram”. VIANA, Oliveira *apud* FIGUEIREDO, Paulo de. O Sistema Federalista e a Integridade do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar. 1985, p. 75-124.

<sup>316</sup> PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ª ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 72. O autor refere a nova divisão em 1608 e nova unificação em 1613, sem contar a divisão gerada pela invasão holandesa no nordeste e a criação do Estado do Maranhão, desmembrado do Cabo de São Roque e ligado diretamente ao governo de Lisboa.

<sup>317</sup> AMARAL Filho, Antonio Sampaio. Regiões Metropolitanas. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1998, vol. 23, p. 159-168.

<sup>318</sup> PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ª ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 72.

<sup>319</sup> DELGADO, Luís. A Sistemática Inicial do Direito Brasileiro. *Anuário de Mestrado em Direito* (Coord. Prof. Dr. Lourival Vilanova). Recife: UFPE, n.º 1, 1977, p. 51-63.

locais, encarregadas de representarem a província diante do rei.<sup>320</sup> Na verdade, o ideal federalista tivera início já com as revoluções pernambucanas de 1817 e 1824, na Confederação do Equador, seguidas pela Sabinada na Bahia, que além de federalista foi também republicana, a Revolução Farroupilha de 1835 e a Balaiada no Maranhão.<sup>321</sup>

É claro que não restava nítido nessa época o modelo de federalismo pretendido pelos revolucionários. Tais tensões, mais enfraquecedoras do que enriquecedoras para a evolução política do Estado brasileiro,<sup>322</sup> fizeram prevalecer as forças conservadoras durante o Império, convergentes no sentido de manter a unidade nacional. O entendimento majoritário era de que apenas através da Monarquia moderada isso seria obtido e não pela via federativa, que foi se construindo na medida em que não constituía projeto ideologicamente republicano.<sup>323</sup> Mas as coisas se complicavam.

Por isso, era natural que o debate sobre esse novo modelo, surgido na Constituinte imperial, florescesse e se manifestasse na Regência, depois da vitória federalista do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834,<sup>324</sup> veiculado pela Lei n.º 16, dessa mesma data.<sup>325</sup> Na verdade, o Ato Adicional resultava de amplo movimento e vinha desde a constituinte de 1823, passando pelo movimento de 30 de julho de 1832,<sup>326</sup> para implantar de certa maneira uma

<sup>320</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição Burguesa*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, Coleção Clássicos do Direito, p. 9 (Tít. Original: *Qu'est-ce lê Tiers État?*).

<sup>321</sup> Campos Salles registra que já em 19 de outubro de 1873, reunidos em Campinas, então Província de São Paulo, os republicanos apresentaram “projeto de constituição para o Estado de São Paulo, em que foram lançados os fundamentos do regime republicano federativo com a organização dos três poderes soberanos, tal como deviam funcionar no seio da ‘Federação dos Estados Unidos Brasileiros’” (SALLES, Campos. *Da Propaganda à Presidência*. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998, p. 17).

<sup>322</sup> SALDANHA, Nelson. *Constituição & Crise Constitucional*. Recife: OAB – UNICAP – FASA, 1986, p. 16.

<sup>323</sup> FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. A Constituição Republicana de 1891. *Revista da USP*. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/n3/tercio.html>>. Acesso em: 23 set. 2004.

<sup>324</sup> Texto do Ato Adicional, aprovado pela Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834, em CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.ª ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 705-710.

<sup>325</sup> O Ato Adicional veiculado pela Lei n.º 16 de 12 de agosto de 1834 mereceu, em relação a alguns de seus artigos (arts. 10, §§ 4.º, 7.º e 11; 11, § 7.º; e 16), interpretação autêntica da Assembléia Geral Legislativa, com a sanção do Regente, em nome do Imperador D. Pedro II, através da Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840. Vide CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.ª ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 711.

<sup>326</sup> Na verdade, o movimento de 1832 fez mais: “Para a eventualidade de um golpe de estado, vários chefes liberais de Minas e S. Paulo haviam preparado e fizeram circular a *Constituição Reformada* impressa em

espécie de federalismo no Império. De poderes minguados deferidos aos antigos Conselhos de Províncias, passaram as Províncias, através da reforma constitucional que o Ato patrocinava, a uma verdadeira revolução no plano legislativo. Adquiriram, então, através das Assembléias Provinciais, como passaram a se chamar os antigos Conselhos, competência legislativa para um grande número de matérias, antes nem sonhadas: divisão civil, judiciária e eclesiástica, instrução pública, polícia e economia municipais, fixação de despesas e imposição de tributos (estes também conferidos aos municípios), obras públicas, autorização de empréstimos e muito outros.<sup>327</sup> A idéia, no entanto, sempre enfrentou reações.

As dificuldades para a adoção do federalismo no Brasil foram registradas por Ruy Barbosa, em discurso proferido perante o Congresso Constituinte de 1890, ocasião em que chamava a atenção do Parlamento para a importância da adoção dessa forma de estado. O grande receio era a desintegração da pátria, a dissolução da nacionalidade, o separatismo, considerado inerente à forma federativa. Afirmava, então, Ruy, não ser o Brasil uma federação que partia da diversidade para a unidade: “Pelo contrário, é da união que partimos. Na união nascemos. Na união se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na união ainda não cessamos de estar”. Defendia, então, que se o Congresso não demonstrar ser a firme vontade do País “manter inteira, incólume, indivisível, sob um forte governo nacional, a grande pátria brasileira, então a república terá sido a mais dolorosa de todas as decepções para os amigos do país”.<sup>328</sup>

Referindo-se aos norte-americanos que lhe serviam de exemplo, exaltava Ruy a compreensão dos respectivos Estados, “que depunham a sua soberania, trocando-a, sob a nova

---

Pouso Alegre”, que depois serviu de base ao referido Ato Adicional de 1834. Cf. BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A Província*. Brasília: Senado Federal, Edição Fac-Similar, 1997, p. 83.

<sup>327</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, art. 10 e seus 11 parágrafos e art. 11 e seus 9 parágrafos. Vide tb. PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 74-75.

<sup>328</sup> BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999.

constituição, por uma autonomia limitada”. Diferentemente o Brasil, que passava da centralização no Império para a liberdade do regime federal, atacava justamente as “concessões do projeto”, que, oferecendo descentralização mais abrangente que a dos Estados Unidos, incorreria, segundo seus críticos, “no vício de não no-la dar tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos nossos teóricos”. E arrematava: “Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação, que nos baste”.<sup>329</sup>

As províncias do Brasil, como se chamavam os Estados antes da Federação, passaram a constituir os Estados Unidos do Brasil, que, *no exercício de sua legítima soberania*, decretariam oportunamente a sua constituição local, elegendo os seus corpos deliberantes e respectivos governos. De acordo com o Decreto n.º 1, de 1889, não seria reconhecido nenhum governo estadual contrário à forma republicana, ainda que por ele considerado “soberano”. Ficava claro que essa “soberania” não tinha a extensão que a expressão implica em política e em direito, mas redundava apenas em autonomia.

O modelo federal de estado estabelece a convivência entre a unidade e a diversidade de instâncias governamentais. Nesse sentido, diferem, conforme visto, completamente dos estados unitários, identificando-se nele algumas características dominantes que qualificam essa natureza federal. Dentre essas características, sobressaem as exigências de pluralidade das instâncias de governo, indissolubilidade do vínculo federativo, soberania concentrada na União, autonomia dos estados membros, repartição de competências e de tributos, intervenção federal, organização bicameral com uma casa de representação dos entes federados, dualidade do Poder Judiciário entre a União e os Estados etc.<sup>330</sup> Hoje, no Brasil, além da União, Estados,

<sup>329</sup> BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 86.

<sup>330</sup> HORTA, Raul Machado. As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. *Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/raul25.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2004. Vide tb. DURAND, Ch. *Les États Fédéraux. Étude de Droit Constitutionnel Positif*. Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1930, p. 121.

Distrito Federal e Municípios, a Constituição prevê ainda regiões metropolitanas e outras, como as da Lei Complementar n.º 113, de 19 de setembro de 2001, que instituiu a Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina e Juazeiro, visando o seu desenvolvimento.

A Constituição brasileira se caracteriza como uma das mais extensas do mundo. Escrita e com caráter rígido, em contraposição às Cartas flexíveis, contempla a mais variada gama de interesses. A forma federativa de estado é protegida por cláusula pétrea, segundo a qual “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais”.<sup>331</sup> Isso não significa engessamento, porém, decisão sujeita a atualização das gerações futuras, como muito bem destacou Jefferson, para registrar a necessidade de revisão futura, em belíssima página do constitucionalismo americano.<sup>332</sup>

Não se contentou o constituinte em estruturar o Estado e dar as linhas mestras das instituições. Com efeito, tratou especificadamente de assuntos que mais adequadamente estariam em leis complementares ou ordinárias, e mesmo em decretos ou regulamentos administrativos. Em matéria de federalismo, impôs aos estados membros limitações no seu poder constitucional de forma muito expressa. Assim, fixou ao constituinte local a obrigatoriedade de seguir os princípios da Federação, segundo a técnica dos poderes residuais,

---

<sup>331</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004.

<sup>332</sup> Eis suas palavras: “Alguns homens olham as Constituições com profundas reverências, julgando-as sagradas e intocáveis. Atribuem aos homens da geração precedente uma sabedoria sobre-humana, considerando o que eles elaboraram fora do alcance de qualquer emenda. Conheço bem essa geração; pertenci a ela e com ela laborei. Dela muito recebeu este País. Essa geração muito se assemelha com a presente, mas, sem a experiência desta última, pois, 40 anos de experiência de governo valem mais que um século de meditação e leitura e, se revivessem, aqueles homens compreenderiam, repeti-lo-iam para si mesmos”. Cf. OLIVEIRA, A. Gonçalves. Novos Aspectos da Competência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, 224, fascículos 784-785-786, p. 5-11.



cominando intervenção no caso de descumprimento de tais princípios, inclusive o que assegura a autonomia municipal.<sup>333</sup>

É próprio da nossa tradição, todavia, essa generosidade legislativa. Chega-se a dizer, com alguma ironia, que o problema brasileiro não é a ausência de leis, mas a falta de cumprimento delas. E é fácil constatar a veracidade da assertiva, pelo menos em parte, ao se verificar, por exemplo, o catálogo de direitos inscritos na Constituição, contra a observação cotidiana das nossas instituições. Veja-se, por exemplo, o direito à segurança, à saúde e à educação, tidos como fundamentais por qualquer país civilizado, e garantidos em diversas passagens de nossa Lei Fundamental. Há unanimidade hoje, sobre esse núcleo da ação do Estado para assegurar os direitos básicos do cidadão, mas esses direitos são olímpicamente ignorados, sem que disso resultem maiores conseqüências ou escândalo.

A forma federativa foi mantida em todas as Constituições brasileiras, a partir da Carta de 1891, embora o modelo de federação tenha evoluído com o tempo. Ao se prever o poder de reforma nessa Carta, instituiu-se cláusula pétrea relativamente à forma republicana e federativa da União, bem assim a igualdade da representação dos Estados no Senado.<sup>334</sup> Durante ainda a vigência dessa Constituição, houve profunda modificação na estrutura federal brasileira. A Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 acrescentou inúmeras hipóteses para intervenção da União nos estados membros, bem assim reajustou as competências da União. Na Constituição de 1937 houve uma ruptura e o modelo federal foi provisoriamente interrompido.<sup>335</sup>

A partir daí, houve perspectivas de descentralização com a Constituição de 1946, depois com os retrocessos decorrentes da Emenda n.º 18, de 1965, na Constituição de 1967 e

---

<sup>333</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. Arts. 25, *caput*, e § 1.º, e 34, inciso VII. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004.

<sup>334</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, art. 90, § 4.º.

<sup>335</sup> FERRARI, Sérgio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 71.

da Emenda n.º 1, de 1969, quando o processo de centralização antifederativa se consolidou.<sup>336</sup>

Com a Constituição de 1988, o processo se distendeu, mas ainda de forma insuficiente para garantir a convivência “pacífica” entre as unidades da federação entre si e o poder central.

O exemplo seguido pelo Brasil e por outros estados federais a partir da experiência norte-americana se tem obtido relativo sucesso, não tem se livrado dos problemas que esse tipo de união acarreta. Juan Ramallo põe em dúvida, nesse sentido, o caráter federal das Repúblicas latino-americanas (Brasil, Argentina, México), nada obstante o paradigma seguido.<sup>337</sup> Régis Fichtner tem chamado a atenção, em relação ao Senado brasileiro, para o problema de sua representatividade, em face da quase transformação da eleição de seus membros numa eleição para deputado. Do exposto resulta, segundo o autor referido, em que “os senadores acabam, por vezes, não a representar os interesses específicos do seu estado, mas os interesses nacionais do seu partido, conforme definidos internamente”.<sup>338</sup>

Para Madison, é da *essência* do princípio republicano que não apenas uma classe seja favorecida pelos benefícios que decorram da união de todos em torno de um Estado, mas que a maioria da sociedade tenha participação na formação e nos resultados desses esforços, e isso inclui, naturalmente, as comunidades e seus governos. Porque, de outro modo, um corpo ou classe poderosa que exercitasse sobre o povo autoridade opressiva, ainda que delegada, poderia muito bem se autodenominar de República.<sup>339</sup>

Por isso, se é verdadeiro que um governo republicano deve se assentar na ratificação do povo por essa escolha, através de seus representantes, não menos verdadeiro é que essa

<sup>336</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>337</sup> RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. *Revista de Direito Tributário. Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 9). Aponta o autor, além do americano, o exemplo alemão para as federações da América Latina.

<sup>338</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e\\_03256797007e7c16?OpenDocument](http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e_03256797007e7c16?OpenDocument)>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>339</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 125.

representação, nos casos de repúblicas federativas, deve apresentar caráter pessoal, no sentido de cada cidadão, um voto, bem assim que seja respeitada a vontade de um agregado de cidadãos partilhados de acordo com o número de unidades desse aglomerado, de características distintas e separadas. É verdade que hoje vivemos num clima de legislação simbólica, em que mesmo a Constituição parece contaminada pelo discurso retórico, com pouca ou nenhuma relação com a realidade.<sup>340</sup> Isso ocorre dentro de uma República estruturada sob os mesmos princípios que inspiraram a América do Norte, observando os mesmos padrões do paradigma.

Já dizia Jefferson — referindo, no ponto, a Montesquieu, para dele discordar — não acreditar que somente os pequenos Estados estivessem preparados para serem repúblicas. Observava que para isso (conseguir uma república justa, como de resto para assegurar nossos direitos em qualquer modo ao governo), era preciso a maior amplitude possível, “de modo a que egoísmos locais jamais atinjam a maior parcela [da população]; que em cada questão particular se encontre, em seus conselhos, uma maioria livre de interesses privados”, fazendo prevalecer de maneira uniforme aos princípios de justiça.<sup>341</sup>

Nada obstante a clareza dessas lições, plenamente encampadas pela nossa Constituição e pelas leis do País, não é difícil enxergar a incompatibilidade existente entre tais princípios e preceitos e a realidade prática que nos circunda. Estão aí os dados, a merecer melhores reflexões e estudos a fim de que, informada, a sociedade possa maduramente escolher a manutenção desse estado de coisas ou a sua mudança através do que se convencionou chamar de justiça fiscal.

---

<sup>340</sup> NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994, *passim*.

<sup>341</sup> JEFFERSON, Thomas. *Escritos Políticos*. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 9-10.

## 6.1 A União Federal

A passagem do Estado liberal para o intervencionista, como dito, atraiu a necessidade da centralização do poder nacional em torno do órgão central, que, no federalismo, é a União. Essa necessidade decorreu das novas exigências políticas e sociais, mas principalmente econômicas, com novas atribuições reconhecidas à organização estatal, tais como políticas econômicas, financeiras e sociais, no sentido de atender às demandas crescentes resultantes das exigências capitalistas, especialmente o intervencionismo. Esse processo teve início nos Estados Unidos mas o Brasil foi logo atingido a partir da Constituição de 1934, que retirou dos estados membros substancial competência.<sup>342</sup>

Como tivemos oportunidade de observar, o Estado federal exige duplo ordenamento, dado pela Constituição, sendo um para organização do poder central e o outro para as unidades federadas. Naqueles cuja descentralização promova o município ao grau de membro da Federação, como no Brasil, a Carta haverá também de disciplinar a sua organização e funcionamento. Como ensina Raul Machado Horta, o ordenamento central vai dispor sobre a incidência nacional do poder, atingindo o território e a população do Estado como um todo, em seu conjunto.<sup>343</sup>

Não se ignora o enorme poder concentrado no poder central na Federação brasileira. Alguns autores indagam então se não seria essa concentração a causa da crise do federalismo no Brasil. De certa forma, respondem, foi o temor a guerras e depressões o motivo principal da concentração, exigindo o tratamento padronizado de certas matérias, com sacrifício da autonomia. A partir de 1930, por outro lado, o intervencionismo estatal mais a complexidade

---

<sup>342</sup> HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

<sup>343</sup> HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

da estrutura econômica também contribuíram para a centralização de poderes, “porque aquelas matérias que anteriormente tinham caráter apenas regional ou estadual passam a ter um interesse federal nacional, e passa-se a exigir também uma uniformidade de tratamento”.<sup>344</sup>

A União, entidade suprema máxima num Estado Federal, concentra naturalmente no seio de sua instituição os poderes essenciais para a manutenção e desenvolvimento do conjunto de estados que a compõe. O que determina tal concentração confunde-se com as causas mesmas da união.

## 6.2 Os Estados e o Distrito Federal

Até a proclamação da República, em 1889, os estados eram simples províncias vinculadas ao governo central do Império, passando a partir de então a integrar-se na Federação. Com a República, e mais especificamente com o advento da Constituição de 1891, houve uma crescente descentralização de poderes orientada pelos interesses políticos oligárquicos, que culminaram na república dos governadores, forma distorcida de descentralização levada a efeito pelo movimento republicano de 1891. Tal descentralização fora fruto da reação contra a supercentralização vigente no Império e, com exceção de São Paulo, era uma expectativa positiva dos revolucionários de 1930.<sup>345</sup>

Esse movimento descentralizador somente foi interrompido alguns anos depois, com o que ficou conhecido como a Revolução de 1930. O processo de centralização após 1930 foi realizado em prejuízo das autonomias dos estados e municípios. Utilizava-se o governo

---

<sup>344</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e03256797007e7c16?OpenDocument>>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>345</sup> SKIDMORE, Thomas. *BRASIL: de Getúlio a Castelo – 1930 - 1964*. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 10.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Vol. 1996, p. 57.

federal de dois modos para alcançar o seu intento: primeiro, pela transferência pura e simples de funções das unidades federativas para o governo central; depois, pela abertura de novas áreas de intervenção estatal, notadamente na economia. Ambas as providências resultaram num fortalecimento maior do poder pessoal de Getúlio e de concentração de poderes no governo da “União”,<sup>346</sup> fragilizando mais ainda o nosso incipiente federalismo.

A mudança de enfoque na economia, realizada pela “Revolução Keynesiana”, pela qual o Estado procurou garantir mercado para tudo que a economia pudesse produzir,<sup>347</sup> promoveu séria mudança de postura do estado, com reflexos no federalismo dual, de inspiração liberal, até então praticado.<sup>348</sup> A intervenção do estado na economia aprofundou as exigências de inter-relações e cooperação entre as diversas esferas de poderes. Agora, no moderno federalismo, as entidades federadas, mais do que em qualquer outra época, atuam positivamente na economia em busca de alternativas para o seu desenvolvimento, para o atendimento de suas peculiaridades locais.<sup>349</sup>

Pontes de Miranda afirma que a Constituição do estado membro não pode violar a Constituição Federal, nem deixar de observar lei, decreto ou qualquer outra regra estabelecida validamente segundo as diretrizes da Carta Política da União. Não pode, *a fortiori*, violar as cláusulas pétreas.<sup>350</sup> Trata-se, a rigor, de limitações aos poderes dos estados membros. Mas a Constituição Federal estabelece, também, direitos e privilégios em favor das unidades federadas, a partir do reconhecimento de organizarem-se e regerem-se pelas constituições que

<sup>346</sup> SKIDMORE, Thomas. *BRASIL: de Getúlio a Castelo – 1930 - 1964*. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 10.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Vol. 1996, p. 55 e 56.

<sup>347</sup> GALBRAITH, John Kenneth. *O Novo Estado Industrial*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Pioneira, 1983, p. 14 (Tít. original: *The New Industrial State*).

<sup>348</sup> Célio Borja, aliás, chama a atenção para o fato de o federalismo ter profundas raízes no Estado liberal. Cf. BORJA, Célio. Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, ano XVIII, jan./mar. 1985, p. 138-144.

<sup>349</sup> JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>350</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Borsoi, Tomo VIII, Suplemento I, 1962, p. 55.

adotarem.<sup>351</sup> Nesse sentido, podemos exemplificar com a garantia da forma republicana de governo, a representação igual no Senado, a proteção territorial contra invasão externa ou violação por outro estado etc.<sup>352</sup>

Em relação ao Distrito Federal, não se pode negar a sua importância dentro da organização federal do Estado. Na verdade, é no território dessa entidade federada que as relações entre o poder central e as comunidades parciais se desenvolvem de forma mais próxima. Rompendo antiga tradição, deixou de ser apenas sede do governo central no Brasil para se transformar em pessoa política, entidade autônoma da Federação, inclusive em matéria constitucional.<sup>353</sup> Nada obstante, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública e a Segurança Pública permanecem sob controle federal, decisão compreensível em face de sediar a capital da República.<sup>354</sup>

Para quem achar que isso afronta a autonomia distrital, cabe lembrar, com o ministro Sepúlveda Pertence, a situação vexatória enfrentada pelo Congresso da antiga Confederação americana, que teve de sair fugida da Filadélfia, em 1783, enxotada por um motim de soldados licenciados da “União”, sem contar com o apoio do governo da Pensilvânia.<sup>355</sup> Pode-se, pois, imaginar o potencial de conflito, com riscos para a autoridade senão para a segurança de ambas as esferas de governo. Por outro lado, relata Carlos Heitor Cony interessante história da fusão do Rio de Janeiro e Guanabara, Município Neutro e Distrito Federal desde a chegada da família real no Brasil, em 1808: durante o regime militar de 1964, a Guanabara proporcionou derrotas eleitorais amargas ao governo, até que, nas eleições de 1974, fez governador um

<sup>351</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004, art. 25.

<sup>352</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>353</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 112 e 113.

<sup>354</sup> JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>355</sup> PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 224, ano 64, Fascículos n.º 784-785-786, out./dez. 1968, p. 365-383.

candidato do partido de oposição, o MDB, única exceção do governismo no País. Teria sido “para acabar com essa exceção que o regime militar decidiu fundir os dois Estados, na suposição de que assim obteria a unanimidade política e administrativa do país sem aquela pedrinha incômoda na chuteira do regime totalitário”.<sup>356</sup>

Em face da experiência histórica, portanto, o Distrito Federal possui características peculiares na organização política e administrativa nacional. Constitui um misto de estado membro e município, com as limitações mencionadas. Para tal mister, engloba as competências destinadas a ambas as autonomias, não podendo, no entanto, se subdividir em municípios. É, por isso, beneficiário da repartição de receitas em igualdade de condições com aqueles entes federativos, embora não possua autonomia equivalente à dos estados.

Como os estados membros em geral, pois, a Câmara Legislativa do Distrito Federal possui poderes para exercer plenamente a competência que lhe foi outorgada pela Constituição em matéria fiscal, podendo instituir os tributos conferidos a estados e municípios de forma consolidada, sem que venha a ser tolhida pela União nem pelos estados membros ou municípios.

### 6.3 Os Municípios

A organização das coletividades locais em Roma não alterou a ênfase grega dada às cidades antigas pelos Estados de constituição semelhante. Como os gregos, eram colonizadores, plantando cidades aonde seus exércitos chegaram. Sob eles a *polis* transformou-se em *municipium*. Os cidadãos *do municipium* tinham, como nas atuais

---

<sup>356</sup> CONY, Carlos Heitor. Fusão e Confusão. *Jornal Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1506200406.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2004.



federações, lealdade em dobro, à sua cidade e a Roma. Dizia-se, então, que “Roma conquistava pela força, mas governava pelo consentimento”. Certamente, o império romano foi construído originalmente por uma rede dos tratados, presumidamente entre os iguais, entre Roma e seus aliados, ou *foederatii*, que incentivou a dualidade.<sup>357</sup>

Na mesma linha, a realidade da liberdade municipal, de tratados federais e da filosofia contratual desapareceu no império romano e foi substituída por uma versão européia do despotismo oriental. Mas os ecos da teoria sobreviveram no uso continuando do *foedus*, do *foederis* e dos *foederatii*, expressões latinas medievais que significam, como dito antes, união, pacto, enlace, juramento entre indivíduos e grupos.<sup>358</sup> Quando a igreja pôde absorver a idéia em sua teologia, seguiu o modelo imperial romano e construiu sua hierarquia. Com o desmonte do império romano, a nova forma estava aberta aos arranjos novos que combinaram a experiência de Roma com a hierarquia da Igreja para formar novas federações.<sup>359</sup> Mas isso não impediu as aspirações autonômicas. Hans Kelsen, a respeito, afirma que “na monarquia, a autonomia local é da maior importância” e que a luta por autonomia era, nessa época, a luta por democracia dentro de um Estado autocrático.<sup>360</sup>

Nos Estados Unidos, embora não tenham os municípios autonomia nem referência em níveis de Constituição, o relacionamento entre estes e a União tem se efetivado sob os princípios federativos, respeitando-se na prática a auto-regulação dessas entidades. Na verdade, a União tem desenvolvido interessantes mecanismos de cooperação com essas

<sup>357</sup> ELAZAR, Daniel J. *The Hellenic-Ionian Leagues: The First European Confederations*. *Jerusalem Center for Public Affairs*. Disponível em: <<http://www.jcpa.org/dje/articles/hel-ion-eurconfed.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2004.

<sup>358</sup> É curioso observar a ação da Monarquia unitária brasileira em 1860 proibindo o direito de reunião, como um princípio desses enlaces, uniões, juramentos entre indivíduos ou grupos. Cf. BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A Província*. Brasília: Senado Federal, Edição Fac-Similar, 1997, p. 81.

<sup>359</sup> ELAZAR, Daniel J. *The Hellenic-Ionian Leagues: The First European Confederations*. *Jerusalem Center for Public Affairs*. Disponível em: <<http://www.jcpa.org/dje/articles/hel-ion-eurconfed.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2004.

<sup>360</sup> AMARAL Filho, Antonio Sampaio. Regiões Metropolitanas. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1998, vol. 23, p. 159-168. “A autonomia dos Municípios do Brasil, por conta das mudanças legislativas, aparece e desaparece durante os vários anos, por vezes possuindo Câmara de legislação, por vezes totalmente dependentes do poder central ou do Império, ou das Províncias” (p. 161).

entidades, especialmente no âmbito das transferências intergovernamentais, os *grants-in-aid*. Por sua vez, os municípios têm desenvolvido instrumentos de defesa contra influência demasiada por parte da União. De modo que as subvenções federais, por exemplo, têm sido importantes nessa cooperação, exceto quanto há oposição entre as entidades envolvidas. Nesses casos, os governos locais, no exercício de sua autonomia, ao perceberem eventual desejo de imposição por parte dos estados ou da União, têm atuado no sentido de neutralizar os resultados desejados pelas esferas superiores da Administração.<sup>361</sup>

Os municípios brasileiros, por sua vez, tradicionalmente gozaram de relativa autonomia, consolidada com a primeira Constituição da República, de 1891.<sup>362</sup> Na verdade, manteve o constituinte o embrião dessa organização que já vinha de tempos longínquos, ainda da época do Brasil colônia,<sup>363</sup> e cuja autonomia aparecia e desaparecia de tempos em tempos. Desde o início da colonização, pois, o respeito à autonomia municipal constituía realidade inegável.<sup>364</sup> O Rei de Portugal, nesse sentido, chegou a revogar sesmarias concedidas por leis gerais aos titulares das capitanias hereditárias, sem, no entanto, fazê-lo em relação às vilas e cidades, concedidas pelo capitão ou governador, onde “vigorava a lei municipal comum”.<sup>365</sup>

<sup>361</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Considerações sobre os Rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 96, ano 24, out./dez. 1987, p. 57-64. A autora cita Daniel Elazar, em *O Governo Federal e a Reforma do Governo Municipal*, publicação do Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América.

<sup>362</sup> Vide o art. 68 da Constituição Republicana de 1891: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

<sup>363</sup> FERRARI, Sérgio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 149.

<sup>364</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 307 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).

<sup>365</sup> DELGADO, Luís. A Sistemática Inicial do Direito Brasileiro. *Anuário de Mestrado em Direito* (Coord. Prof. Dr. Lourival Vilanova). Recife: UFPE, n.º 1, 1977, p. 51-63. Por isso, acrescenta o autor, “não devem ser colocados os forais de vila, como o que Duarte Coelho concedeu a Olinda, no mesmo plano que os de capitania”. Essas “vilas”, conversão de “todas e quaisquer povoações [...] que a ele parecer que o devem ser”, eram comparadas “àquele tipo de administração local autônoma que se estruturara nas províncias romanas, desenvolvera-se na península ibérica sob os godos e se renovara no decurso da Reconquista, à maneira que se expulsavam árabes e mouros: teriam ‘termo, jurisdição, liberdades e insígnias de vilas, segundo o foro e os costumes dos meus reinos’”. “Entre ‘as liberdades e privilégios’ das vilas estava fazer essa eleição, escolhendo os responsáveis pela sua administração — como hoje é característica do regime municipal a escolha de prefeitos e vereadores”.

Durante o Império, era reconhecido às comunidades o direito de instituir as próprias câmaras de vereadores,<sup>366</sup> para o governo econômico e municipal. Essas câmaras detinham o poder de dispor sobre suas posturas policiais, de aplicar suas rendas e desenvolver todas as demais atribuições estabelecidas em lei regulamentar.<sup>367</sup> Manoel Rodrigues Ferreira relata, nesse sentido, que as câmaras municipais, isto é, os representantes do povo tinham o direito de se dirigir diretamente aos reis de Portugal, sem que o fosse por intermédio dos governadores. E, freqüentemente, faziam-no para reclamar contra os próprios governadores e contra outros membros da administração geral.<sup>368</sup> Com a queda da Monarquia, chegou-se a propugnar em Portugal por uma espécie de federalismo democrático sob perspectiva municipalista, privilegiando-se a autoridade local.<sup>369</sup>

No Brasil dos tempos atuais, exceto no período de 1937 a 1945, quando foram submetidos a regime de intervenção, os municípios ganharam, a partir de 1946, poder e visibilidade. Em 1934 contemplou a Constituição o poder tributário dos municípios, autonomia que, no entanto, durou pouco. Posteriormente esses municípios foram elevados à dignidade de membros da Federação pela Constituição de 1988, com direito a organização político-administrativa própria, através da aprovação de sua constituição e de lei orgânica.<sup>370</sup>

<sup>366</sup> Vide art. 167 da Constituição do Império: “Em todas as Cidades, e Vilas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas Cidades, e Vilas”.

<sup>367</sup> Vide art. 169 da Constituição do Império: “O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar”.

<sup>368</sup> FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 2001, p. 94. Cita Manoel Ferreira o exemplo da Câmara Municipal de São Paulo, que se dirigiu ao rei de Portugal para reclamar contra o novo governador da Capitania, por estar fazendo nomeações para os cargos do governo, em relação a pessoas que não haviam ali nascido. O rei, em resposta, dirigiu-se a Caldeira Pimentel, o então governador, dizendo-lhe que não estava obrigado a ouvir a Câmara sobre as nomeações, mas determinava que, dentre as pessoas mais capazes, “prefirais neles os naturais da terra” (p. 95).

<sup>369</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 321.

<sup>370</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 666. Vide tb. KRELL, Joachim Andréas. Autonomia Municipal na Alemanha e no Brasil. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 7, jan./dez., 1995, p. 1-48.

Atualmente a organização constitucional brasileira inclui, conforme mencionado, o município como membro da Federação. A autonomia municipal, portanto, expressada pela descentralização, resulta de delegação constitucional da União e não mais de outorga do estado membro;<sup>371</sup> é manifestada, no nível formal, pela previsão de cobrança de tributos e por obrigatórias transferências intergovernamentais, além do poder de pressão representado pelas crescentes necessidades da descentralização, patrocinada pelo aprofundamento do federalismo cooperativo.

A autonomia dessas entidades, portanto, mantém-se para todos os assuntos de interesse local: nos aspectos políticos (eleição do governo e legislação por ato próprio), administrativos (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiros (imposição, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).<sup>372</sup> De forma que, além da expressa inclusão como entidade política federativa, garante-se sua capacidade de auto-regulação mediante lei orgânica (CF, art. 29) e atribuição de competências, viabilizando auto-organização e auto-administração, inclusive com sistema próprio de controle externo atribuído às câmaras municipais (art. 30).<sup>373</sup> Há, no entanto, críticas ao tratamento uniforme dado a todos os municípios da Federação, independentemente de sua economia, estados de desenvolvimento, tamanho ou densidade demográfica.<sup>374</sup>

É certo, no entanto, que com o advento da Constituição de 1988 houve profunda descentralização. Essa descentralização beneficiou, sobretudo, essas entidades, embora o tenha feito de forma um tanto desordenada. Para se ter idéia da desordenação, os recursos próprios dos municípios elevou-se, entre 1988 e 1998, aproximadamente 197% (cento e

---

<sup>371</sup> AMARAL Filho, Antonio Sampaio. Regiões Metropolitanas. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1998, vol. 23, p. 159-168.

<sup>372</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 665.

<sup>373</sup> JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>374</sup> KRELL, Joachim Andreas. Autonomia Municipal na Alemanha e no Brasil. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 7, jan./dez., 1995, p. 1-48.

noventa e sete por cento), o que significa um acréscimo de cerca de 9,7 bilhões de reais e um crescimento médio anual duas vezes mais rápido do que os tributos estaduais e três vezes a tributação federal. Eis a tabela da arrecadação própria e da receita disponível dos Municípios no período:<sup>375</sup>

Tabela II

| EVOLUÇÃO DOS INDICADORES |             |       | Acumulado em 12 Meses por Período (em %) |         |                |         |                |                         |         |            |
|--------------------------|-------------|-------|------------------------------------------|---------|----------------|---------|----------------|-------------------------|---------|------------|
|                          |             |       | Divisão federativa da receita tributária |         |                |         |                |                         |         |            |
|                          |             |       | Própria                                  |         | Disponível (2) |         |                | Disponível ampliada (3) |         |            |
| Últ. mês per.            | Carga trib. | Total | União                                    | Estados | União          | Estados | Municípios     | União                   | Estados | Municípios |
| out/89                   | 20,8        | 100   | 70,1                                     | 29,9    | 62,9           | 25,7    | 11,4 - - -out/ |                         |         |            |
| 90                       | 27,3        | 100   | 71,7                                     | 28,3    | 61,6           | 26,0    | 12,3 - - -out/ |                         |         |            |
| 91                       | 23,1        | 100   | 68,9                                     | 31,1    | 58,8           | 28,2    | 12,9 - - -out/ |                         |         |            |
| 92                       | 22,2        | 100   | 69,6                                     | 30,4    | 59,6           | 27,6    | 12,8 - - -out/ |                         |         |            |
| 93                       | 22,2        | 100   | 72,5                                     | 27,5    | 61,9           | 25,8    | 12,4 - - -out/ |                         |         |            |
| 94                       | 26,2        | 100   | 73,4                                     | 26,6    | 63,8           | 24,7    | 11,5 - - -out/ |                         |         |            |
| 95                       | 27,9        | 100   | 71,5                                     | 28,5    | 61,7           | 26,1    | 12,2 - - -out/ |                         |         |            |
| 96                       | 26,3        | 100   | 70,8                                     | 29,2    | 61,2           | 26,5    | 12,4           | 58,7                    | 27,6    | 13,6       |
| out/97                   | 26,8        | 100   | 72,3                                     | 27,7    | 62,6           | 25,3    | 12,1           | 60,1                    | 26,6    | 13,3       |
| out/98                   | 27,1        | 100   | 73,6                                     | 26,4    | 62,9           | 24,6    | 12,6           | 59,0                    | 26,2    | 14,8       |
| out/99                   | 28,8        | 100   | 74,4                                     | 25,6    | 63,2           | 24,0    | 12,7           | 59,5                    | 25,2    | 15,3       |
| out/00                   | 29,7        | 100   | 73,6                                     | 26,4    | 62,8           | 24,5    | 12,7           | 59,3                    | 25,6    | 15,1       |
| out/01                   | 31,4        | 100   | 73,2                                     | 26,8    | 62,5           | 24,6    | 12,9           | 58,3                    | 26,0    | 15,7       |
| out/02                   | 33,1        | 100   | 74,4                                     | 25,6    | 63,2           | 23,8    | 13,0           | 59,3                    | 25,1    | 15,6       |
| out/03                   | 32,1        | 100   | 74,0                                     | 26,0    | 63,6           | 23,6    | 12,7           | 58,0                    | 24,8    | 17,2       |

Fontes: Elaboração própria (DEPEC/BNDES) a partir de SRF, IBGE, FGV, BACEN, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, CEF, Abrast, governos Estaduais e balanços Municipais. ([www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/termometro.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/termometro.pdf))

1/ Em % do PIB. Não inclui a arrecadação tributária própria dos Municípios.

2/ Receita Tributária Disponível = Arrecadação Direta +/- Transferências Tributárias (apenas as principais transferências).

3/ Receita Tributária Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Demais Transferências.

Como se pode observar, a carga tributária do País evoluiu de 20,8% do PIB em outubro 1989 para 32,1% do PIB em outubro de 2003,<sup>376</sup> correspondendo a cerca de 94% de toda a receita tributária do País. Nesse número não está incluída a arrecadação dos Municípios, por isso o percentual abaixo da carga tributária total do País em 2002, equivalente a 35,6% do PIB, ou R\$ 470,7 bilhões. O importante a salientar aqui, no entanto, são os percentuais de participação da União, dos Estados e dos Municípios na receita. E se pode verificar a distribuição mais recente das receitas disponíveis ampliadas, em torno de 60% para a União, 25% para os Estados e 15% para os Municípios, o que pode parecer razoável. Mas isso se

<sup>375</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues e ARAÚJO, Erika Amorim. A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. *BNDES – Banco Federativo*. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Adenauer.doc](http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Adenauer.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2004.

<sup>376</sup> Quanto à carga total, François E. J. de Bremaeker eleva esse número para 36,45% em 2002: “Quanto à carga tributária brasileira em relação ao Produto Interno Bruto, esta tem oscilado bastante nas últimas décadas. Nos anos de 1980 a 1993 a média era de 25,2%. Entre 1994 e 1997, nos primeiros anos do Plano Real, a média subiu para 28,1%, sendo que, a partir de 1998, a carga tributária se elevou vigorosamente, chegando aos 36,45% em 2002 ” (BREMAEKER, François E. J. de. *A Reforma Tributária: Implicações nas Finanças Municipais. Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM*. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/esp046p.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2004).

altera se atentarmos para o fato de que anteriormente à Constituição de 1988, essa distribuição destinava, em números redondos, aproximadamente 65% para o poder central, 30% para os Estados e apenas 4% para os Municípios.<sup>377</sup>

Também chama a atenção a evolução da receita disponível nos três níveis federais, a União, os Estados e os Municípios. A situação observada, se constitui problema financeiro da União, deixa transparecer a possibilidade de novos recursos se passarem os municípios a desenvolverem todas as possibilidades das respectivas competências tributárias, possibilitando uma melhoria nas disparidades regionais e nas diferenças entre estas esferas de governo.<sup>378</sup>

**TABELA 1:**

**DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: 1988/1998**

| Anos                     | R\$ Milhões de 1998 (*) |         |            | Ano-base 1988 = 100 |         |            |
|--------------------------|-------------------------|---------|------------|---------------------|---------|------------|
|                          | UNIÃO                   | ESTADOS | MUNICÍPIOS | UNIÃO               | ESTADOS | MUNICÍPIOS |
| 1988                     | 121.303                 | 44.625  | 4.917      | 100                 | 100     | 100        |
| 1989                     | 127.982                 | 53.123  | 4.996      | 106                 | 119     | 102        |
| 1990                     | 147.077                 | 58.131  | 6.413      | 121                 | 130     | 130        |
| 1991                     | 122.261                 | 57.260  | 9.284      | 101                 | 128     | 189        |
| 1992                     | 122.316                 | 52.223  | 7.955      | 101                 | 117     | 162        |
| 1993                     | 133.349                 | 47.990  | 7.091      | 110                 | 108     | 144        |
| 1994                     | 147.642                 | 59.524  | 7.617      | 122                 | 133     | 155        |
| 1995                     | 156.922                 | 65.931  | 10.583     | 129                 | 148     | 215        |
| 1996                     | 165.836                 | 72.769  | 13.970     | 137                 | 163     | 284        |
| 1997                     | 174.855                 | 73.842  | 14.263     | 144                 | 165     | 290        |
| 1998/e                   | 187.733                 | 73.158  | 14.625     | 155                 | 164     | 297        |
| <b>Crescimento 98/88</b> |                         |         |            |                     |         |            |
| Em R\$ Milhões           | 66.430                  | 28.533  | 9.708      |                     |         |            |
| Em %                     | 54,8%                   | 63,9%   | 197,4%     |                     |         |            |
| Média Anual              | 4,5%                    | 5,1%    | 11,5%      |                     |         |            |

Fonte: Elaboração própria, a partir de SRF, IBGE, FGV, MINIFAZ, Ministério da Previdência, CEF, ABRASF, Governos Estaduais e Balanços Municipais.

(\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

(e) Cálculos preliminares. Inclui todas contribuições para seguridade social. Arrecadação municipal estimada a partir da receita realizada em 1997.

Como se observa, a arrecadação da União elevou-se de R\$ 121,3 bilhões em 1988 para R\$ 187,7 bilhões em 1998, significando um aumento de 54,8%. Os estados membros, por sua vez, tiveram a sua arrecadação aumentada no mesmo período de R\$ 44,6 bilhões em 1988

<sup>377</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>378</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues e ARAÚJO, Erika Amorim. A Capacidade de Gasto dos Municípios B Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. *BNDES – Banco Federativo*. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Adenauer.doc](http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Adenauer.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2004.

para R\$ 73,1 bilhões em 1998, ou seja, em 63,95%, enquanto os Municípios passaram de R\$ 4,9 bilhões para R\$ 14,6 bilhões, um aumento de 197,4%. Foi o nível máximo de arrecadação dos Municípios, que atingiu 1,6% do PIB, superando os valores do Fundo de Participação dos Municípios, em torno de R\$ 10 bilhões de reais.<sup>379</sup> A situação está bem delineada no Termômetro da Tributação e da Descentralização, publicada pelo BNDES, que acompanha a arrecadação e distribuição de aproximadamente 90% (noventa por cento) dos tributos nacionais, nos níveis federal, estaduais e municipais.

Mas a questão ainda enfrenta muitos problemas, porque a guerra fiscal também atinge os municípios. Aqui, em relação ao Imposto sobre Serviços - ISS, a questão central é a competição conflituosa resultante da “inexistência de legislação que faculte a incidência de alíquotas marginais mínimas e benefícios fiscais”, fazendo com que os municípios de legislação criativa, mas nefasta, que permite a ocorrência de guerra fiscal.<sup>380</sup>

Na verdade, a questão dos poderes numa federação não é tão simples como à primeira vista, no plano formal, pode parecer. Em matéria financeira, doutrina aponta certo equívoco quanto à consideração de que cada nível de governo deve se auto-sustentar pela própria arrecadação.<sup>381</sup> A descentralização federativa não chega a tanto no seu objetivo. No que respeita à realidade municipal, isso constitui verdadeira desinformação, considerando que os tributos oferecidos à competência dessas unidades autônomas — incidentes sobre o patrimônio e as taxas —, são de difícil administração, com pouco significado arrecadatário.

<sup>379</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues e \*ARAÚJO, Erika Amorim. A Capacidade de Gasto dos Municípios B Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. *BNDES – Banco Federativo*. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Adenauer.doc](http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Adenauer.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2004.

<sup>380</sup> MAIDA, Fernando. O Impacto da Reforma no Federalismo Brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 8, n.º 156, 9 dez. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4575>>. Acesso em: 2 out. 2004.

<sup>381</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues e ARAÚJO, Erika Amorim. A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. *BNDES – Banco Federativo*. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Adenauer.doc](http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Adenauer.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2004.

Por outro lado, tratando-se de país subdesenvolvido, com imensas desigualdades individuais e regionais e dimensões continentais, as dificuldades da tributação se multiplicam.



## CAPÍTULO II – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO FEDERAL

---

### 1. O Problema das Competências

Com o advento do liberalismo, aprofundaram-se os problemas das competências do Estado, limitados em seus poderes pelo fim do poder absoluto do príncipe. Acabaram-se também as prerrogativas de entidades como a Igreja, bem assim dos proprietários de terras, para o estabelecimento de dízimos ou direitos senhoriais, restando profundamente modificados os poderes, inclusive o poder fiscal, agora centralizados, especialmente, no governo nacional.<sup>382</sup>

Tais fatos contribuíram fortemente para o surgimento do chamado estado nacional, de cunho unitário, em que o poder central se firma como único e incontestável dentro do território sob seu domínio. A evolução dessa forma de estado para a confederação e, depois, para o federalismo, atraiu inúmeros outros problemas, correlatos ou subjacentes. Um desses problemas que envolvem qualquer união, em especial a união federativa, é justamente o da repartição de competências, com criação de novas entidades detentoras de poder. Na verdade, a atribuição de competências inicialmente se fez sem nenhum critério a não ser o político, incidindo sobre quaisquer fatos jurídicos, inclusive por várias esferas tributárias, sem

---

<sup>382</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *A Idéia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 118. Quanto ao tema, o autor cita FONTANA, Josep. *La Revolución Liberal. Política y Hacienda: 1833-1845*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1977, p. 259.

demarcação de competências materiais. Isso afrontou o elemento econômico principalmente com a evolução da sociedade capitalista.<sup>383</sup>

O poder político encontra embasamento nos poderes atribuídos pela constituição ou pelas leis aos órgãos ou entidades do Estado, especialmente no que refere ao aspecto financeiro.<sup>384</sup> A definição de competência pode ser entendida como a capacidade de ação de uma corporação pública;<sup>385</sup> ou como a distribuição de poderes e atribuições para o exercício da autoridade, conforme regulado pela ordem jurídica; ou, ainda, como o poder de criar normas ou efeitos jurídicos segundo o estabelecido em lei ou na constituição.<sup>386</sup>

Mas a distribuição de encargos não tem sentido se não houver uma proporcional distribuição de receitas.<sup>387</sup> Porque não há nada mais delicado, segundo Loewenstein, do que a definição dos poderes e encargos das entidades estatais nos dois ou mais âmbitos governamentais sob o federalismo. A distribuição de competências, nesse sentido, constitui “*la clave de la estructura del poder federal*”,<sup>388</sup> “a grande questão do federalismo”. Portanto, o exercício do poder, inclusive o poder financeiro, se efetiva mediante a outorga de competências de natureza legislativa, administrativa e financeira.

O Estado federal, como sabemos, tem suas estruturas definidas pela Constituição. Na Constituição estão reconhecidas às entidades federadas as respectivas autonomias e a repartição de competências, que dá consequência do princípio federativo. No campo

<sup>383</sup> A limitação se restringia em limitar a União a impostos aduaneiros. Cf. DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 13.

<sup>384</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 11.

<sup>385</sup> Definição atribuída a Rhard Lassar. Cf. INCARATO, Márcio Antônio. A Discriminação de Competência no Federalismo Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 244, out./dez. 1973, p. 369-373.

<sup>386</sup> FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

<sup>387</sup> PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41.

<sup>388</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2.ª ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 356 (Tít. Original da edição Americana: *Political Power and the Governmental Process*, de 1957, University of Chicago Press; da edição alemã de 1959: *Verfassungslehre*). Cf. tb. HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

econômico e financeiro, a importância da repartição de competências define a própria conformação do Estado, preocupando-se os legisladores, em particular o constituinte, com essa matéria. Foi isso que fez o constituinte de 1891, ao elaborar a primeira discriminação de rendas em que o elemento econômico já se faz notar sobre o político.<sup>389</sup> Em outros termos, é do exame desse aspecto, ou seja, “da análise das competências reservadas a cada ente federal que se verifica a existência de uma maior centralização ou descentralização na organização de dado Estado”. Essa discriminação constitui, aliás, elemento caracterizador da federação, de modo inclusive a qualificá-la de cooperativa, centrífuga, centrípeta etc.<sup>390</sup>

Nas federações atuais, esse problema parece bem contemporâneo, havendo preocupação constante na divisão de encargos e poderes e, em consequência, receitas entre as entidades federadas. A questão mais palpitante, aqui, torna-se a vigilância sobre a forma hegemônica do federalismo pelo federalismo de equilíbrio,<sup>391</sup> ou seja, aquela em que nenhum estado membro, nem a União, possuem poderes diferenciados. Mas a repartição das competências e das rendas, quando inscritas na Constituição, traz dificuldades intrínsecas decorrentes dos recursos produzidos por cada espécie de tributo.

A ciência das finanças evoluiu muito nos últimos tempos, vislumbrando enorme produtividade nos tributos que gravam os bens ou valores mobiliários em contraposição aos imobiliários, em face do volume infinito de transações que ocorrem sobre os primeiros quando comparados aos últimos.<sup>392</sup> Veja-se, por exemplo, as receitas geradas pelo ICMS em comparação com o ITR. Seja, portanto, derivado da união de estados soberanos e

---

<sup>389</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 14. Nos Estados Unidos isso foi se amoldando com a experiência histórica. Coube, porém, à Argentina e ao México alertar inicialmente para esse problema, discriminando entre as entidades federativas as competências tributárias indiretas em favor da União e as diretas, das províncias (Vide p. 13).

<sup>390</sup> PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41

<sup>391</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>392</sup> BORJA, Célio. Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, ano XVIII, jan./mar. 1985, p. 138-144.

independentes (federalismo por agregação), seja quando produto da convenção de províncias anteriormente ligadas em estado unitário (federalismo por desagregação),<sup>393</sup> a repartição de competências, especialmente financeira, constitui questão fundamental para ajustar os interesses de cada parte no seio da organização federal.

Há sempre a tendência à unidade através da concentração de poderes e de rendas no centro. Como ensina Del Vecchio, comparando a vida dos organismos vivos à sociedade, em constante adaptação, reintegração e defesa contra os elementos estranhos, assim também a vida do Estado “*consiste en una reafirmación perpetua de su propia unidad, que tiende por una parte, a dominar y a armonizar las energías convergentes y, de otra, a reaccionar contra las fuerzas disgregadoras*”.<sup>394</sup> Tão importante é a distribuição de competências que foi sua ausência, nos famosos Artigos, a principal causa do fracasso da Confederação norte-americana, Como se observou, esse fracasso resultou justamente da falta de competências para legislar e, principalmente, para impor tributos,<sup>395</sup> levando as 13 Colônias ao federalismo.<sup>396</sup> “Aqui vai o vício radical da Confederação”, disse Hamilton.<sup>397</sup>

<sup>393</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3.ª ed. Madrid: *Manuales de la Revista de Occidente*, 1953, p. 215: “*El Estado Federal puede surgir, bien como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos o de Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico*”; vide tb. RAMALLO, Juan. *El Reparto de Competencias Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno*. *Revista de Direito Tributário*. *Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52 (p. 9), citando Loewenstein: “*Este carácter contingente, histórico y dialéctico del Estado y del Estado federal, ha tenido explicaciones de muy diverso tipo. Tradicionalmente vinculados al territorio, bien por rompimiento de un Estado previamente unitario, bien por agregación de varios Estados igualmente unitarios antes de la federación*”.

<sup>394</sup> DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria del Estado*. Trad. Do italiano por Eustáquio Galán y Gutiérrez. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1956, p. 117 (Tít. original: *Lo Statu*).

<sup>395</sup> Torquato Jardim esclarece que o Congresso da Confederação era essencialmente um órgão de política exterior comum, sem recursos suficientes até para pagar os fornecedores do exército ou para fixar o soldo de seus soldados. E, particularmente, não tinha poderes para impedir os estados membros de praticarem distintas políticas aduaneiras e comerciais prejudiciais à Confederação com um todo (JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82).

<sup>396</sup> FEITOSA, Raymundo Juliano. O Federalismo Fiscal: Notas para uma Discussão. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 11, 2000, p. 333-343. Vide, nesse sentido, a confissão de um dos pais fundadores dos Estados Unidos.

<sup>397</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 115.

No Brasil, já no início de nossa República essa questão era objeto igualmente de fortes polêmicas. Em 1890, debatia-se Ruy Barbosa, então ministro da Fazenda do governo provisório, com a tormentosa questão da disputa entre interesses dos entes que se pretendiam federalizar, particularmente com a repartição das competências, clamando — ele que era favorável à forma de estado federal — contra os “descomedimentos da forma federativa” que então se insinuava. Comparava Ruy as propostas de discriminação de rendas em discussão no Congresso Constituinte com aquelas em debate nos Estados Unidos na mesma época, para afirmar que não se esperava a ampliação da ação dos estados, conforme as tendências da opinião e a cogitação dos economistas. O objetivo “naquele país — dizia — é o de concentrar nas mãos do governo federal a arrecadação de certos impostos hoje exercida pelos estados, e confiar ao governo da União a distribuição do produto por estes”.<sup>398</sup>

Mas não é apenas por ocasião da união federativa que surge o problema da repartição de competências de cada esfera de poder. Esse problema acompanhou, sendo ainda é objeto de preocupação, a federação durante todo o processo de sua instituição e desenvolvimento. Surge e se aperfeiçoa, assim, um sistema de repartição de competências fixado constitucionalmente. Tal sistema haverá de considerar as potencialidades de conflito federativo decorrentes da duplicidade de governos operando sobre a mesma base territorial,<sup>399</sup> para buscar maneiras de proporcionar saudável convívio entre as unidades federadas e o poder central, dentro de um sistema de repartição de rendas.

---

<sup>398</sup> BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 89. Os Estados Unidos, porém, enfrentaram problemas parecidos, como registrou Hamilton também em discurso famoso perante os convencionais da Filadélfia: “Concede-se que falta energia o governo dos Estados Unidos, e apesar disto não se lhe querem conferir os poderes necessários para dar-lhe esta energia que lhe falta! Pretendem-se coisas contraditórias e inconciliáveis: quer-se aumentar a autoridade federal, e não se quer diminuir a autoridade dos Estados! Quer-se a soberania da União e uma independência absoluta dos membros! Enfim, por uma afeição cega para o governo monstruoso, Quer-se a levar um *império no império*” (HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 115).

<sup>399</sup> SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 59 (Tít. Original: *American Constitutional Law*).

Num sistema de equilíbrio, segundo Raul Machado Horta, a repartição das áreas de competência se efetiva em diversas etapas. Primeiro, fixam-se as competências gerais e exclusivas da União, aí englobados os poderes nacionais e soberanos. Em segundo lugar, as competências comuns às diversas entidades da federação, de tal modo que essas matérias fiquem submetidas “a dupla atividade de legislação e administração, em momentos separados: a União Federal no domínio da legislação de normas gerais e os Estados-membros no domínio da legislação suplementar”.<sup>400</sup>

Em matéria fiscal, fala-se, a propósito, de verdadeiras constituições econômicas ou constituições financeiras dentro da Carta Política.<sup>401</sup> Consequência do detalhamento das competências constitucionais, mediante a individualização dos tributos federais, estaduais e municipais e da sua repartição, através dos fundos de participação (dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Regiões Metropolitanas e Territórios Federais), e na participação direta em impostos, pela distribuição de percentuais às mesmas entidades da federação.<sup>402</sup>

Podemos, então, considerar incompatível com a Federação a decisão que afete desvantajosamente valor ou interesse de quer de outra entidade federativa ou a coletividade nacional como um todo.<sup>403</sup> Estaremos, portanto, em boa companhia no entendimento de que “a repartição das competências é o núcleo da idéia de federação”, a questão fundamental na organização de um estado federal.<sup>404</sup>

<sup>400</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>401</sup> FEITOSA, Raymundo Juliano. A Constituição Financeira como Questão Crucial do Direito Constitucional. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 10, 2000, p. 243-260.

<sup>402</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>403</sup> JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>404</sup> HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1964, p. 50; FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10; FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

O sistema de repartição de competência clássico, de origem americana, determinava a enumeração dos poderes integrais da União, deixando aos estados membros os poderes residuais ou reservados (depois reiterado pela “interpretação” da Emenda X).<sup>405</sup> Nesse sistema, o silêncio da constituição quanto à outorga de competência sobre qualquer matéria a atribui ao estado membro ou ao povo, com interdição do poder central.<sup>406</sup> Partia do pressuposto de que todos os poderes não relacionados permaneceriam com estes últimos, inclusive aqueles que fossem acrescidos no futuro pelo desenvolvimento das relações interestatais. Mas essa perspectiva não se tornou realidade, nem é características de estados federais.<sup>407</sup> Ao contrário, houve uma forte centralização de poderes na União, com ampliação daqueles já enumerados e explicitação crescente dos implícitos,<sup>408</sup> principalmente resultado da intervenção do Estado na economia a partir dos anos 30.<sup>409</sup>

Em matéria de competência das entidades que formam uma federação, vale dizer que, diferentemente das normas de conduta, cuja violação implica responsabilidade, as normas de competência determinam relações de subordinação e coordenação que visam uma fórmula de equilíbrio,<sup>410</sup> e sua violação afeta a própria eficácia do pacto.<sup>411</sup> Cabe, pois, examinar os

<sup>405</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 343. Vide tb. SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 9 e 13 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

<sup>406</sup> DURAND, Ch. *Les États Fédéraux. Étude de Droit Constitutionnel Positif*. Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1930, p. 120-121.

<sup>407</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>408</sup> Cf. HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>409</sup> São palavras de Marshall, definidoras dos poderes implícitos: “Se o fim é legítimo, se está dentro do âmbito da Constituição, todos os meios apropriados, simplesmente adaptados àquele fim, não proibidos, mas harmônicos com a letra e o espírito da Constituição, são constitucionais”. Cf. SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 30 e ss. (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*). Tal decisão teve base no art. 1.º, Seção 8, da Constituição dos Estados Unidos, que confere à União competência para: “Elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes acima especificados e dos demais que a presente Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos, ou aos seus Departamentos e funcionários”.

<sup>410</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>411</sup> FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

sistemas de repartição de competências, os quais determinam o modelo de federação adotado pelo estado em concreto.

## 2. Sistemas de Repartição de Competências

Entendendo competência como capacidade jurídica de agir das corporações públicas, a repartição dessa competência exige algum sistema tecnicamente orientado que permita a efetiva realização das atribuições distribuídas.<sup>412</sup> Segundo Raul Machado Horta um sistema de repartição de competências constitui exigência de uma estrutura que se pretenda federal.<sup>413</sup> O federalismo como se conhece na experiência histórica, como os três mosqueteiros, conhece três técnicas principais de repartição de competências que incluem uma quarta: a técnica de discriminação integral da competência; a técnica da discriminação bilateral da competência; a técnica da discriminação unilateral da competência; e a técnica mesclada ou impura que associa a competência da União para legislar com a do estado membro para a execução, segundo o modelo original da Carta austríaca de 1860.<sup>414</sup>

O constituinte norte-americano instituiu e aperfeiçoou, de maneira original e criativa, o modelo que, em matéria de competências, conquanto pouco sistemático,<sup>415</sup> reduziu, pelo menos em princípio, as possibilidades de conflitos dentro das uniões, fixando ao Estado federal o poder de deliberar sobre um número determinado de matérias de interesse comum,

---

<sup>412</sup> INCARATO, Márcio Antônio. A Discriminação de Competência no Federalismo Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 244, out./dez. 1973, p. 369-373.

<sup>413</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 341.

<sup>414</sup> INCARATO, Márcio Antônio. A Discriminação de Competência no Federalismo Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 244, out./dez. 1973, p. 369-373.

<sup>415</sup> Sacha Calmon observa a ausência de um sistema de repartição de competências formais nos Estados Unidos, como a temos no Brasil, embora naquele País ele funcione. Cf. COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988. Sistema Tributário*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 133. Raymundo Juliano idem (FEITOSA, Raymundo Juliano. O Federalismo Fiscal: Notas para uma Discussão. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 11, 2000, p. 333-343).



limitado o poder central a essas matérias.<sup>416</sup> Na repartição clássica de competências, sob a forma federativa, são deixados então aos estados membros grandes faixas de atribuições, a chamada competência residual,<sup>417</sup> enquanto à União geralmente se aplica a tradicional fórmula dos poderes enumerados. É da própria tradição do constitucionalismo — do brasileiro, inclusive — que os poderes implícita ou explicitamente não reservados pela Constituição ao Poder central sejam atribuídos aos Estados e, por extensão, aos Municípios.<sup>418</sup>

Acordou-se uma política exterior e de defesa comuns, um poder tributário federal, o fim das guerras alfandegárias (a guerra fiscal), a regulação federal do comércio exterior e interestadual e de emissão de moeda, pesos e medidas, imigração, naturalização, falências, propriedade intelectual e serviços de correios.<sup>419</sup> No restante, remeteu à competência dos estados-membros a decisão. “Assim os assuntos não conferidos aos entes comuns seriam de competência dos órgãos próprios de cada Estado-membro”.<sup>420</sup> Poderia tê-lo feito de diversas outras maneiras, conforme as discussões em torno do tema na Convenção da Filadélfia, e os diversos modelos federais que se seguiram à constituição americana.

Como se disse, as técnicas ou critérios informadores da discriminação de competências têm sua formatação ou mediante enumeração detalhada de todas as competências da união e

<sup>416</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 343.

<sup>417</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. “Art. 25. Os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1.º - São reservadas aos estados as competências. Tais dispositivos estão em harmonia com a tradição constitucional brasileira, conforme a Constituição de 1891 (“Art. 63. Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União”); Constituição de 1937 (“Art. 21. Compete privativamente ao Estado: I - decretar a Constituição e as leis por que devem reger-se; II - exercer todo e qualquer poder que lhes não for negado, expressa ou implicitamente, por esta Constituição”); Constituição de 1934 (“Art. 7.º. Compete privativamente aos Estados: I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: [...] IV - exercer, em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado explícita ou implicitamente por cláusula expressa desta Constituição”). *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004.

<sup>418</sup> SANTOS, Brasilino Pereira. *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*. São Paulo: Ltr, 1994, p. 324.

<sup>419</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>420</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. A Autonomia do Estado-membro e o Papel do Supremo Tribunal Federal. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal3.htm>>. Acesso em: 2 mai. 2004.

dos estados membros; ou mediante enumeração detalhada das competências do poder central, deixando aos estados membros a competência residual; ou mediante enumeração detalhada da competência dos estados membros, deixando à união a competência residual.<sup>421</sup> Raul Machado Horta sugere a repartição em quatro níveis: competência geral da União; competência legislativa exclusiva da União; competência comum da União e dos estados membros; e competência reservada destes últimos.<sup>422</sup> Entre as soluções apresentadas, a enumeração detalhada parece inexecutável, pela impossibilidade de previsão de todas as competências,<sup>423</sup> redundando em possíveis conflitos.

A Suíça, aperfeiçoando o sistema americano, estabeleceu quatro espécies de competências: a competência exclusiva, para as atribuições tradicionalmente deferidas ao poder central (defesa, moeda, bancos etc.); as competências concorrentes limitadas por certos princípios (naturalização, casa e pesca, utilização de forças hidráulicas etc.); competências concorrentes não limitadas; e competências que admitem atribuições cantonais paralelas (construção e subsídios a escolas, bolsas de estudos etc.). As duas últimas competências favorecem a cooperação, caracterizando o novo tipo de federalismo praticado pelas uniões de estados.<sup>424</sup>

O grande problema do federalismo consiste justamente na distribuição de competências, determinante nas relações de participação e coordenação entre poder central e estados membros,<sup>425</sup> e que podem ser repartidas da seguinte forma: competência para realizar as atribuições dadas pela Constituição; competência para legislar; e competência para

<sup>421</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 25 e 51. O autor cita CAMPOS, German José Bidart. *Derecho Político*. 2.<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: Aguilar, 1967, p. 406 e ss.; idem, *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar, Tomo I, p. 481 e ss.

<sup>422</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31. No mesmo sentido, vide INCARATO, Márcio Antônio. A Discriminação de Competência no Federalismo Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 244, out./dez. 1973, p. 369-373.

<sup>423</sup> PINTO Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 117.

<sup>424</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 51.

<sup>425</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 24.

arrecadar tributos.<sup>426</sup> Mas não se restringe a questão das competências à sua pura e simples distribuição. Sepúlveda Pertence, examinando a Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro, invocava Vítor Nunes Leal para sustentar a necessidade de previsão rígida da discriminação em constituição escrita, amparada por um sistema eficaz de controle de constitucionalidade das leis.<sup>427</sup>

Duas são as técnicas federativas, segundo Manuel Gonçalves Ferreira Filho, para a repartição de competências: a repartição horizontal peculiar ao federalismo dual em sua origem; e a repartição vertical própria do chamado federalismo cooperativo, mais recente. Pela primeira, há a separação radical das competências das entidades federativas mediante a repartição privativa ou reservada das respectivas atribuições. Pela segunda, dividem-se as matérias em diferentes níveis de maneira concorrente, ou seja, atribuindo a uma delas a legislação mediante normas gerais e à outra, as normas particulares ou específicas.<sup>428</sup> Cada sistema constitucional elabora a sua repartição de competências segundo a sua forma de estado. No federalismo, esses sistemas são absolutamente vitais e deles depende a forma de federação adotada.

No estado federal, cabe à Constituição “manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-Membros, que compõem a figura complexa do Estado Federal”.<sup>429</sup> Em outras palavras, cabe-lhe dotar o poder central e os estados membros de competências e recursos em

---

<sup>426</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e\\_03256797007e7c16?OpenDocument](http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e_03256797007e7c16?OpenDocument)>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>427</sup> PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 224, ano 64, Fascículos n.º 784-785-786, out./dez. 1968, p. 365-383.

<sup>428</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.

<sup>429</sup> HORTA, Raul Machado. Normas Centrais da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 34, vol. 135, jul./set. 1997, p. 176.

relação aos quais possam ser independentes e autônomos, uns dos outros.<sup>430</sup> Tal função, de tão importante, vincula-se intimamente ao conceito de federação, que também tem caráter político, econômico, social e cultural, devendo acomodar e proteger as várias diversidades sem prejuízo das individualidades, que tornam suas várias esferas sistemas políticos distintos.<sup>431</sup> Nesse sentido, o Estado federal poderia ser definido como uma organização constituída pela “repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União”.<sup>432</sup>

Como muito bem vislumbrou Fichtner, “Na medida em que teremos dois entes atuando sobre o mesmo território, paralelamente, é preciso que se defina com clareza o que compete a cada um”.<sup>433</sup> A irregular distribuição, a distribuição insuficiente ou a superposição de competências, principalmente se não forem supridas pela ação de um órgão supremo, com certeza contribuirá para o estabelecimento de conflitos. Daí a exigência de órgão supra-estatal de julgamento para a decisão dos possíveis litígios entre a União e os estados federados e os envolvendo estes entre si.<sup>434</sup>

A repartição de competências e de rendas instrumentaliza a descentralização, cujo grau é “medido pela maior ou menor participação dos governos estaduais e municipais na receita e no gasto públicos e pela autonomia na condução das políticas típicas de governo”.<sup>435</sup> Ou seja:

<sup>430</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 9 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

<sup>431</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

<sup>432</sup> PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ª ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970, p. 68.

<sup>433</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e\\_03256797007e7c16?OpenDocument](http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e_03256797007e7c16?OpenDocument)>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>434</sup> FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

<sup>435</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues e ARAÚJO, Erika Amorim. A Capacidade de Gasto dos Municípios B Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. *BNDES – Banco Federativo*. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Adenauer.doc](http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Adenauer.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2004.

as relações de distribuição de receitas e encargos são estruturadas “de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhes são exigidas” pela população.<sup>436</sup>

Nos Estados Unidos, a divisão de competências, observado o modelo residual de lista fechada para a União e das restantes para os estados membros, está prevista no artigo I, seção 8.<sup>a</sup>, da Constituição. Sob tal sistema, nas matérias de competência da União, os Estados membros ficam excluídos, mas lhes resta a chamada competência “residual”. Isso significa que não é permitido aos estados membros apenas legislar contra as disposições do direito federal, podendo, no entanto, aditarem a norma federal ou preencherem suas lacunas.<sup>437</sup>

No Brasil, utilizou o constituinte na Constituição de 1891 o regime de distribuição segundo a fórmula das competências enumeradas para a União e aos municípios, deixando aos estados membros os poderes remanescentes.<sup>438</sup> Nesse âmbito, as competências exclusivas das entidades periféricas foram enriquecidas, sem prejuízo, porém, da manutenção de grande poder legiferante por parte do Legislativo da União.<sup>439</sup> Na transição desde 1891 até o Estado Novo, o mesmo formato foi preservado, com pequenas alterações decorrentes da expansão do mercado interno, da racionalização e de uma melhor definição da competência governamentais. Quase não houve arrecadação incidente sobre o comércio externo em face da crise, passando o IVC a substituir em importância o antigo imposto de exportação nos estados mais importantes. A estrutura tributária, no entanto, permanecia a mesma. Houve, assim, preservação da “autonomia e a participação na receita tributária total e o problema da

---

<sup>436</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 28.

<sup>437</sup> DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 369 (Tít. Original: *Les Grands Systèmes du Droit Contemporains*).

<sup>438</sup> MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1888. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.

<sup>439</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1888. Sistema Tributário*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 133-134.

distribuição regional da receita fiscal continuou a ser enfrentado através de transferências fiscais e inserções no orçamento federal”.<sup>440</sup>

No atual sistema constitucional, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, de acordo com a Constituição. Podemos dizer que a repartição de competências no Brasil ocorre entre quatro grandes áreas, a saber:<sup>441</sup> competência nacional, em que se envolvem os principais pontos de integração de todas as esferas federativas; competência federal circunscrita à atuação da União nas suas atribuições específicas; competência estadual, afeta às unidades federadas; e competência municipal própria dos Municípios. À vista dessa divisão, a competência da União consta do art. 21, que engloba as atribuições políticas e administrativas de caráter nacional; art. 22, sobre as atribuições de natureza federal; e art. 23, envolvendo as competências concorrentes ou em comum com estados e municípios. Todas estas competências são exercidas concomitantemente, tanto as de natureza nacional, quanto federal de forma concorrente ou em comum.<sup>442</sup>

A Constituição de 1988 manteve, portanto, a competência comum entre as diversas entidades que compõem a Federação.<sup>443</sup> Tal espécie foi introduzida no nosso sistema pela Constituição de 1934,<sup>444</sup> e instrumentaliza aquilo que podemos chamar de federalismo

<sup>440</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2004.

<sup>441</sup> Paulo Bonavides pregava já nos anos setenta uma espécie de “federalismo tetradimensional” transitório, visando por fim à eterna crise federativa, envolvendo União, Regiões, Estados e Municípios. Cf. BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 31, ano 8, jul./set. 1971, p. 73; e BONAVIDES, Paulo. O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 37, ano 9, jan./mar. 1973, p. 28.

<sup>442</sup> JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>443</sup> MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.

<sup>444</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Página Oficial do Palácio do Planalto*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 mai. 2004. “Art 5.º - Compete privativamente à União: [...] § 3.º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras c e i, in fine, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração,

cooperativo, atribuindo às ordens central e parciais da nossa Federação as competências de natureza administrativa, enumeradas no art. 23. A natureza cooperativa do dispositivo, aliás, vem expressa no parágrafo único desse dispositivo, segundo o qual “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.<sup>445</sup>

É importante observar a explicitação bem didática dada pela Constituição à competência concorrente. Em primeiro lugar, essa espécie de competência atinge apenas a União e estados membros, aí se incluindo o Distrito Federal. Os municípios, portanto, não são atingidos. Segundo os §§ 1.º a 4.º, do art. 24, nessa esfera de concorrência, à União cabe apenas estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos estados membros e do Distrito Federal. É importante assinalar que apenas os estados federais aplicam esse princípio das normas gerais. Porque prevalece o princípio federativo da autonomia, embora não se possa ignorar a necessidade de manutenção de um mínimo de coesão em torno de objetivos centrais que digam respeito a toda a Nação.<sup>446</sup>

Na ausência de lei federal sobre normas gerais, compete àquelas entidades legislar plenamente sobre a matéria para atender às peculiaridades locais. Na superveniência dessas normas gerais, no entanto, suspende-se a eficácia da lei estadual ou distrital no que lhe for contrário.

---

imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração *não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar* sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta”.

<sup>445</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004.

<sup>446</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal dos Estados. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 194, out./dez. 1993, p. 97-106. Segundo a professora baiana, na forma de estado de que se cuida “as ordens federadas devem guardar, mesmo quando mantendo-se coesas em torno de uma ordem central, *nacional*, comum, uma relativa autonomia normativa” (p. 102 – o grifo é do original).

### 3. A Competência Exclusiva

O conjunto de competências atribuídas pela Constituição à União ou aos estados membros, bem assim aos municípios, é essencial para a caracterização e funcionamento de uma federação. Principalmente as competências tributárias, para Sampaio Dória o verdadeiro fundamento de toda federação,<sup>447</sup> cuja estrutura não pode ser mexida sem a participação dos estados membros. Roque Carraza chama a atenção, com razão, para a relevância desse princípio, um dos motivos de sua conversão na cláusula do art. 60, § 4.º, da Constituição do Brasil, que veda a tramitação de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado.<sup>448</sup>

No federalismo de equilíbrio as competências se repartem em competências gerais e exclusivas da União e dos estados membros, bem assim dos municípios, de forma isolada, e na competência comum a todas essas esferas de poder. Essa divisão constitui evolução do superado federalismo dual com sua distinção entre poderes enumerados e reservados. A competência geral da União abrange os poderes soberanos e nacionais dessa entidade federativa, tais como relações exteriores, defesa, emissão de moeda etc. A competência exclusiva tem seio na repartição rígida das atribuições constitucionais reconhecidas às entidades federativas, isoladamente. Envolve a competência legislativa própria (para a União, legislar sobre direito civil, comercial, penal etc.) e a capacidade de tributar.<sup>449</sup> É a capacidade jurídica de exercer unicamente atribuições vinculadas a determinado campo.<sup>450</sup> Em relação a

---

<sup>447</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 15.

<sup>448</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 88.

<sup>449</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>450</sup> INCARATO, Márcio Antônio. A Discriminação de Competência no Federalismo Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 244, out./dez. 1973, p. 369-373.



tais atribuições ou competências não podem umas entidades invadir as esferas de atribuições das outras.

Pela Constituição de 1988, além das competências tributárias privativas para a instituição de impostos estabelecidos em favor de cada entidade da Federação (arts. 145, inciso I; 153; 155; e 156),<sup>451</sup> coube à União mais a competência exclusiva para criar empréstimos compulsórios (art. 148, incisos I e II);<sup>452</sup> contribuições especiais sociais (arts. 149; 195, esta para a seguridade social; 195, § 4.º, outras da seguridade social; e 212, § 5.º, para a educação);<sup>453</sup> e contribuição de intervenção no domínio econômico e de interesse de

<sup>451</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004. “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I – impostos; Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar; Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; III - propriedade de veículos automotores; Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar”.

<sup>452</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004. “Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, ‘b’. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição”.

<sup>453</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004. “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6.º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo; Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos; IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. § 4.º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da

categorias profissionais ou econômicas, ambas do art. 149. Por outro lado, instituiu uma espécie de competência residual para a União, visando a possibilidade de impostos não previstos na lista de competência expressa (art. 154, inciso I),<sup>454</sup> bem assim o que Carlos Velloso chamou de “competência de necessidade” para, na iminência de guerra externa, criar impostos extraordinários compreendidos ou não na sua competência tributária, a serem suprimidos quando cessados os fatos que lhe deram causa (art. 154, inciso II).<sup>455</sup>

Mas reservou a Carta de 1988, também, uma forma de competência exclusiva para as demais entidades da Federação, com a previsão de contribuição social para a seguridade dos servidores de estados e municípios (art. 149, § 1.º).<sup>456</sup> E incluiu nova contribuição em favor do Distrito Federal e dos municípios, para instituir contribuição de iluminação pública, no novo art. 149-A e seu parágrafo único, na redação da Emenda n.º 39, de 2002.<sup>457</sup>

---

seguridade social, obedecido ao disposto no art. 154, I; Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 5.º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.”

<sup>454</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004. “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; 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”.

<sup>455</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988: do Equilíbrio Federativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 187, jan./mar. 1992, p. 1-36.

<sup>456</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004. Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1.º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social (Parágrafo Renumerado pela Emenda Constitucional n.º 33, de 11/12/2001)”.

<sup>457</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2004. Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica (Artigo e parágrafo incluído pela Emenda Constitucional n.º 39, de 2002)”.

#### 4. A Competência Concorrente ou Suplementar

A repartição de competências pode ser efetuada, como dito, mediante as técnicas da repartição horizontal (privativa) e vertical (concorrente).<sup>458</sup> No primeiro caso, o objetivo é separar rigorosamente os limites de atuação das entidades estatais, fixando para cada uma delas campo próprio indevassável; no segundo, dividir a matéria objeto da repartição em diferentes níveis, fazendo com que ela possa ser tratada de maneira comum ou concorrente, nos diversos âmbitos de poderes da federação. Nesta segunda hipótese fala-se justamente de *competência comum*, de natureza mais política que propriamente jurídica;<sup>459</sup> e de *competência concorrente*, em que se atribui a uma das esferas o poder de editar normas gerais.

Nesse âmbito de competência, Manuel Gonçalves Ferreira Filho distingue entre concorrência cumulativa e não cumulativa. No primeiro caso, trata-se da competência em que não há limites prévios para o exercício do poder atribuído à entidade competente; em caso de choque entre normas ou decisões da União e dos estados membros, prevalece a competência superior. No segundo, trata-se da competência vertical em que, dentro de um mesmo campo material se reserva ao nível superior a atribuição de editar normas ou princípios gerais. Diz respeito ao poder de editar normas gerais.<sup>460</sup> Normas gerais são aquelas em que, por alguma razão relevante, convém ao interesse pública seja a matéria tratada por igual segundo princípios definidos pela Constituição.<sup>461</sup> Incide a legislação sobre normas gerais quando se

<sup>458</sup> MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.

<sup>459</sup> A competência comum, de natureza mais política, como se viu, reflete o compromisso das entidades federadas em promover valores e interesses que envolve a todos de forma comum. Cf. JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>460</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.

<sup>461</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal dos Estados. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 194, out./dez. 1993, p. 97-106. Seriam, segundo a autora, as chamadas leis nacionais, que instituem diretrizes, princípios gerais, comandos normativos dirigidos ao

trate justamente de competência concorrente ou comum, aquela em que mais de uma esfera de poder detém atribuição conjunta para disciplinar a matéria.<sup>462</sup>

Na falta de normas gerais, atribui-se *competência suplementar* às entidades autônomas, às quais se remete o poder de disciplinar a matéria de forma particular ou específica.<sup>463</sup> Nessa espécie de competência, incide o princípio segundo o qual prepondera a entidade de categoria superior sobre a inferior, da União sobre os estados membros, e destes sobre os municípios.<sup>464</sup> Trata-se da competência para editar leis de normas gerais, abrangendo conteúdos diversificados como direito financeiro, tributário, agrário, trânsito, previdência social, educação, saúde etc.<sup>465</sup> A lei da entidade superior, portanto, anterior ou posterior ao exercício da competência pela entidade inferior, sobrepõe-se a esta, derogando ou revogando a legislação inferior.<sup>466</sup>

Diz-se suplementar a competência que é exercida apenas na lacuna de normas da União, veiculada mediante normas gerais. Essa competência pode ser de suas espécies: cumulativa, em que no choque entre norma da União e a dos estados membros prevalece a da União; e não cumulativa, na qual se efetiva a repartição vertical. Neste último caso, reserva-se à União a legislação de normas gerais e aos estados membros a complementação. Na omissão,

---

legislador local, sem, no entanto, quebrar a autonomia da entidade destinatária, observadas às suas peculiaridades, numa espécie de respeito ao princípio da subsidiariedade.

<sup>462</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.

<sup>463</sup> FERREIRA Filho, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.

<sup>464</sup> MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.

<sup>465</sup> HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

<sup>466</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário n.º 117.809 PR. [Partes não informadas]. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. 14 de junho de 1989. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 4 ago. 1989, p. 12.612, Seção 1, pt. 1. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2004.

competete ao estado membro a competência plena.<sup>467</sup> A mesma técnica vale em relação à competência concorrente entre estados membros e municípios.<sup>468</sup>

É interessante lembrar o dispositivo, hoje obsoleto, constante da Lei de Introdução ao Código Civil – Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, segundo o qual “A vigência das leis, que os Governos Estaduais elaborem por autorização do Governo Federal, depende da aprovação deste e começa no prazo que a legislação estadual fixar” (art. 1.º, § 2.º). Em caso de omissão legislativa da União, portanto, o estado membro tem competência legislativa plena. Sobrevindo as normas gerais da União, a legislação estadual será derrogada no que lhe for contrário.

## 5. Repartição de Competências Tributárias no Brasil

No Brasil, são conhecidas historicamente as dificuldades no desenho e na distribuição das competências outorgadas aos entes federais. Vivenciamos, em modo acelerado, processo semelhante ao norte-americano. De características inicialmente segregacionistas, ao menos sob o ponto de vista doutrinário, passou-se a um federalismo orgânico, mais cooperativo. Vieram, então, a partir de 1930 as leis que melhor disciplinaram as relações intergovernamentais, mediante a previsão de colaboração do poder central nas grandes ações de âmbito nacional. Ferraz Junior exemplifica com os casos das endemias, dirigidas e custeadas pela União.<sup>469</sup>

---

<sup>467</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.

<sup>468</sup> MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.

<sup>469</sup> FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

Criticando nosso modelo de repartição de competências, lembra Régis Fichtner a diferença entre as competências no Brasil e na Alemanha. Enquanto nesse País, são apenas onze as hipóteses de legislação exclusiva e vinte e três as de legislação concorrente, entre nós esse número chega a vinte e seis casos de exclusividade da legislação deferida à União, e dezesseis as hipóteses de legislação concorrente, “isso sem se levar em consideração que as principais, as mais importantes competências estão nas mãos da competência exclusiva da Constituição Federal, para legislar”.<sup>470</sup> Mas isso é fruto também das singularidades de cada País e, no caso, das peculiaridades brasileiras.

Em matéria tributária, adotou-se originalmente o princípio da separação de fontes, discriminando-se os tributos de competência exclusiva da União e dos estados, omitindo-se em relação aos municípios, nada obstante a sua autonomia. Nada obstante a manutenção da hegemonia política e econômica da União e, em face disso, do Poder Executivo Federal, a partir de 1988, houve grande descentralização de competências no Brasil, especialmente tributárias. Isso proporcionou melhores condições de financiamento para Estados e Municípios, em benefício da autonomia financeira desses entes, e, por consequência, as respectivas autonomias políticas e administrativas, inclusive dos municípios.

A autonomia concedida constitucionalmente se manifesta através de várias expressões de poder, dos quais o poder tributário é o mais importante. Embora existam outras formas de financiamento, o poder de imposição tributária constitui o mais importante.<sup>471</sup> Na realidade, os recursos gerados a partir do poder de imposição de tributos constituem o sangue que irriga o organismo estatal como aquele responsável pela vida humana. Daí que com observância do princípio federal, bem assim do princípio da autonomia de estados e municípios, a

---

<sup>470</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e\\_03256797007e7c16?OpenDocument](http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e_03256797007e7c16?OpenDocument)>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>471</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 21.

competência tributária das três esferas de governo é estabelecida rigidamente na Constituição.<sup>472</sup>

Nesse sistema considera-se fundamental o equilíbrio financeiro de todas as entidades da federação. Isso porque, segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, “as finanças federais devem permitir que cada nível de governo beneficie-se dos recursos, preservando, entretanto, autonomia financeira como condição necessária ao exercício da autonomia política”. Para justamente observar “os princípios constitucionais da separação, autonomia e participação”; ou seja: o federalismo financeiro.<sup>473</sup> Por isso a necessidade de uma discriminação de competências o mais justa possível constitui a primeira preocupação política da Federação.<sup>474</sup>

Seguindo o critério adotado por José Afonso da Silva,<sup>475</sup> podemos enumerar três modalidades de repartição de rendas que se harmonizam com esse federalismo solidário: participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outras; participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada; e participação em fundos.<sup>476</sup> Esses sistemas são absolutamente vitais e deles depende a forma de federação adotada.

No Brasil, pela Constituição Federal de 1988, no entanto, a repartição de competências tributárias utilizou-se de fórmula distinta: embora tenham sido enumeradas as competências

<sup>472</sup> FABO, Diego Marín-Barnuevo *et* VIEIRA, José Roberto. Direito Constitucional Tributário Comparado: Brasil e Espanha. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 68, [s.d.], p. 95-99.

<sup>473</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 202, out./dez. 1995, p. 49-60.

<sup>474</sup> Márcio Antônio Incarato chega a radicalizar e dizer que a discriminação de rendas ou repartição de competências constitui exclusiva matéria de interesse da forma federal de Estado, ligado na sua origem à autonomia constitucional do estado membro. Cf. INCARATO, Márcio Antônio. A Discriminação de Competência no Federalismo Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 244, out./dez. 1973, p. 369-373.

<sup>475</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 616. O mesmo critério é referido por FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

<sup>476</sup> FERRAZ Junior, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.

tributárias de todas as entidades da Federação, à União coube a chamada competência residual que autoriza a instituição de tributos não previstos especificadamente pela Constituição,<sup>477</sup> sob as limitações nesta estabelecidas.

## 6. A Competência Tributária Privativa

A competição fiscal envolve verdadeira briga por provisão de serviços públicos, por recursos e financiamentos e por investimentos, não apenas localmente, mas, agora, também, em nível global.<sup>478</sup> Aqui, no entanto, interessa a verdadeira “guerra civil econômica” por recursos no âmbito federal, que visa a ampliação da base tributária.<sup>479</sup> Sob tal aspecto, salienta Madison a absoluta e rigorosa necessidade de imparcialidade na fixação das incidências de tributos sobre atividades ou propriedades, afirmando não haver outra função mais tentadora do que a do Poder Legislativo, e que ofereça maiores “meios de violar as regras da justiça. Cada xelin com que eles aumentarem a cota do partido inferior produzirá na sua uma diminuição proporcional”.<sup>480</sup>

Se a Reforma Tributária de 1967 provocou intensa concentração de poderes arrecadatórios nas mãos da União, reduzindo na outra ponta as receitas provenientes de

---

<sup>477</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988: do Equilíbrio Federativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 187, jan./mar. 1992, p. 1-36.

<sup>478</sup> Segundo o jornalista Clovis Rossi, do *Jornal Folha de S. Paulo*, citando o *Financial Times*, finalmente chegou a disputa por investimentos no âmbito global, com as grandes empresas cada vez pagando menos impostos. ROSSI, Clovis. Sues Problemas Acabaram. *Jornal Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 jul. 2004, Editorial, p. 2. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2207200404.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2004.

<sup>479</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

<sup>480</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 102.



tributos dos Estados e Municípios,<sup>481</sup> o processo de autonomia acentuado com a Constituição de 1988 agravou ainda mais o problema, principalmente em relação aos incentivos fiscais para a atração de empresas privadas para os estados envolvidos visando o respectivo desenvolvimento.<sup>482</sup> Disso resulta que “a mesma vantagem que tem uma república federativa sobre uma democracia para corrigir o efeito das facções, tem uma república maior sobre outra república menor ou uma união de repúblicas sobre os Estados que a compõem”.<sup>483</sup>

---

<sup>481</sup> LONGO, Carlos Alberto. Considerações Sobre a Distribuição de Encargos e de Receitas entre as Esferas de Governo. In ERIS, Cláudia Cunha Campos *et al.* *Finanças Públicas*. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1983, p. 154.

<sup>482</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 9.

<sup>483</sup> HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 105.

## CAPÍTULO III – O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

---

### 1. Competência tributária

A melhor definição de competência tributária, conforme Geraldo Ataliba, é a de Forsthoff, para quem atribuição de competência tributária seria a outorga de limitações ao poder de tributar. As constituições, como cartas definidoras de competências, ou de distribuição dessas competências, na verdade, fixam limitações para todas as entidades tributantes.<sup>484</sup> Mas dessas constituições também resulta o poder de tributar, que no sistema federativo se concretiza na discriminação de rendas tributárias, na enunciação dos princípios da tributação e na instituição do sistema de transferências fiscais.<sup>485</sup>

No sistema confederativo, a autoridade legislativa da União não se exercita sobre as pessoas nele integradas, mas sobre os corpos políticos que o formam. Reduzida ao direito de pedir socorro de gente e dinheiro, sem se poder instituir imposições por meio de regulamentos extensivos a todos os indivíduos habitantes do seu território, vê-se a União subordinada aos desígnios dos Estados membros na confederação. Embora teoricamente constituam as suas decisões sobre estes objetos leis constitucionalmente obrigatórias, na realidade não passam de meras recomendações que os Estados podem observar ou iludir.<sup>486</sup>

---

<sup>484</sup> ATALIBA, Geraldo. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 62, p. 112.

<sup>485</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 1.

<sup>486</sup> ATALIBA, Geraldo. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 62, p. 115.

Na federação, como visto, a coisa passa-se diferentemente. No Brasil, por exemplo, estabelece a Constituição que a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme a Constituição. Daí a repartição de competência entre os integrantes da federação, inclusive para a instituição e cobrança dos tributos outorgados pela Carta Política. Aliás, é da própria tradição do constitucionalismo brasileiro que todos os poderes não reservados implícita ou explicitamente ao Poder central são atribuídos aos Estados e, por extensão, aos Municípios.<sup>487</sup> Tanto que Roque Carraza chama a atenção, com razão, para a relevância desse princípio, insculpido como cláusula pétrea no art. 60, § 4.º, da Constituição, vedando até a tramitação de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado brasileiro.<sup>488</sup>

O princípio da legalidade tributária, inscrito no art. 150, inciso III, letra “a”, da Constituição, reflete uma das mais fundamentais garantias do cidadão previstas na Carta de 1988. Tal garantia assegura a inviabilidade de cobrança de tributo sem lei anterior que o estabeleça, observadas as demais garantias constitucionais. É a versão constitucional tributária do princípio de direito penal segundo o qual *nullum crimen nulla poena sine lege*. Não resta dúvida de que o princípio da reserva legal em matéria penal ou tributária, insculpido tanto na Constituição quanto no Código Tributário Nacional - CTN,<sup>489</sup> estabelece como garantia do contribuinte a necessidade de lei para que possa o Estado exigir ou aumentar tributo, ressalvadas as exceções inscritas na Carta, prevendo como exclusividade da lei a possibilidade de se instituir ou extinguir tributos, a definição do fato gerador da obrigação tributária

---

<sup>487</sup> SANTOS, Brasilino Pereira. *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*. São Paulo: Ltr, 1994, p. 324.

<sup>488</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 88.

<sup>489</sup> BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios - Código Tributário Nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 27 out. 1966, Seção 1, pt. 1.

principal, ressalvada a situação prevista no art. 52, § 3.º, inciso I, do CTN, e as opiniões em contrário, como se verá.

Em relação aos impostos, determina a Constituição que eles tenham, sempre que possível, caráter pessoal, devendo ser graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, facultando-se à administração tributária a identificação do patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte, com o fim especial de conferirem efetividade aos objetivos do tributo, respeitados direitos individuais e a forma prevista em lei.

Visando livrar-se da triste experiência anterior a 1988, limitou a Constituição a possibilidade de instituição de empréstimos compulsórios, e estabelecendo para esse fim da necessidade de lei complementar da União. Exigiu mais que a exação fosse vinculada à especial finalidade de atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência, para o caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o princípio da anterioridade (art. 150, inciso III, letra “b”), vinculando, ainda por cima, a aplicação dos recursos da despesa que fundamentou a sua instituição.

Na parte referente às limitações ao poder de tributar, manteve o constituinte os princípios já consagrados pelo direito brasileiro. Dentre estes, vedou às entidades tributantes exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, instituir tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalentes, a cobrança de tributos retroativos ou no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, a utilização do tributo com efeito de confisco ou como meio de estabelecer a limitação ao tráfico de pessoas não residentes e, por último, a cobrança recíproca de impostos relativamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Tornou imune a Constituição, ainda, quanto aos impostos, os templos de qualquer culto, o patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das

entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, tudo de acordo com o que viesse a ser estabelecido pela lei, bem assim os livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão. E vedou, de outra parte, que a União possa instituir tributo não uniforme em todo o território nacional ou que implique em distinção ou preferência quanto a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitindo, porém, para concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País; que o mesmo Ente possa tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as remunerações e os proventos dos respectivos agentes públicos em níveis superiores ao que fixar para suas obrigações e para seus agentes; e, por último, instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Dentre os impostos de competência da União foram enumerados o de importação de produtos estrangeiros; o de exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza; o de produtos industrializados; o de operações de crédito, câmbio e seguro, relativos a títulos ou valores mobiliários; o imposto sobre a propriedade territorial rural, bem assim o incidente sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar, que nunca veio a ser editada. Na competência dos Estados e do Distrito Federal permaneceram o imposto sobre transmissão *causa mortis* de doação, de quaisquer bens ou direitos; o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e o imposto sobre propriedade de veículos automotores.

Para os Municípios, ficaram os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana; sobre a transmissão *intervivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por

natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos da sua aquisição; e sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, inciso II, definidos em lei complementar.

Na instituição da competência da União relativamente aos impostos, definiu, ainda, o constituinte, novas limitações ao poder de tributar, flexibilizando outras. É assim que, enquanto impôs, em relação ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, os critérios da generalidade, universalidade e progressividade, bem assim a sua não incidência sobre rendimentos de aposentadoria e pensão pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para pessoas maiores de 65 (sessenta e cinco) anos, cuja renda total seja constituída, nos termos e limites fixados em lei, exclusivamente, de rendimentos do trabalho, facultou ao Poder Executivo a alteração das alíquotas dos impostos sobre importação, exportação, produtos industrializados e operações financeiras, atendidas as condições e limites estabelecidos em lei.

Da mesma forma, impôs a seletividade, a não-cumulatividade e a não incidência relativamente a produtos industrializados destinados ao exterior, no que pertine ao IPI. Fixou ainda que o ITR terá alíquotas que desestimulem a manutenção de propriedades improdutivas, não incidindo sobre pequenas glebas rurais, quando as explorem, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel. Ainda no que toca às limitações ao poder de tributar relativamente aos impostos da União, admitiu a Constituição a possibilidade desse Ente de instituir, mediante lei complementar, impostos não previstos na sua competência originária, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo, próprios dos discriminados no seu texto, bem assim impostos extraordinários, compreendidos ou não na sua competência tributária, quando da iminência ou no caso de guerra externa, os quais serão suprimidos gradativamente quando cessada as causas de sua criação.

Em matéria de contribuições sociais para o custeio da Seguridade Social, referidas genericamente pelo art. 149, e disciplinadas pelo art. 195, da Constituição, determinou o constituinte o seu financiamento por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mais as contribuições dos empregadores, pessoas jurídicas ou equiparadas, trabalhadores e da receita de concursos de prognósticos. Permitiu mais a instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade Social, desde que obedecido o disposto no art. 64, inciso I, da Constituição, ou seja, a não-cumulatividade e não coincidência com fato gerador ou base de cálculo, próprios de outros impostos nela discriminados, e, ainda, a sua instituição mediante lei complementar.

Ainda relacionado com o tema das contribuições sociais, determinou a nova Carta a exigibilidade destas somente depois de decorridos 90 (noventa) dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o princípio da anterioridade de que trata o art. 150, inciso III, letra “b”, da Constituição, isentando, mais, as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

## 2. Tributo e legislação

A distribuição desequilibrada dos ônus tributários entre os indivíduos ou entre as diversas classes de contribuintes, ou, o que é o caso deste estudo, a irregular ou má distribuição de encargos e recursos no âmbito da Federação, tem levado o sistema tributário brasileiro a um paradoxo: enquanto a Constituição prestigia a justiça fiscal, a forma federativa de estado e a redução das desigualdades regionais, na prática isso não tem ocorrido. Na verdade, o Sistema Tributário Nacional tem funcionado como um Robin Hood às avessas,

cobrando mais daqueles que menos podem e redistribuindo a renda em favor dos que podem mais. Isso se reproduz na esfera dos Estados membros e dos Municípios, embora em relação a estes últimos a situação tenha melhorado.

Esse quadro tem sido histórico. Antes da Emenda Constitucional n.º 18, de 1965, vigorava no Brasil um sistema tributário altamente ineficiente, com exceção apenas, talvez, do imposto sobre venda e consignações. Parte dessa ineficiência, segundo relata Thomas Skidmore, “era devida à estrutura tributária terrivelmente complexa vigente nas esferas federal, estaduais e municipais”, além do fenômeno da inflação, que beneficiava o contribuinte com a desvalorização da moeda, mas prejudicada a arrecadação.<sup>490</sup> Alfredo Augusto Becker tratava o Estado brasileiro no que diz respeito a tributos como um “manicômio”, para qualificar a deficiência do nosso sistema tributário.<sup>491</sup>

Desde então a coisa não tem avançado muito, a demência continua, tanto assim que não foi bastante a constitucionalização da matéria tributária e as constantes reformas constitucionais para dar solução ao problema. Pelo contrário, as crises têm se sucedido no tempo, com aprofundamento a cada mudança constitucional ou legislativa. Desde 1946, com efeito, passamos pela reforma de 1965, a Constituição de 1967 e a Emenda n.º 1, de 1969, seguida de inúmeras outras alterações, até a Constituição de 1988, já também severamente emendada, e, desde já algum tempo, estamos às voltas com a nova Reforma Tributária. Isso sem falar nas diversas modificações, antes referidas, para incluir/excluir os tributos provisórios na nossa Constituição (IPMF e CPMF).

Tal situação caracteriza um verdadeiro estado de crise, como diria Régis Fichtner, referindo-se às dificuldades enfrentadas pelos membros da Federação, em que “o estado não

---

<sup>490</sup> SKIDMORE, Thomas. *BRASIL: de Castelo a Tancredo – 1964 1985*. Trad. Mário Salviano da Silva. 6.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 73.

<sup>491</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 2, 3-4, 10-15 e 16-29. Referia Becker ao manicômio tributário brasileiro, fazendo citação ao Manicômio Tributário Italiano, referido por L. GANGEMI, Professor Catedrático da Universidade de Nápoles, em *Studi in Memoria di Benvenuto Griziotti*. Milano: 1959, p. 127-194, citado na nota 10, da Introdução de sua obra.



consegue legislar sobre quase nada, [...] que não é equivalente aos deveres que a Constituição Federal lhe impõe, no que se refere àquilo que deve ser realizado em prol da comunidade”.<sup>492</sup>

Disciplinando o Sistema Tributário Nacional e instituindo as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, dispôs o Código Tributário Nacional que “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.<sup>493</sup> Foi mais adiante o CTN na conceituação de tributo e estabeleceu que a sua natureza jurídica específica seria determinada pelo fato gerador da obrigação tributária, não sendo relevante para a qualificação como tributo a denominação e demais características formais previstas pela lei, nem a destinação legal do produto da arrecadação.

Enumera a Carta como tributos os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Para fins de justiça fiscal, exige, quando for possível, que os impostos tenham caráter pessoal e sejam graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando ao Estado a identificação dos indicadores de patrimônio, renda e atividades econômicas do contribuinte, ressalvando os direitos individuais. Veda às taxas a possibilidade de base de cálculo idêntica à dos impostos. Estão aí enumerados alguns dos princípios mais caros outorgados pelo constituinte aos contribuintes brasileiros, tais como o da progressividade, da capacidade contributiva, do sigilo e de bi-tributação.

Entendemos que o ICMS, pertencente aos Estados, deveria observar acima de tudo o princípio federativo para atingir universal e progressivamente a todos que manifestam

---

<sup>492</sup> FICHTNER, Régis. Pacto Federativo. *Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e\\_03256797007e7c16?OpenDocument](http://notes.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/0/88868d648be5289e_03256797007e7c16?OpenDocument)>. Acesso em: 21 mai. 2004.

<sup>493</sup> BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios - Código Tributário Nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 27 out. 1966, Seção 1, pt. 1, art. 3.º.

capacidade contributiva para essa espécie tributária, sob o regime de cobrança no destino, com repartição de modo a permitir o justo equilíbrio entre as unidades federadas, considerando especialmente as características produtivas de cada unidade da Federação, inclusive objetivando pôr fim às desigualdades regionais, sem descambar, como vimos recentemente, em guerra fiscal.

Dispôs, em seguida, a Constituição, sobre a lei complementar tributária, para regular os conflitos de competência entre os diversos entes federativos, as limitações constitucionais ao poder de tributar, e as normas gerais em matéria de tributos. Admite a instituição somente através dessa forma de legislação de empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou iminência de conflito, investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, vinculando a utilização da receita ao fato que determinou a sua instituição. Restringe, ainda, a instituição de imposto sobre grandes fortunas a essa forma de atividade legislativa.

As normas gerais de direito tributário estão previstas no art. 146 da Constituição. São elas necessárias para: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados na Constituição, a dos respectivos fatos geradores, base de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; e c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. Vale ressaltar que a lei complementar somente poderá ser aprovada por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, diferentemente das leis ordinárias, que exigem maioria simples.

Antes, no Título da Organização do Estado, havia o constituinte deixado claro competir concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito tributário, financeiro e econômico, limitando a competência da primeira (a União) ao estabelecimento de “normas gerais” (art. 24, § 1.º). Mas essa competência outorgada à União para legislar sobre

normas gerais não excluiria a competência suplementar dos Estados nesse mesmo sentido, e na sua inexistência, os Estados poderiam exercer a competência legislativa plena, a fim de atender às suas peculiaridades. De qualquer maneira, a superveniência de lei federal veiculando normas gerais suspenderia a eficácia da lei estadual, no que incompatível com aquela.

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, restringiu essa possibilidade, ao julgar a questão dos adicionais de imposto de renda atribuído aos Estados pela redação original da Constituição (art. 155, inciso II),<sup>494</sup> mas derogados pela Emenda n.º 3, de 17 de março de 1993, não permitindo a instituição do acréscimo antes da edição de lei complementar sobre o assunto. Essa decisão inviabilizou a cobrança do adicional em virtude da superveniência da referida Emenda.

### 3. Normas tributárias

Como o tributo há muito deixou de ser fruto da imposição unilateral do príncipe, para adquirir *status* de exigibilidade consentida, por leis aprovadas com observância de certas formalidades e garantias, também esse instituto constitui fenômeno cultural e merece estudo sob os influxos das variáveis sociais, valorativas e normativas. O estabelecimento de normas escritas significou indubitavelmente um avanço nas relações jurídicas existentes entre o Estado e a cidadania, em proveito desta última. Não se há de negar que a submissão do poder de tributar à edição de regras prévias e rígidas reduziu o nível de arbitrariedades a um mínimo suportável, especialmente quando fortalecido o Poder Judiciário em regimes democráticos.

---

<sup>494</sup> Redação do art. 155, inciso II, na versão original da Carta de 1988: “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir: II) adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios, a título de imposto previsto no art. 153, III, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital”.

Não resta dúvida, porém, que o fenômeno tributário, desde o seu nascedouro, exigiu algum tipo de norma, mesmo arbitrária.

Nos dias de hoje, a constitucionalização das normas tributárias tem determinado a exigência de maiores e melhores formalidades na instituição ou majoração de tributos, como a necessidade de leis complementares para regulação de certos institutos, a observância de certos prazos, rigidez de conceitos jurídicos etc.<sup>495</sup> É assim que a Constituição brasileira abre título próprio para a tributação e o orçamento, tratando nesse âmbito do sistema tributário nacional e das finanças públicas. No primeiro, designa os tributos das entidades com poderes para estabelecer os princípios gerais, as limitações ao poder de tributar, os impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim da repartição das receitas tributárias.

É importante salientar a restrição operada pela Constituição em determinados casos considerados mais sensíveis. Dispôs, com efeito, que não seriam objeto de delegação os atos “de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre... III - planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Ficou clara a intenção do constituinte de restringir ao máximo a ingerência do Poder Executivo relativamente ao poder de legislar, exageradamente hipertrofiado no regime anterior.<sup>496</sup>

Para se ter uma idéia da clareza dessa intenção basta verificar o teor do art. 25, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988 considerou revogados, no

---

<sup>495</sup> Marcelo Neves sustenta — corretamente, ao nosso ver — a importante função desempenhada pela constituição como dispositivo de filtragem entre a política e o direito, de forma a imunizar o sistema jurídico das influências negativas dos interesses políticos subalternos, ou pelo menos dificultar este nefasto efeito. Essa interpretação se aplica aos mecanismos do federalismo em relação à força do poder central ou dos estados membros mais fortes (NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 75).

<sup>496</sup> Como diria Paulo Bonavides, “Dentre os poderes da União há um, que a Constituição fez o poder dos poderes e a realidade confirmou nas mesmas alturas olímpicas. Trata-se do Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República”. Cf. BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

prazo de cento e oitenta dias, prorrogáveis por lei, “todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange à: ... I - ação normativa”. Não contente, regulou o ADCT os decretos-leis em tramitação no Congresso Nacional e não apreciados até a promulgação da Constituição, considerando rejeitados aqueles que, editados até 2 de setembro de 1988, não tiverem sido apreciados dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de 5 de outubro de 1988.

De acordo ainda com a Carta, as entidades tributantes poderão instituir impostos, taxas e contribuição de melhoria. Como impostos, deve-se entender os tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relacionada ao contribuinte. Já as taxas são cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva o potencial, de serviços públicos específicos indivisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, enquanto as contribuições de melhoria são aquelas decorrentes de obras públicas. Vedou o constituinte a possibilidade de as taxas terem base de cálculo próprias de impostos.

### 3.1 Lei ordinária e lei complementar

Segundo o disposto no art. 59, da Constituição, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. No parágrafo único desse artigo, dispôs o constituinte que “Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”. As leis complementares exigem o voto da maioria absoluta do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (Constituição, art. 69).

Em matéria de tributos, estabelece a Constituição caber à lei complementar dispor sobre conflitos de competência, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados pela Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; e adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

O poder de disciplina de normas gerais tributárias pela União não pode ser fator de controle dos estados membros. Devemos lembrar que a omissão da União na edição dessa espécie de normas pode significar, no limite, inviabilização do estado membro em relação ao exercício da sua competência constitucional em matéria tributária. Como disse Souto Maior Borges, reclamando da demora na edição da lei complementar de normas gerais do ICMS após a Constituição de 1988, “se assim o fora, a União deteria o controle político do Estado-membro (o oposto da isonomia e da autonomia), com a só abstenção do dever de legislar”, ou seja, importaria em suspensão da competência tributária, agredindo os princípios da isonomia e da autonomia neste âmbito.<sup>497</sup>

Quando o legislador constituinte quis exigir a formalidade da lei complementar o fez expressamente como, v.g., no inciso VII do mencionado art. 153, no que toca ao imposto sobre grandes fortunas, derogado recentemente por emenda constitucional. A referência, por exemplo, a condições e limites estabelecidos em lei, constante do § 1.º, do art. 153, da nossa Carta Política, não atrai a necessidade de lei complementar. Não ignoramos, todavia, que em determinadas e excepcionais circunstâncias a doutrina tem pugnado pela necessidade de lei

---

<sup>497</sup> BORGES, José Souto Maior. O Convênio Interestadual sobre ICMS: suas implicações com a Autonomia Estadual e a Lei Complementar. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 6, jan./dez., 1993, p. 245-254.

complementar mesmo quando referida isoladamente a exigência de “lei”, em especial nos casos de limitações constitucionais ao poder de tributar.<sup>498</sup>

É o que ocorre, por exemplo, com o disposto no art. 3.º, § 1.º, da Lei n.º 3.244, de 14 de agosto de 1957, modificada pelos Decretos-Leis n.º 63 de 21 de novembro de 1966, e 2.162, de 19 de setembro de 1984, e pela Lei n.º 8.085, de 23 de outubro de 1990. Essa Lei dispõe justamente sobre a fixação dos limites exigidos constitucionalmente, importando o máximo para a variação da alíquota do imposto de importação, hoje no percentual de 60% (sessenta por cento), legislação que tendo sido editada anteriormente à Constituição de 1988 pode ser tida por recepcionada como lei complementar, em conformidade com o que vem admitindo nesses casos a jurisprudência.

Tratando da matéria, Baleeiro explica que tendo o imposto de importação mais forte característica de instrumento de regulação do comércio externo e de política cambial do que de meio de arrecadação de receitas, a Constituição outorga ao Poder Executivo, nos limites e condições da lei, a graduação de alíquotas, do mínimo ao máximo da tarifa flexível, sem quebra de princípio da legalidade do tributo. É que “cabe ao Congresso Nacional fixar aqueles tetos mínimo e máximo”.<sup>499</sup> O próprio Supremo Tribunal Federal, aliás, já sumulara esse entendimento no sentido de que “Não contrariam a Constituição os arts. 3.º, 22 e 27 da Lei n.º 3.244, de 14 de agosto de 1957, que definem as atribuições do Conselho de Política Aduaneira, quanto à tarifa flexível” (Súmula n.º 404).

Prevê ainda a Constituição a possibilidade de instituição de empréstimos compulsórios mediante lei complementar nas situações previstas pelo art. 148, da Carta, a fim de atender-se a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência, bem assim no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante

---

<sup>498</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 402.

<sup>499</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, atualizada por Flávio Bauer Novelli, p. 133/134.

interesse nacional, observada a anterioridade do art. 150, inciso III, letra “b”, da Constituição. Prevê ainda a Constituição a instituição, mediante lei complementar, de impostos não discriminados como de sua competência, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição. O mesmo se diga em relação às contribuições sociais, conforme disposto no art. 195, § 4.º.

Refere mais a Constituição à necessidade de lei complementar em várias passagens, em especial naquelas onde não houve acordo durante a Assembléia Nacional Constituinte para votação. Permanecem, assim, exemplos como o do Imposto sobre Grandes Fortunas, que somente poderá ser instituído mediante lei complementar, sem causa aparente para a restrição. Nesses casos, não se pode deixar de enfatizar a impossibilidade da utilização de medida provisória, uma vez que o constituinte estabeleceu expressamente a reserva hierárquica superior da lei complementar em relação à lei ordinária, de processo legislativo menos complexo do que o daquelas, que exige, para a sua aprovação, a maioria absoluta dos membros de ambas as Casas do Congresso. Ademais, o art. 62 prevê a conversão da medida provisória em lei, e não em lei complementar.<sup>500</sup>

Para citar ainda o grande Souto Maior Borges, em matéria tributária, mais do que em qualquer outra, “a autonomia estadual implica a variedade na unidade”. A lei complementar implica disciplina uniforme relativamente a essa matéria pela via das normas gerais, contra a autonomia periférica, que desuniformiza, pela via da legislação estadual, atenta às peculiaridades e diversidades locais e regionais.

---

<sup>500</sup> HAIDAR, Fátima Pacheco. As Medidas Provisórias no Direito Tributário. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?q=cache:rpOTBIUp4E0J:conjur.uol.com.br/textos/2982/+f%C3%A1tima+pacheco+medidas+provis%C3%B3rias+tribut%C3%A1ria&hl=pt-BR> [em cache]. Acesso em: 23 set. 2004.



### 3.2 Tratados e convenções internacionais

Já no preâmbulo da nossa Constituição, fica patente a aspiração brasileira de oferecer um tratamento privilegiado aos valores supremos de sua sociedade, que no dizer dos constituintes seriam a fraternidade, o pluralismo, a ausência de preconceitos, a harmonia social, comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, regendo-se nas relações internacionais pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, pela igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político.

Em valorização da opção traçada no preâmbulo e no Título I, da Constituição, dispôs o constituinte que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Segundo a Constituição, é competência da União manter relações com os estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar a guerra e celebrar a paz, assegurar a defesa nacional e permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

Essa competência é exercida através das Casas do Parlamento, devendo o Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados, acordos ou atos internacionais assinados pelo País, e que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Da atribuição não prejudica da competência conferida privativamente ao presidente da República para manter relações com Que estados estrangeiros e acreditar que seus representantes

diplomáticos no País e para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitam no uso ao referendo do Congresso. Deve-se observar que, conforme o texto literal da Carta, apenas os compromissos gravosos ao patrimônio nacional serão objeto de remessa ao exame do Parlamento.

### 3.3 Medidas provisórias

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, na sua redação original, previa que nos casos de relevância e urgência, o Presidente da República poderia expedir medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-la de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Logo a seguir, no parágrafo único desse artigo dispunha que “as medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes”.<sup>501</sup>

A Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, deu, no entanto, nova redação ao dispositivo. Passou a vigorar, então o seguinte texto: “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. O § 1º do mencionado artigo vedou a edição de medidas provisórias sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e

---

<sup>501</sup> OLIVEIRA, Juarez (Org.). Constituição da República Federativa do Brasil. 11.ª ed. São Paulo: Saraiva, art. 62. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 43.

suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3.º; detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; a matéria reservada a lei complementar; ou já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

No § 2.º do artigo referido, previu-se que a medida provisória instituidora ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, incisos I, II, IV, V, e 154, inciso II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada, mantendo-se a redação do antigo parágrafo único, com pequena modificação, agora como § 3.º, para, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, punir com a perda de eficácia, desde a edição, se não convertida em lei no prazo de sessenta dias, ou cento e vinte dias, se prorrogada a edição. Neste caso, deverá o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. Foram ainda acrescidos pela Emenda n.º 32 diversos outros parágrafos ao art. 62, visando restringir o uso do instrumento como meio de legislação pelo Poder Executivo, parece que sem sucesso.<sup>502</sup>

Segundo a classificação de Antonio Carlos Cintra do Amaral, “as normas jurídicas podem ser classificadas, segundo sua eficácia, em: a) normas de eficácia imediata e normas de eficácia diferida; e b) normas de eficácia instantânea e normas de eficácia duradoura”, classificação que permite combinações do tipo “normas de eficácia: a) imediata e instantânea; b) diferida e instantânea; c) imediata e duradoura; d) diferida e duradoura”. Isso significa que o conteúdo das medidas provisórias exige pronta aprovação, incompatível com a tramitação normal de um projeto de lei. Sua admissão, portanto, somente cabe quando houver necessidade de eficácia imediata, instantânea ou duradoura. Vale notar, aliás, que “quase toda

---

<sup>502</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Página Oficial do Governo Brasileiro*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 6 jun. 2004.

medida urgente é de eficácia imediata, mas nem toda a medida de eficácia imediata é urgente”.<sup>503</sup>

É recomendável, eis a pergunta, criar ou aumentar tributos através de medidas provisórias? A resposta, de acordo com a maioria dos juristas, e nada obstante a realidade concreta que nos oprime, aqui e alhures, pode-se adiantar, era não até a Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, antes referida. De fato, se até os tributos que o constituinte considerou mais relevantes e sujeitos à urgência — a tal ponto que os colocou fora do alcance do art. 150, inciso III, letra “b”, da Constituição — não podem ser instituídos nem “aumentados mediante medidas provisórias, com maior razão aqueles outros, que a nossa Carta não considerou nem tão urgentes, nem tão relevantes, tanto assim que os submeteu à injunções do princípio da anterioridade”.<sup>504</sup>

### 3.4 Decretos, regulamentos e normas complementares

Os decretos, regulamentos e normas complementares estão abrangidos pela expressão “legislação tributária”, utilizada pelo Código Tributário Nacional, quando versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes. O conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos, determinados com observância das regras de interpretação estabelecidas na referida lei. Mas a matéria não reservada à lei pode ser veiculada através de decreto, bem assim através de outras normas complementares.

<sup>503</sup> AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. Medidas Provisórias. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 91, jul./set. 1989, p. 116.

<sup>504</sup> HAIDAR, Fátima Pacheco. *As Medidas Provisórias no Direito Tributário*. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.google.com.br/search?q=cache:rpOTBIUp4E0J:conjur.uol.com.br/textos/2982/+f%C3%A1tima+pacheco+medidas+provis%C3%B3rias+tribut%C3%A1ria&hl=pt-BR>>. [em cache]. Acesso em: 23 set. 2004.

Normas complementares são atos normativos que complementam as leis, constatados, das convenções internacionais de os decretos. São enumerados pelo Código Tributário Nacional os atos expedidos pelas autoridades administrativas, as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa, as práticas reiteradas das autoridades administrativas, e os convênios que entre se celebram da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Para a observância das normas complementares de excluir da imposição de penalidades, na cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.

A modificação introduzida de ofício ou em consequência de decisão administrativa ou judicial nos critérios jurídicos adotados pela autoridade administrativa no exercício do lançamento somente pode ser efetivada, em relação ao mesmo sujeito passivo, quanto a fato gerador ocorrido posteriormente a essa alteração. A legislação tributária, que, como dito, abrange leis, tratados, convenções, decretos e outros atos normativos, aplica-se imediatamente aos fatos geradores futuros e aos pendentes, entendidos estes como os cuja ocorrência tenha tido início mas não esteja completo nos termos da lei. Aplica-se também a ato ou fato pretérito, ressalvadas as situações prejudiciais, incidindo em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados; tratando-se de ato não definitivamente julgado, a incidência ocorre quando se deixe de defini-lo como infração, quando deixou de tratá-lo com o contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, nos casos em que não tenha sido fraudulenta e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo, ou quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

Na ausência de disposição expressa, a interpretação se fará com a utilização, na ordem de apresentação, da lei, dos critérios da analogia, dos princípios gerais de direito tributário, dos princípios gerais de direito público, e da equidade, não podendo do emprego da analogia

resultar a exigência de tributo não previsto em lei, nem do emprego da equidade decorrer a dispensa do pagamento de tributo. Os princípios gerais de direito privado utilizam-se para a pesquisa da definição, do conteúdo e do alcance de seus institutos, conceitos e formas, mas não para a definição dos efeitos tributários deles decorrentes, vedada à lei tributária a alteração desses institutos, quando utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição, pelas cartas estaduais ou pelas leis orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios.

A lei tributária que define infrações, por sua vez, inclusive quando comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em matéria tributária, nos casos em que ocorra dúvida quanto à capitulação legal do fato, à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos, à autoria, imputabilidade, ou punibilidade, ou ainda, à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação. Interpreta-se literalmente essa legislação quando seu objeto de respeito a suspensão por expulsão do crédito tributário, o outorga de isenção, ou de expressa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

Diversos atos normativos que regulamentaram medidas provisórias foram objeto de impugnação perante os tribunais. Esse é um tema recorrente perante o Poder Judiciário, invocando sempre os contribuintes o princípio da reserva legal em matéria administrativa e especialmente a tributária. É verdade que a Constituição tratou muito cuidadosamente esse princípio em sede de Direito Administrativo e Direito Tributário. Por isso o grande volume de discussão sobre a matéria. Quando da edição da Medida Provisória n.º 195, de 30 de junho de 1990, que instituiu o Imposto sobre Operações Financeiras - *IOF* e determinou a dedução de parcelas referentes ao Imposto de Renda - *IR*, foi regulamentada a sua aplicação através do Decreto n.º 99.374, de 9 de julho de 1990, e da Portaria n.º 127, de 27 de fevereiro de 1991, do Ministério da Economia e Planejamento, todos impugnado por ação direta de inconstitucionalidade. O *STF*, no entanto, não conheceu da ação, negando-lhe seguimento, por

considerar o requerente, o Município de Luziânia, parte ilegítima para figurar no pólo ativo da demanda.<sup>505</sup>

#### 4. Princípios constitucionais e limitações ao poder de tributar

O poder de legislar é missão precípua do Parlamento, palavra que, até na sua origem, italianíssima, expressa o direito de expressão de um povo.<sup>506</sup> A Constituição brasileira, no Título VI, que trata da Tributação e do Orçamento, no seu Capítulo I, abre a Seção II para tratar das Limitações do Poder de Tributar. As origens dessas limitações estariam na Inglaterra, cuja expressão “todo imposto deve ser consentido pelo povo” era “tão antiga que ninguém pode precisar a origem”.<sup>507</sup> Sua origem estaria na Magna Carta, imposta pelos barões ao Rei João Sem Terra em junho de 1215,<sup>508</sup> após a confrontação nos prados de Runnymede em razão da elevação da *scutage* — um imposto pago pelos vassalos feudais para se eximirem do serviço militar e para despesas do exército real.<sup>509</sup>

Roque Carraza esclarece que, a tributação assumia ares de tirania no passado, instituindo o soberano, tributos que os súditos deveriam suportar. Mais tarde, “com o fim do feudalismo, quando ela passou a depender da aprovação dos ‘Conselhos do Reino’ ou das

<sup>505</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1110-3 DF. [Município de Luziânia versus Presidente da República]. Relator Ministro Marco Aurélio. 10 de agosto de 1994. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol., n.º e data não indicados]. Seção 1, pt. 1.

<sup>506</sup> TÁCITO, Caio. Medidas Provisórias na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 90, abr./jun., 1989, p. 50.

<sup>507</sup> Lord Macauley *apud* CASTRO, Róbison Gonçalves de. Considerações acerca da Constitucionalidade na Expedição de Medidas Provisórias versando Matéria Orçamentária Pública (Nota Técnica n.º 1/95). *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 103-111.

<sup>508</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3.ª ed. Madrid: *Manuales de la Revista de Occidente*, 1953, p. 252-253.

<sup>509</sup> CASTRO, Róbison Gonçalves de. Considerações acerca da Constitucionalidade na Expedição de Medidas Provisórias versando Matéria Orçamentária Pública (Nota Técnica n.º 1/95). *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 103-111.

‘Assembléias Populares’, os súditos não ficaram totalmente amparados contra o arbítrio”.<sup>510</sup>

Na Carta Magna, pois, ficou consignado que nenhum tributo (*scutage* ou taxa) poderia ser criado sem o consentimento do povo, exceto nos casos em que necessitasse o soberano armar “cavaleiro a nosso filho mais velho e para celebrar, uma vez, o casamento de nossa filha mais velha. E esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira se procederá quanto aos impostos da cidade de Londres”.<sup>511</sup>

Posteriormente, dispositivo assemelhado constou do *Bill of Rights*, de 7 de junho de 1628, dispondo que ninguém seria obrigado a contribuir com qualquer tributo, dádiva, empréstimo ou benefício, sem o consentimento geral, por manifestação do Parlamento; e que ninguém seria “chamado a responder ou prestar juramento, ou a executar algum serviço, ou encarcerado, ou duma forma ou doutra, molestado ou inquietado, por causa desses tributos ou da recusa em pagá-los”.

O princípio da legalidade propugnado pela Constituição deve ser entendido como reserva absoluta da lei, tanto em matéria penal como em matéria tributária, traduzindo a garantia concedida pelo constituinte ao cidadão. Na relação complexa e tensa entre este e o Estado, só a lei, emanada do Poder Legislativo integrado pelos representantes do povo, poderá intervir para impor-lhes deveres e obrigações. E isso porque o procedimento legislativo constitui ainda o meio mais idôneo para tutelar a cidadania, com toda a sua representatividade e legitimidade. Além disso, o fundamento representativo do órgão parlamentar, em conexão com as modalidades e características do procedimento legislativo, permite às minorias e às

---

<sup>510</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 139.

<sup>511</sup> Tradução livre de: CASTRO, Róbison Gonçalves de. Considerações acerca da Constitucionalidade na Expedição de Medidas Provisórias versando Matéria Orçamentária Pública (Nota Técnica n.º 1/95). *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 103-111. O texto original, constante do artigo, é o seguinte: “No *scutage* or *aid* shall be imposed in the Kingdom unless by the common council of the realm, except for the purpose of ransoming the King’s person, making his first-born son knight, and marrying his eldest daughter once, and the aids for this purpose shall be reasonable in amount”.



oposições limitar e controlar a vontade da maioria quanto à determinação do conteúdo da disciplina sobre as matérias reservadas.<sup>512</sup>

Na Constituição, assim, assegurou-se aos contribuintes diversas garantias contra a voracidade fiscal do Estado. Dentre elas, vedou-se aos entes federados a exigência ou o aumento de tributo sem lei que o estabeleça, firmando o princípio da reserva legal. Esse princípio impede que venha o Estado ou os seus representantes impor ao contribuinte o pagamento de tributo, sem que lei votada pelo Congresso haja autorizado a sua cobrança. Trata-se da consequência extraída da antiga máxima inglesa imposta a João Sem Terra, citada neste capítulo, de que “todo imposto deve ser consentido pelo povo”, “tão antiga que ninguém pode precisar a origem”.

Garantiu-se ainda o contribuinte contra a instituição de tratamento desigual em relação aos que estejam em igual situação, proibindo-se qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função exercida. Trata-se, aqui, da famosa admoestação de Rui Barbosa, em sua Oração aos Moços, segundo o qual o tratamento de justiça é aquele que trata igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, para não se incorrer em injustiça qualificada.

Proibiu mais a Constituição a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os instituiu ou aumentou, ou no mesmo exercício financeiro em que tenha ocorrido a publicação da lei respectiva, ratificando o princípio da anterioridade. Por outro lado, vedou a utilização de tributo com efeito confiscatório, impedindo a perseguição de pessoas ou classes.

Por último, impediu a instituição de tributos entre as diversas entidades da federação, que incidisse sobre o patrimônio, a renda ou os serviços, uns dos outros, sobre templos de qualquer culto, a atividade econômica dos partidos políticos, entidades sindicais dos

---

<sup>512</sup> FRANCO, Alberto Silva. A Medida Provisória em Matéria Penal e Processual Penal. *Seleções Jurídicas COAD*. São Paulo: COAD Advocacia Dinâmica, junho de 1990, p. 7. Faz Silva Franco nesse trabalho referência ao Novíssimo Digesto Italiano, vol. XIX, p. 39, verbete *Teoria Generale del Reato*.

trabalhadores, instituição de educação e assistência social sem fins lucrativos, tudo na forma da lei, bem assim sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinados à sua impressão.

#### 4.1 O princípio federativo em nosso Sistema Tributário

A Constituição prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, em conformidade com a Constituição. Daí a repartição de competência entre os integrantes da federação, inclusive para a instituição e cobrança dos tributos outorgados pela Carta Política. Aliás, é da própria tradição do constitucionalismo brasileiro o fato de todos os poderes que implícita ou explicitamente a Constituição não reserva ao Poder central, serem atribuídos aos Estados e, por extensão, aos Municípios.<sup>513</sup> Tanto que Roque Carraza chama a atenção, com razão, para a relevância desse princípio, insculpido como cláusula pétrea no art. 60, § 4.º, da Constituição, vedando até a tramitação de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado brasileiro.<sup>514</sup>

#### 4.2 O princípio da igualdade

O princípio da igualdade já vem escrito na Constituição desde o seu preâmbulo ou como uma das destinações dos constituintes reunidos na Assembléia Nacional que instituiu a Carta Política de 1988. Refere a Constituição por diversas vezes o princípio quando, por

---

<sup>513</sup> SANTOS, Brasilino Pereira. *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*. São Paulo: Ltr, 1994, p. 324.

<sup>514</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 88.

exemplo, enumera a cidadania como um dos fundamentos da República, inscreve a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como um dos seus objetivos fundamentais, aspira à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, ou, mais explicitamente, quando declara a igualdade de todos perante a lei, sem nenhuma distinção, “garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade,” nos termos afirmados na cabeça do artigo 5.º.

Em matéria tributária, reafirmou o constituinte o seu compromisso com o princípio da igualdade, proibindo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de instituir “tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”. Vedou ainda a instituição de tributo não uniforme no País ou que implique alguma forma de discriminação “em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”.

O princípio da igualdade, na célebre lição de Rui Barbosa (que remonta a Aristóteles), consiste justamente em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. É o que prega o dispositivo constitucional acima transcrito, ao impor às autoridades administrativas a vedação de tratamento desigual relativamente a contribuintes em condições de igualdade. Donde se compreender que o contrário também estará vedado aos administradores em matéria tributária. Ou seja, não poderá, com base nos incisos mencionados no art. 150, da Constituição, tributar por igual contribuintes que estejam em situação de desigualdade.

### 4.3 O princípio da reserva legal

É de conhecimento geral que os atos praticados pelo Poder Público são regidos pelo princípio da legalidade. Enquanto o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração, por seu turno, só pode fazer aquilo que está expressamente autorizado em lei. De acordo com a Constituição, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5.º, inciso II), regendo-se a Administração Pública pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*).

A atividade pública é ação exclusivamente regulada por lei, não se admitindo que nenhum agente venha a agir, por mais qualificado que seja, sem amparo legal. Não se coaduna com o conceito de Estado, a partir das revoluções liberais do século XVIII, ou com o Estado Democrático de Direito, a ação dos poderes públicos fora da lei. É que a lembrança de tempos não tão remotos parece ainda bem gravada na memória, especialmente porque aquela espécie de Estado não se compraz apenas e tão somente com monarcas, admitindo aqui e ali aventureiros, sempre candidatos a colocar a coroa sobre as suas cabeças e mandarem as eleições periódicas e a rotatividade do poder às favas. Daí porque não bastou substituir o soberano, havendo também a necessidade de mudanças na legitimação para o exercício do poder, em especial o poder legislativo. Isso, naturalmente, sem esquecer a divisão, sem a qual o risco sempre tornava à tona.

Constituiu a legalidade, com afirmado antes, um dos princípios mais importantes do novo Estado. A partir desse princípio, juntamente com o princípio da igualdade e da liberdade, estavam fincadas as vigas mestras da nova ordem. Esses princípios afiguram-se fundamentais para o exercício de todas as funções do Estado, seja a legislativa, a judiciária ou executiva, onde os agentes ou funcionários executam os atos da Administração no interesse da

coletividade.<sup>515</sup> Para o cumprimento de suas funções, dispõe o Estado de diversos poderes derivados, que a doutrina enumera e qualifica como próprios para o desenvolvimento das atividades de organização e funcionamento, especialmente no âmbito da Administração: o poder vinculado, o discricionário, o hierárquico, o disciplinar, o regulamentar e o de polícia.<sup>516</sup>

Todos eles dizem respeito ao exercício da atividade administrativa e buscam dar justificação científica aos atos da administração em todas as suas modalidades. Quanto aos poderes da Administração, conforme dito, o poder regulamentar se insere “como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo”, podendo ser “definido como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução”.<sup>517</sup>

Tal poder somente se exerce quando a lei deixa alguns aspectos de sua aplicação para serem desenvolvidos pela Administração, ou seja, quando confere certa margem de discricionariedade para a Administração decidir a melhor forma de dar execução à lei. Se o legislador esgotou a matéria, não há necessidade de regulamento. O ato normativo, assim, não pode contrariar a lei, nem impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.<sup>518</sup>

Os atos administrativos têm sido, pois, classificados, em decorrência dessa qualificação, como atos vinculados e atos discricionários, qualquer que seja a modalidade ou exercício do poder considerado. A atividade vinculada realiza-se nos termos da legislação existente; a discricionária, segundo os limites por ela fixados.<sup>519</sup> Seus elementos são a

---

<sup>515</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Desvio de Poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 38.

<sup>516</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 78 e seguintes.

<sup>517</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 74.

<sup>518</sup> Ob. Cit., p. 75

<sup>519</sup> BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. *Compêndio de Direito Administrativo. Introdução*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 58.

competência, a forma, a finalidade, o motivo e o objeto,<sup>520</sup> sendo estes, relativamente às atividades vinculadas, exclusivamente disciplinadas em lei, sem nenhuma margem ao administrador para atuação em desconformidade com as suas prescrições. É a hipótese, por exemplo, da atuação estatal em matéria tributária, onde a ocorrência do fato gerador determina a ação independentemente de qualquer apreciação subjetiva, de acordo com a lei.

O poder discricionário, diferentemente, possibilita ao administrador uma ação mais livre do agente em hipóteses predeterminadas, ou nas condições e no momento que considere mais apropriados,<sup>521</sup> quando não seja possível a objetivação legal do conteúdo do ato ou onde seja vantajoso para o interesse público o atuar sem essa autorização. A vontade do administrador, aí, se equipara à vontade da lei.<sup>522</sup> É o caso de expulsão de estrangeiro, ato sujeito à exclusiva discricionariedade do presidente da República, só cabendo controle quando houver ilegalidade ou abuso de poder.<sup>523</sup>

Ato administrativo discricionário seria, na opinião de Celso Antônio Bandeira de Mello, aquele que “a Administração pratica dispondo de certa margem de liberdade para decidir-se, pois a lei regulou a matéria de modo a deixar campo para uma apreciação que comporta certo subjetivismo,”<sup>524</sup> e que a discricionariedade, que não se confunde com arbítrio,<sup>525</sup> ocorreria, “quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente”.<sup>526</sup> Tal entendimento é contestado por Eros Roberto Grau, que acusa

<sup>520</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1993, p. 154 e ss.

<sup>521</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>522</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, 2.<sup>a</sup> reimpressão, p. 291.

<sup>523</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo nos Tribunais*. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 18-19.

<sup>524</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 199.

<sup>525</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Desvio de Poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 38.

<sup>526</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Discricionariedade e Controle Judicial*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2.<sup>a</sup> tiragem, 1996, p. 48.

aquele professor paulista de confundir em sua definição discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados.<sup>527</sup>

Assim, a atividade administrativa permanece parcialmente vinculada quanto aos elementos competência, forma e finalidade, mas a lei deixa à prudente discricção do administrador a apreciação dos motivos ensejadores de sua prática, do objeto da ação ou de ambos. Liberado o administrador quanto aos motivos, estaria sob a escolha a ocasião de praticar o ato (ou oportunidade), e a utilidade dessa atuação (ou conveniência administrativa); desvinculado quanto ao objeto, haveria possibilidade de variação entre os vários conteúdos disponíveis.<sup>528</sup>

O princípio da legalidade tributária, inscrito no art. 150, inciso III, letra “a”, da Constituição, reflete uma das mais fundamentais garantias do cidadão previstas na Carta de 1988. Tal garantia assegura a inviabilidade de cobrança de tributo sem lei anterior que o estabeleça, observadas as demais garantias constitucionais. É a versão constitucional tributária do princípio de direito penal segundo o qual *nullum crimen nulla poena sine lege*. Não resta dúvida de que esse princípio, insculpido tanto na Constituição quanto no Código Tributário Nacional - CTN,<sup>529</sup> estabelece como garantia do contribuinte a necessidade de lei para que possa o Estado exigir ou aumentar tributo, ressalvadas as exceções inscritas na Carta. Esse princípio prevê como exclusividade da lei a possibilidade de se instituir ou extinguir tributos, a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvada a situação prevista no art. 52, § 3.º, inciso I, do CTN.

<sup>527</sup> Para melhor entendimento sobre a divergência, v. GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 140 e seguintes.

<sup>528</sup> FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativo pelo Poder Judiciário*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 83.

<sup>529</sup> BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios - Código Tributário Nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 27 out. 1966, Seção 1, pt. 1.

De acordo com o princípio da legalidade, a expressão lei deve ser entendida em sentido lato, como norma escrita com poder de inovar o Direito já existente, ou seja, para introduzir algo de novo com caráter obrigatório. E os atos normativos que têm essa característica de lei são os atos constantes da relação exaustiva do processo legislativo. Para fins tributários, lei corresponde aos atos normativos relacionados no art. 59, da Constituição. Subordinados à Carta e às leis complementares, os instrumentos legais que efetivamente criam ou aumentam os tributos, para a União, são as medidas provisórias e as leis ordinárias.<sup>530</sup>

Anteriormente à Emenda Constitucional n.º 32, de 1997, discutia-se — e essa discussão chegou ao STF — se medida provisória poderia instituir ou majorar tributos. O caso concreto e emblemático foi o da MP n.º 812, de 30 de dezembro de 1994, que majorou as alíquotas do imposto de renda pessoa física e deu outras providências. Atacado através de ação direta de inconstitucionalidade, houve negação da liminar sob o argumento de que inexistiria a relevância suficiente para concessão. Na verdade, a questão apresentava-se mais complexa e dizia respeito não apenas à correta interpretação do princípio da legalidade, mas ao exame das características intrínsecas do instituto da medida provisória, a sua ontologia, a eventuais limites matérias à edição da espécie legislativa, dentre outros.

O que se pode deixar desde logo anotado é que a utilização de medidas provisórias pelo presidente da República encontrava limites na própria Constituição. Objetivamente, nos arts. 25, § 2.º,<sup>531</sup> e 246 da parte permanente,<sup>532</sup> e art. 73, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>533</sup>, restrição renovada pelas Emendas n.º 8 (art. 2.º) e 9, de 1995

<sup>530</sup> HAIDAR, Fátima Pacheco. *As Medidas Provisórias no Direito Tributário*. in *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.google.com.br/search?q=cache:rpOTBIUp4E0J:conjur.uol.com.br/textos/2982/+f%C3%A1tima+pacheco+medidas+provis%C3%B3rias+tribut%C3%A1ria&hl=pt-BR>>. [em cache]. Acesso em: 23 set. 2004.

<sup>531</sup> § 2.º modificado pela Emenda Constitucional n.º 5, de 5 de agosto de 1995.

<sup>532</sup> Artigo acrescentado repetidamente pelas Emendas n.º 6 e 7, ambas de 15 de maio de 1995.

<sup>533</sup> Artigo inserido na CF pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1.º de março de 1994.



(art. 3.º). Ao lado disso, existiam outras vedações decorrentes do sistema jurídico brasileiro, tais como a impossibilidade de edição de medidas provisórias em matéria reservada à lei complementar,<sup>534</sup> a direito penal ou processual penal, nos assuntos que não podiam ser objeto de delegação etc.<sup>535</sup>. Atualmente o debate não tem mais razão de ser.

A leitura da Constituição traz, igualmente, a certeza de que a competência para legislar sobre normas gerais em matéria tributária é da União. Mas também se atribui a competência quanto à instituição de tributos, repartidamente, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Não, porém, relativamente aos territórios, se o Brasil tornar a criá-los, porque esta competência permanece com a União. Diz-se, assim, que essa matéria é submetida à reserva legal, ou ao princípio da legalidade, conforme o art. 150, inciso III, letra “b”, da Carta. Segundo o dispositivo indicado, sem prejuízo de outras garantias, “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios... cobrar tributos... no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”.

#### 4.4 O princípio da não surpresa ou anterioridade tributária

Uma das principais garantias constitucionais do cidadão sem sombra de dúvidas é o preceito que impede a surpresa do contribuinte na instituição ou majoração de tributos pelo Estado. Essa conquista faz parte da história e reflete avanço significativo contra os desmandos dos diversos governos, sempre realizando gastos além da capacidade econômica das

---

<sup>534</sup> Paulo de Barros Carvalho considera de “clareza meridiana que nossa Lei Fundamental não admite a intromissão do Executivo naquilo que pertencer ao domínio de incidência da lei complementar”, por considerar que “a delegação para esse fim está proibida de maneira enfaticamente explícita”. CARVALHO, Paulo de Barros. Medidas Provisórias. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 97, jan./mar. 1991, p. 41.

<sup>535</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1, art. 68, § 1.º.

respectivas receitas, sempre atingindo a sociedade e a cidadania para o financiamento das despesas crescentes e ilimitadas contra recursos escassos.

O princípio da não surpresa, que engloba o princípio da anterioridade, consiste no impedimento de o Estado decretar a cobrança de tributos sem um mínimo de antecedência, relativamente à legislação que o instituiu ou majorou. Tal garantia faz parte da grande maioria dos países civilizados e em boa parte deles integra o elenco dos direitos fundamentais da pessoa, instituídos na constituição. No Brasil, está inscrito desde a Carta de 1946 (redação da EC n.º 18, de 1.º de dezembro de 1965, art. 2.º, inciso I), restando ratificado pela Constituição de 1988, na parte referente à limitação ao poder de tributar, que consigna o princípio da anterioridade,<sup>536</sup> bem assim na parte referente à Seguridade Social, quanto à instituição ou modificação de contribuições sociais.<sup>537</sup>

Condiciona o princípio referido a exigibilidade dos tributos à anterior vigência da lei instituidora ou majoradora em exercício anterior ao de efetiva cobrança — é assim que dispõe a Constituição. Isso significa que somente será eficaz a lei tributária que tenha sido publicada até a data final do exercício anterior, assegurado ao cidadão todos os meios para se defender da violência fiscal eventualmente praticada pelo Estado. Tal princípio não constitui simples figura retórica ou formal, sem significado algum na Constituição. Imagine-se, por exemplo, que as pessoas físicas ou jurídicas, principalmente estas últimas, não pudessem planejar os seus custos durante o ano fiscal, e no final do exercício tivessem os tributos aumentados quando já realizados todos os seus negócios durante o ano!

Para a instituição ou modificação de contribuições sociais, prevê a Constituição<sup>538</sup> o que a doutrina convencionou denominar de “anterioridade mitigada”, com lapso de 90 (noventa) dias para a vigência das disposições legais respectivas. Embora a expressão deixe

<sup>536</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1, art. 150, III, “b”.

<sup>537</sup> *Idem*, art. 195, § 6.º.

<sup>538</sup> *Idem*, art. 195, § 6.º.

transparecer certa similitude com o princípio da anterioridade, com este não se confunde. Em primeiro lugar, porque não exige a Constituição a necessária edição e publicação da lei no exercício anterior, mas tão somente a observância de certo prazo — os referidos noventa dias — de antecedência da lei instituidora ou modificadora. Observe-se que a proteção é contra a instituição ou “modificação”, parecendo querer o constituinte distinguir a garantia em causa daquela que lhe deu origem, pela substituição do termo “majoração” utilizada relativamente aos tributos tradicionais.

A referência à não aplicabilidade do disposto no art. 150, inciso III, letra “b”, da Constituição, milita no sentido da interpretação emprestada, já que se afasta expressamente o princípio da anterioridade em toda a sua abrangência. Esse entendimento poderá levar, por exemplo, à alteração da jurisprudência que admite a modificação do prazo de recolhimento dos tributos, em especial as contribuições sociais. E tal entendimento, em matéria de contribuições, teria toda a lógica do razoável (Recásens Siches). Na verdade, ao atenuar o constituinte a garantia da não surpresa, reduzindo a anterioridade de exercício ao limite de 90 (noventa dias), já se atingiu o bastante o estatuto do contribuinte, de modo a que se impossibilitasse em troca a viabilização de mudança na legislação com infringência desse espaço temporal.

Ensina Misabel Derzi que, através do princípio da anterioridade das leis fiscais realiza-se a “em maior plenitude, o basilar princípio da segurança que Sebastián Soler definiu com propriedade, ao dizer que *o homo faber necesita calcular con objetividad eficaz. La seguridad jurídica es esencialmente pronóia, sabe anticipado y anticipatorio*”. Ainda é a mesma Misabel quem citando Alberto Xavier, reafirma a necessidade de instrumentos ágeis à política econômico-fiscal do governo, em face da dinâmica da economia, sem constituir argumento que infirme o princípio da segurança jurídica, da rígida legalidade e da anterioridade. Diz que “a anterioridade concilia-se de forma adequada à livre iniciativa do sistema capitalista,

possibilitando planejamento empresarial eficaz, prevenido e consciente do custo total da atividade (do qual, se incluem, sem dúvida, os encargos tributários)”.<sup>539</sup>

Tal preocupação se apresenta mais séria diante dos acontecimentos recentes, já tornados rotina após a promulgação da Carta de 1988, no sentido de modificar-se a todo instante a legislação tributária, especialmente através de medidas provisórias, o que configura abuso que a doutrina e jurisprudência não podem tolerar. Veja-se, a propósito, a Medida Provisória n.º 294 de 31 de janeiro de 1991, convertida na Lei n.º 8.218, de 29 de julho do mesmo ano, que alterou diversos prazos de recolhimentos com imposição de juros moratórios pelo retardo.

A garantia da publicidade que empresta fundamento à inescusabilidade do conhecimento da lei não é, contudo, apenas e tão somente *formal*, pela simples publicação da lei no último dia do ano. Formalmente, as exigências do art. 150, inciso III, letra “b”, estariam obedecidas se, e somente quando, de lei se tratasse. Sob esse aspecto, afirma Souto Maior que a legalidade, vinculada à isonomia, constitui o mais importante princípio constitucional. Porque a ligação entre lei e publicidade, dado pelo dispositivo mencionado, “não passa de uma especificação, no âmbito do tributo, da legalidade geral. Manifestação do subprincípio da legalidade tributária, no tocante à sua eficácia”.<sup>540</sup>

Embora inexista, em princípio, vedação à retroatividade legislativa, com a ressalva dos casos de violência às garantias constitucionais descritas, não se ignora que a legislação tributária gravosa ao contribuinte está terminantemente excluída, por força do princípio da

---

<sup>539</sup> DERZI, Misabel de Abreu Machado. “Medidas Provisórias. Sua Absoluta Inadequação à Eventual Majoração de Tributo”. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 45/46, jan./jun. 1978, p. 131-142.

<sup>540</sup> BORGES, José Souto Maior. Limitações Temporais da Medida Provisória: A Anterioridade Tributária. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 64, p. 194.

anterioridade. Constitui tal princípio, ao lado dos princípios da legalidade e da irretroatividade, como um dos pilares do fundamental princípio da segurança jurídica.<sup>541</sup>

#### 4.5 O princípio da capacidade tributária

Não resta dúvida de que toda a proteção constitucional contra a voracidade fiscal do Estado se reflete nos limites da capacidade econômica dos contribuintes de participar do custo social imposto para o regular funcionamento social. Antônio Roberto Sampaio Dória chamava a atenção para o fato de a tributação no Brasil sempre se caracterizar pela acentuada regressividade, nutrindo-se de impostos indiretos em relevante proporção transferidos para o consumidor, por acréscimo ao preço das mercadorias ou serviços. Assim, tais impostos oneram o proporcionalmente mais do indivíduo que menos possuem, em desafio ao princípio da capacidade contributiva.<sup>542</sup> Isso não significa que em relação aos demais tributos haja justiça fiscal. É de todos sabido, por exemplo, a situação da cobrança do imposto de renda no Brasil, onde os maiores contribuintes não representam de fato os maiores detentores da renda e da riqueza nacionais.

A fórmula encontrada pelo constituinte brasileiro para inscrever o princípio da capacidade tributária na Constituição é aquele estampado no art. 145, § 1.º, da Carta de 1988, segundo o qual os impostos deverão ter, sempre que possível, caráter pessoal, levando em conta a capacidade econômica do contribuinte, assegurando-se em contrapartida à administração tributária, “especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, [o poder

---

<sup>541</sup> ALVES, Anna Emília Cordelli. Constituição, Segurança Jurídica e Medidas Provisórias. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 67, p. 347-351.

<sup>542</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José bushatsky, 1972, p. 114-115.

de] identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

Hospeda-se o princípio da capacidade contributiva, no dizer de Roque Carraza, na garantia constitucional da igualdade, que “ajuda a realizar, no campo tributário, os ideais republicanos”, e reflete dentro do direito e da justiça a máxima segundo a qual “quem, em termos econômicos, tem muito, pague, proporcionalmente, mais imposto do que quem tem pouco”.<sup>543</sup> Essa é uma lição, aliás, que as crianças recebem, como nós recebemos, ou deveríamos receber, nos primeiros dias de socialização nas escolas.

A capacidade tributária identificada como limitação ao legislador tributário pela Constituição traduz a perspectiva de cidadania, de contribuição do cidadão para as despesas do Estado na medida de suas possibilidades. Deve levar em conta, pois, os sinais exteriores de riqueza, a sua capacidade econômica, examinada com moderação e sem violar as garantias inscritas no estatuto do contribuinte. Isso não significa que ao Estado caiba saber quem pode ou não pagar o tributo, mas simplesmente identificar os fatos relevantes em matéria de tributação, revelando a capacidade o próprio fato e não a situação financeira do agente vinculado a ele.

O legislador tem o dever, entretanto, de descrever a hipótese de incidência, escolhendo fatos que exibam conteúdo econômico, não precisando, contudo, atender às desigualdades individuais. Nesse sentido, a cláusula “sempre que possível” utilizada pela Constituição não traduz mera recomendação ao legislador, significando, pelo contrário, que existindo a possibilidade o imposto “deverá obrigatoriamente ser graduado de acordo com a capacidade

---

<sup>543</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 57.

econômica do contribuinte. Ou melhor: se a *regra matriz* do imposto (traçada na *CF*) permitir, ele deverá obrigatoriamente obedecer ao princípio da capacidade econômica”.<sup>544</sup>

Imagine-se, nessa situação, o fato de não levar em conta o princípio da capacidade contribuinte para o Imposto Predial e Territorial Urbano – *IPTU*. Se a alíquota do tributo for a mesma para quem possui residência em bairro nobre e para o cidadão que mora em bairro fabril, não se estará cumprindo o princípio da capacidade econômica. Aliás, em termos de *IPTU* há disposição expressa da Constituição relativamente à possibilidade de observância desse princípio pela previsão da progressividade. De fato, o art. 156, § 1.º, da nossa Carta, estabelece que esse tributo “poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.

Aqui, embora com outro fundamento extrafiscal, mas sempre vinculado à capacidade econômica sugerida pelo patrimônio tributado, haverá o legislador de limitar-se ao princípio da capacidade contributiva. Nesse sentido, discordamos de Roque Carraza, ao pregar o jurista a desvinculação do tributo nesses casos do princípio da capacidade contributiva. Isso porque a extrafiscalidade buscada, no caso a título de função social da propriedade, haverá de incidir justamente sobre essa função, de modo que aquele que se dispuser a, sem embargo da progressividade, utilizar o seu patrimônio naquele objetivo anti-social, mas permitido, estará demonstrando justamente essa capacidade.

Todos os tributos, assim, devem observar esse princípio, sob pena de inconstitucionalidade, controlada via concentrada em ação direta, ou difusa, através de ação individual. E a veiculação de matéria tributária através de medida provisória, se admitida, haveria de respeitar o princípio sob pena de infração dupla à proteção constitucional.

---

<sup>544</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Op. cit.*, p. 59 e 61.

#### 4.6 A vedação constitucional de confisco

Mas a Constituição ainda assegura outros direitos aos cidadãos e especialmente ao contribuinte, dispondo que sem prejuízo de outras garantias, seria vedado à união, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios utilizar tributo com efeito de confisco. Assegura, por outro lado, proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e para a coisa julgada, sem prejuízo de outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Carta, ou nos tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Os princípios da legalidade, da igualdade, da anterioridade, do não-confisco, como fatores de segurança jurídica significam bem mais do que à primeira vista pode parecer.

A obrigação tributária no Brasil é constituída, exigida e paga, sob o pálio das leis vigentes, que, em nenhum momento autorizam o confisco. Pelo contrário, o sujeito passivo da obrigação tributária pode litigar administrativamente e, não satisfeito, recorrer ao Poder Judiciário, levando o seu caso até as instâncias superiores, antes de ser obrigado a quitar o seu débito que, inclusive, a depender do caso, é ainda recolhido em parcelas.

Na opinião de Paulo de Barros Carvalho, a definição segura sobre os limites do confisco em matéria tributária ainda não está suficientemente esclarecida, restando à doutrina melhor desenvolvimento do assunto. Registra que “dos inúmeros trabalhos científicos editados por autores do assim chamado direito continental europeu, nenhum deles logrou obter as fronteiras do assunto, exibindo-as com a nitidez que a relevância da matéria requer”, salientando, no entanto, ser intuitivamente observável, em alguns casos concretos, situações nas quais fica evidente a violação ao princípio.<sup>545</sup>

---

<sup>545</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Medidas Provisórias. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 97, jan./mar. 1991, p. 38.



## 4.7 O princípio da anualidade tributária

No sistema da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, o direito do contribuinte ainda ficava ressaltado pelo princípio da anualidade tributária, que consistia na vedação à instituição ou majoração do tributo sem que constasse da lei orçamentária a previsão da receita respectiva, como mais uma garantia contra o apetite estatal em matéria de recursos. Esse obstáculo caiu ainda no regime constitucional anterior, sendo abandonado pelo constituinte de 1988.

A Constituição, entretanto, ainda preserva disposição a respeito, ao prever que a lei de diretrizes orçamentárias “orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá..”<sup>546</sup> Esse dispositivo significa, a meu ver, a impossibilidade de alteração da legislação tributária, no que respeita à instituição ou majoração de tributos, sem que haja previsão na *LDO* relativamente ao ano de geração de efeitos do novo tributo.

## 4.8 O princípio da segurança jurídica

Já se disse que a justiça se alcança passando pela segurança e que a insegurança é em si mesmo injusta. Disse-se mais que a história e a tradição têm ensinado que os povos sempre consideraram perigo maior a insegurança do que a injustiça, não sendo e lógico argumentar que o direito deve ter eficácia até o momento em que cumpra sua missão social e política.<sup>547</sup>

---

<sup>546</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988, Seção 1, art. 165, § 2.º.

<sup>547</sup> ROSA, Antonio José M. Feu. *A Coisa Julgada Penal. Seleções Jurídicas COAD*. São Paulo: COAD Advocacia Dinâmica, março de 1991, p. 43.

Tanto isso é verdade que não se ignora a existência de leis que não pegam, não apenas do Brasil mas também em outros ordenamentos. E se chega ao extremo de dizer que a possibilidade de uma decisão injusta constitui mal menor do que um regime de incerteza jurídica, porque a experiência humana estaria a mostrar que, muitas vezes, no intento de chegar a uma justiça absoluta e inalcançável, se renunciaria a realização da única justiça possível, a relativa e limitada.<sup>548</sup>

O estado da natureza de que fala Locke não assegura a sobrevivência do homem nem o seu destino, fazendo-o sacrificar em favor da comunidade parte da sua independência e liberdade.<sup>549</sup> E não equivale a isso se submeter o indivíduo à chefia de outro homem, colocando a sua segurança sob a sua discricionariedade. Nessa linha de entendimento, Humberto Medrano C., professor da Universidade Católica do Peru, afirma poder identificar-se “*seguridad jurídica con certeza y ésta se obtiene de la aplicación de una serie de principios jurídicos, cuya concurrencia permite alcanzar ése estadio en el cual ciudadanos están siempre — razonablemente — en aptitud de conocer sus obligaciones y derechos*”. Mais do que regra explícita, Medrano considera segurança jurídica “*el resultado de la conjugación de diversos principios fundamentales que la realizan, muchos de los cuales deben estar recogidos por la Constitución*”.<sup>550</sup>

A importância dada a essa segurança observa-se, segundo Humberto Medrano, pela leitura do preâmbulo e dos artigos iniciais da Constituição brasileira, quando se estabelece a destinação do Estado Democrático de Direito instituído pelo povo brasileiro, visando

<sup>548</sup> ROSA, Antonio José M. Feu. A Coisa Julgada Penal. *Seleções Jurídicas COAD*. São Paulo: COAD Advocacia Dinâmica, março de 1991, p. 43. O autor cita Cristiani e Savigny (*System des Heutigen Roemischen Rechts*, v. VI, p. 261, *Scientia Verlag Aalen*, 1986).

<sup>549</sup> LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. *Dois Tratados sobre o Governo*. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 471-472. Na edição Abril Cultural: LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. Trad. Anuar Aiex. São Paulo: Abril Cultural, col. *Os Pensadores*, vol. XVIII, 1973, p. 78.

<sup>550</sup> MEDRANO C. Humberto. *El Principio de Seguridad Jurídica en la Creación y Aplicación del Tributo*. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 62, p. 134.

assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a *segurança*, entre outros.<sup>551</sup> (grifos do original). No capítulo dos direitos fundamentais, repetiu a Constituição aqueles princípios, agora como garantias, assegurando “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à *segurança* e à propriedade” (art. 5.º), nos termos nela mencionados. Esse fato é destacado por Anna Emília Cordelli Alves, para quem “A Constituição Federal consagra o *princípio da segurança jurídica* [...], supraprincípio que, em especial no que diz respeito às normas tributárias, repousa nos *princípios da legalidade, anterioridade e irretroatividade*” (grifos igualmente do original).<sup>552</sup>

Discorrendo sobre o tema, Sérgio de Andréa Ferreira considera ser a segurança e a liberdade direitos fundamentais da cidadania, estando ambas indissolivelmente relacionadas, resultando que “uma das mais conspícuas expressões da *segurança* é a *segurança jurídica*”<sup>553</sup> (destaques do original). Tem-se exemplo disso no Brasil, na Constituição Imperial de 1824, que previa o exame da administração, com reforma dos abusos nela introduzidos, somente após a morte do Imperador. E Antonio de Souza Prudente, sobre segurança jurídica, afirma que esta “há de ser buscada, no Estado Democrático de Direito, através do devido processo legal”,<sup>554</sup> vale dizer, através do devido processo, que não se compatibiliza com usurpações ou invasões de competência.

---

<sup>551</sup> MEDRANO C. Humberto. *Op. cit.*, p. 134.

<sup>552</sup> ALVES, Anna Emilia Cordelli. Constituição, Segurança Jurídica e Medidas Provisórias. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 67, p. 346.

<sup>553</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. O Princípio da Segurança Jurídica em face das Reformas Constitucionais. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, 334, separata, p. 191.

<sup>554</sup> PRUDENTE, Antonio de Souza. Poder Judiciária e Segurança Jurídica. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 29, vol. 115, jul./set. 1992, p. 571-580.

## 4.9 A Proposta de Reforma Tributária

Ninguém contesta a ocorrência de uma verdadeira crise do federalismo,<sup>555</sup> envolvendo o aspecto financeiro que é a essência dessa forma de Estado, e que tem sido objeto de tanta preocupação entre juristas, economistas, políticos e por toda a sociedade brasileira. Ninguém discorda, por outro lado, do diagnóstico quanto aos problemas e, mesmo, no que diz respeito às propostas de solução, em gênero, para o problema: uma reforma tributária ampla, que mude a estrutura geral dos tributos no Brasil, visando contemplar melhor as entidades federativas, redistribuindo melhor o bolo tributário.

Todos reconhecem, com efeito, a necessidade de se estruturar melhor o sistema tributário do País. Alguns até gostariam de promover uma mudança geral na estrutura de impostos, isenções e incentivos fiscais no Brasil. Uns e outros, entretanto, concordam em que “a questão da distribuição de encargos e de receitas entre União, Estados e Municípios foi transformada num imenso labirinto de casuísmos que acabaram por anular quase totalmente a autonomia dos governos estaduais e municipais”.<sup>556</sup>

A verdade é que vimos há tempo tentando realizar uma reforma tributária que promova o ajuste das finanças públicas à atual realidade brasileira e internacional, levando em conta as necessidades das unidades federativas, sem olvidar as peculiaridades regionais e da nação. Aqui não valem modelos abstratos, extraídos da experiência externa e que não levem em conta a questão política, mais do que propriamente as noções acadêmicas sobre a questão.

O problema é que a redemocratização ampliou de fato a autonomia dos governos locais e uma maior descentralização dos recursos. Isso colocou maiores responsabilidades sobre os

---

<sup>555</sup> SALDANHA, Nelson. *Constituição & Crise Constitucional*. Recife: OAB – UNICAP – FASA, 1986, p. 15.

<sup>556</sup> LONGO, Carlos Alberto. Considerações Sobre a Distribuição de Encargos e de Receitas entre as Esferas de Governo. In ERIS, Cláudia Cunha Campos et al. *Finanças Públicas*. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1983, p. 153.

ombros desses governos, assumindo sua atuação, como efetivamente deve ser, contornos mais locais, dificultando a adoção de políticas de austeridade face da necessidade de desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões, sem perspectivas de redução de gastos, mas, ao contrário, sob dificuldades imensas diante de despesas incompressíveis e receitas bem abaixo do necessário.<sup>557</sup>

Isso significa mais pressão sobre o governo federal, pelo crescente volume de demandas por recursos da parte de estados e municípios, cuja solução somente pode ocorrer pelo crescimento da arrecadação.

A reforma, ou as reformas, então, de uma forma ou de outra, haverão de favorecer o caixa das entidades federativas, sem muita preocupação de longo prazo. A disputa se dará entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao bolso do contribuinte, sem levar em conta a sua capacidade contributiva. É bem verdade que certo consenso, de ordem técnica, tem se colocado quanto à possibilidade de unificação do ICMS e do IPI num único tributo de competência federal, com repartição de suas receitas pelos diversos níveis de entidades da Federação.

O debate, em relação a essa unificação, se dará no ponto do local da arrecadação, se na origem ou no destino, e na redução de poderes do Estado membro (leia-se governador) para manipular os incentivos referentes ao ICMS. Porque não há dúvida sobre a superioridade do sistema da cobrança no destino em relação à realizada na origem, servindo para a eliminação dos conflitos na Federação. Qualquer que seja a solução, no entanto, necessária se torna a concessão de um período de transição, de forma a provocar “o menor impacto possível no

---

<sup>557</sup> DAIN, Sulamis. Federalismo e Reforma Tributária. In *A Federação em Perspectiva. Ensaios Seleccionados*. Rui de Brito Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 356-370.

*status quo* das finanças públicas estaduais e ajustar a administração tributária ao novo modelo.<sup>558</sup>

Em sede política, trata-se de proposta extremamente polêmica, capaz de deflagrar outros conflitos, especialmente pela dificuldade de consenso entre as autoridades governamentais, especialmente dos Estados mais fortes. E o problema vem agravado pela existência de bases bastante oneradas, como energia, telecomunicações, veículos, cigarros e combustíveis, com incidência monofásica do imposto (no caso, o ICMS), representando cerca 50% (cinquenta por cento) da arrecadação desse tributo, sem prejuízo da incidência de contribuições parafiscais. De fato, Fernando Maida confirma essa concentração, noticiando que metade da arrecadação desse imposto vem de tais fontes, cobrada em sua maior parte pela via da substituição tributária e com alíquotas bem elevadas.<sup>559</sup>

Insuficiente a redistribuição de competências tributárias e de rendas operada pela Constituição de 1988, veio à lume a Emenda Constitucional n.º 44, de 30 de junho de 2004, que acrescentou o inciso III ao art. 159 da Constituição, sobre a repartição do produto da arrecadação federal, dispondo que do total da arrecadação da CIDE “29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, ‘c’ , do referido parágrafo”.<sup>560</sup> Mais mesmo tal medida se afigura insuficiente, na medida em que a redução da receita tributária não vinculada tem exigido a realização de superávits constantes e crescentes, alimentando cada vez mais a crise que atinge a Federação.

---

<sup>558</sup> MAIDA, Fernando. O Impacto da Reforma no Federalismo Brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 8, n.º 156, 9 dez. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4575>>. Acesso em: 2 out. 2004.

<sup>559</sup> MAIDA, Fernando. O Impacto da Reforma no Federalismo Brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 8, n.º 156, 9 dez. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4575>>. Acesso em: 2 out. 2004.

<sup>560</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n.º 44, de 30 de junho de 2004. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 125, p. 1, 1.º jul. 2004, Seção 1. *Imprensa Nacional – Diário Oficial da União*. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/>>. Acesso em: 1.º jul. 2004.

E está no Congresso a Proposta de Emenda Constitucional n.º 175, de 1995, que visa resolver o problema da guerra fiscal pela nova regulamentação do ICMS. Louvam-se seus autores originais, o ex-ministro da Fazenda Pedro Malan e seu Secretário Executivo, depois chefe da Casa Civil, Pedro Parente, no modelo alemão do art. 106 da Lei Fundamental germânica. Anteriormente, a Emenda Constitucional n.º 3, de 1993, que introduziu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeiro – IPMF, também tentou reduzir a guerra fiscal restringindo a concessão de incentivos fiscais por estados e municípios à edição de lei específica, sem sucesso quanto ao fim pretendido.<sup>561</sup>

Na PEC em referência, pretende-se precipuamente restringir as possibilidades de guerra fiscal, alterando a Constituição no que pertine aos benefícios fiscais, à Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, ICMS, CIDE, Fundo de Compensação dos Estados, Zona Franca de Manaus e Importações. Em relação aos benefícios fiscais, o objetivo é evitar a situação atual de concessão indiscriminada de incentivos pelos estados membros visando a atração de empresas, mediante a extinção pura e simples dessa possibilidade, resguardando-se aquelas já concedidas pelo prazo de oito anos.

A alteração planejada relativamente à CPMF, destinada à saúde pública, e que hoje incide na alíquota de 0,38% (trinta e oito centésimos por cento) sobre a movimentação financeira das contas correntes no sistema bancário, de forma “provisória”, transforma-se em permanente, sem vinculação, como já desconfiavam todos aqueles que conhecem o sistema tributário nacional, e terá função também fiscalizatória.

Mas o grande ponto da reforma proposta, e que tem vinculação direta com a intenção manifestada de controle da guerra fiscal, diz respeito à regulamentação do ICMS, que tem legislação diversa em todos os estados membros, inclusive Distrito Federal (com alíquotas,

---

<sup>561</sup> PRADO, Sérgio *et* CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. *A Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 2000, p. 133.

base de cálculo, administração etc., diferentes), terá uniformização federal, com a previsão de apenas cinco alíquotas, fixadas pelo Senado, cobradas no local de destino. Haverá favorecimento da cesta básica e medicamentos de amplo consumo. Prevê-se, naturalmente, período de transição.

No plano da distribuição das receitas, há previsão de repartição da CIDE com os estados membros, no percentual de 25% (vinte e cinco por cento), bem assim no aproveitamento do Fundo de Compensação dos Estados, a partir de recursos do IPI e do Importação e Exportação.

A Zona Franca manter-se-á com seus incentivos até 2023, contra o prazo que vigorava até 2013. Em matéria de importações, passam elas a contribuir para a CPMF e a CIDE.

O novo ICMS proposto pela PEC em causa copia o modelo alemão, passando o tributo para a competência legislativa da União, permanecendo sua arrecadação com os estados membros e o produto repartido entre as três esferas de poder.<sup>562</sup> Como se sabe, na Alemanha o poder de legislar fica com a União, a arrecadação com os *Länder* e o seu produto é repartido segundo o estabelecido pela Lei. Esse ponto constitui um dos pontos fundamentais da Reforma, que envolve mais que tudo a questão federativa e diz respeito à repartição das competências tributárias em nosso País.

---

<sup>562</sup> TORRES, Ricardo Lobo. As Influências Germânicas no Direito Financeiro e Tributário Brasileiro. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 73, [s.d.], p. 76-85.



## CAPÍTULO IV – FEDERALISMO E GUERRA FISCAL

---

### 1. Financiamento Público e Federação

O financiamento público dos Estados resulta de cinco meios conhecidos e universais há séculos: extorsão sobre outros povos; rendas produzidas por bens e empresas do Estado; tributos e penalidades; empréstimos; e fabricação de moeda.<sup>563</sup> Com a evolução civilizatória chegamos a desenvolvimentos de estados que aboliram algumas dessas formas, aperfeiçoando outras. É o caso do estado federal. O que nos interessa mais de perto neste estudo é o financiamento decorrente de tributos auferidos pelo estado federal no Brasil, ressaltando desde logo a importância da independência financeira para a caracterização e, mesmo, para a sobrevivência de qualquer federalismo.<sup>564</sup> Por isso que, na forma de estado federal, cabe ao poder central e às coletividades parciais, inclusive o município, a outorga de competências tributárias, sem prejuízo de outras fontes de receitas.

No esgotamento das fontes de receitas normais e nas situações de crise, os Estados se valem de inúmeros artifícios visando aumentar a sua arrecadação. Tal se aplica para governos centrais, estados membros e municípios. Lança-se mão muitas vezes de empréstimos ou financiamentos de curto, médio e longo prazo, de pedidos de ajuda à União ou de providências menos ortodoxas. Essas decisões podem visar aumento imediato da arrecadação ou atração de projetos econômicos para o território da entidade, para, indiretamente, obter o mesmo resultado. Ocorre, também, de os governos tentarem atrair novos investimentos por pressão

---

<sup>563</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 14.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p.115.

<sup>564</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck (da 20.<sup>a</sup> ed. Alemã). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, 204-205 (Tít. original: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*).

política decorrente de crises econômicas ou sociais. Nesses casos, toda a engenharia utilizada tem como escopo influir na decisão de empresas e investidores para que aloquem suas plantas industriais ou comerciais nessas regiões.

Um modo que se tem desenvolvido nas federações para a obtenção de recursos ou investimentos tem sido a chamada guerra fiscal. Entre várias medidas para a atração de investimentos privados, valem-se os estados ou municípios da concessão de incentivos fiscais (isenções ou redução de impostos e taxas, subsídios) ou de outros meios (doação de terrenos ou facilidades de acesso ao crédito), no intuito de contrabalançar as deficiências regionais em face das dificuldades de atração de ativos.<sup>565</sup>

## 1.1 A Constituição de 1891

Durante o Império, o Brasil constituiu um Estado unitário dividido administrativamente em províncias. Estas províncias, até 1834, tinham administração centralizada, passando com o Ato Adicional de 1834 por um processo de desconcentração. O poder central abria mão de certas competências, atribuindo-as às províncias, segundo a natureza centrífuga do nosso peculiar processo de evolução, mas politicamente o país permanecia unitário e, ainda que desconcentrado, o sistema fiscal mantinha-se complexo. Complexidade esta que constituía herança da Lei n.º 99, de 31 de outubro de 1835, instituidora da primeira discriminação de rendas entre nós e atribuíra 57 rubricas fiscais ao Império e o restante às antigas províncias.<sup>566</sup>

---

<sup>565</sup> Anita Kon em introdução a OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 9.

<sup>566</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 48.

A questão fiscal já ocupava na época as mentes dos nossos estadistas, principalmente após a queda do Império, quando se consolidou no Brasil o ideário liberal e a jovem República aderiu ao federalismo. Ruy Barbosa, então ministro da Fazenda do Governo Provisório, em memorável discurso perante o Congresso Nacional, louvando nada obstante a desconcentração operada pelo “sistema federativo”, não esquecia de levantar o problema do financiamento da União. Defendia o alargamento dos poderes federais, sob o argumento de que, nos Estados Unidos da América, “a discriminação dos poderes locais e federais em matéria de rendas, não é no sentido de alargar a ação dos estados que se pronunciam as tendências novas de opinião”.<sup>567</sup> Talvez a principal questão enfrentada pela então nascente República tenha sido justamente a do financiamento público das unidades federadas, ávidas de autonomia e independência.

Demonstrava o ministro da Fazenda a precária situação da União, nada obstante os esforços do Governo Provisório e, mesmo, a redução dos gastos públicos pelo comparativamente aos encargos da União no período revolucionário e, ainda, em termos absolutos, se considerados os gastos, por exemplo, do Ministério da Fazenda. Bradava, com visão aguda, que do plano a ser adotado pelo Congresso Constituinte “sobre a discriminação para o orçamento geral e para os dos estados” dependeria “a durabilidade ou a ruína da União, a constituição do país, ou a proclamação da anarquia”, a “honra nacional, ou a bancarrota inevitável”.<sup>568</sup> Tinha Ruy plena noção da importância da questão federativa, especialmente sobre o problema fiscal que punha em risco a jovem República.

---

<sup>567</sup> Dizia Ruy travar-se a “maior batalha” sobre o projeto constitucional no “assunto capital” que absorvia os primeiros dias do debate: “a organização das finanças republicanas”. BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 80 e 89.

<sup>568</sup> BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 82 e 98 (nesta, Ruy mostra que no projeto de orçamento apresentado pelo ministro João Alfredo as despesas da Fazenda foram avaliadas para 1890 em 62.102:163\$851, contra previsão de 61.016:194\$655 para o exercício de 1891).

Dizendo-se antes federalista que republicano,<sup>569</sup> a ponto de recusar o ministério Ouro Preto durante o Império, pelo compromisso com a tese federalista,<sup>570</sup> criticava Ruy o desconhecimento e a ganância dos novos federalistas, taxando-os de “cristãos novos” convertidos após a vitória do movimento que levou Deodoro ao Poder. “Já não há federalistas. Já os federalistas antigos se vêem desbancados e corridos pelo fanatismo dos conversos”. Para contrapor às idéias descentralizadoras que então se agitavam, citava o exemplo das treze Colônias da América do Norte, que, no interesse maior da União, alienava a esta parte considerável de suas soberanias, “concorrendo para o tesouro da autoridade coletiva com um contingente de direitos renunciados a benefício da convivência nacional”,<sup>571</sup> a fim de construir um novo modelo, que serviria de exemplo para o mundo.

Ainda nos alvares da República, o próprio Governo Provisório tratara de redistribuir os tributos, atribuindo à União pelo Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, e pelo Decreto n.º 914-A, de 23 de outubro do mesmo ano, os impostos de importação, direitos de entrada, saída e estada de navios, taxas de selos e contribuições postais e telegráficas; e aos Estados membros, os de exportação, sobre propriedade territorial e transmissão de propriedade. Na constituinte, os debates a favor e contra uma maior participação das unidades federadas no bolo tributário punham Ruy Barbosa e Amaro Cavalcanti de um lado e Júlio de Castilhos, do outro.<sup>572</sup>

<sup>569</sup> BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 84.

<sup>570</sup> MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 130, ano 33, abr./jun., 1996, p. 5-12. Segundo o velho senador baiano, após ser comunicado de que seu nome fora relacionado por Ouro Preto para o gabinete pelo Conselheiro Dantas, indagou Ruy: “E Afonso Celso já admite, no seu programa, a federação? Não obstante o próprio Afonso Celso lhe haver dito que no seu programa estará ‘a descentralização, que é meio caminho da federação’ Rui recusou o Ministério. Rematando os entendimentos, afirmou: ‘Não amarro a trouxa de minhas convicções, por amor de um Ministério’” (p. 6).

<sup>571</sup> BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 84, 85 e 86.

<sup>572</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 49.

A experiência negativa do regime tributário da Federação norte-americana, nesse sentido, levava os economistas empenhados no exame do problema, e Ruy Barbosa a defendê-los, como ministro da Fazenda, a não investirem muito na promessa de soberania e independência dos estados. Em sentido contrário, Júlio de Castilhos insurgia-se contra a solução da Fazenda, que concedia ao governo federal as fontes mais produtivas, a “partilha do leão”.<sup>573</sup> O modelo nessa época era o de atribuição de competência sob o critério territorial, no qual multiplica-se a tributação sob o mesmo objeto, de forma superposta pelas diversas esferas governamentais.<sup>574</sup> Propunha-se, então, como solução “concentrar nas mãos do governo federal a arrecadação de certos tributos, hoje exercida pelos estados, e confiar ao governo da União a distribuição do produto por estes”.<sup>575</sup> Era clara a intenção, ainda que de boa-fé, de alargar a participação da União na arrecadação, embora sob o pretexto de reparti-la com os Estados.

Essa possibilidade, no entanto, não ocorreu no Brasil, mantendo-se na República, pela Constituição de 1891, quase a mesma estrutura tributária do Império. Ou seja, uma Federação descentralizada, com tributação dúplice e às vezes tríplice, de União, Estados e Municípios sobre o mesmo objeto. A principal fonte de arrecadação nesse período se constituía dos tributos vinculados ao comércio exterior, considerando principalmente que quase nada aqui se produzia em termos de manufatura, conjugado à natureza eminentemente agrícola do País e à generosa abertura comercial. Em face, porém, da instauração da nova forma de estado,

---

<sup>573</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>574</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Op.cit.*, p. 13.

<sup>575</sup> BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999, p. 89.

federativa, dotou-se estados e municípios de fontes de receitas que lhes permitiram autonomia financeira.<sup>576</sup>

À União coube então o imposto de importação, o mais rentável da República, permanecendo como os estados membros o incidente sobre a exportação, fonte de futuros litígios, por força da pressão exercida pelos grandes agricultores, principalmente de São Paulo. Com isso, o cenário estava formado para todo tipo de invasões de competências e conflitos. Foi uma fase em que o instituto da intervenção federal foi utilizado severamente, com conflitos e acomodações dos estados membros à União.<sup>577</sup>

Basta citar o art. 7.º, §§ 1.º e 2.º, da Constituição de 1891,<sup>578</sup> cuja clareza não foi suficiente para impedir uma verdadeira guerra fiscal envolvendo a União e os Estados federados. Estes últimos, nada obstante os dispositivos citados, passaram a instituir tributos na importação do exterior e na entrada de mercadorias de outros estados, contra a letra e o espírito da Constituição. Criaram, pois, impostos como o de estatística, na Bahia, incidente sobre produtos exportados, mas, também, sobre “mercadorias que entrarem em giro comercial inclusive as mercadorias estrangeiras”; o incidente sobre o desembarque de álcool, açúcar e algodão nacional, de Pernambuco; o do sal desembarcado no porto de Santos, de São Paulo etc.<sup>579</sup> Mas isso não era surpresa, considerando tratar-se de dispositivo transplantado da prática federal americana, importado sem qualquer experiência prévia para o Brasil.<sup>580</sup>

<sup>576</sup> VARSANO, Ricardo. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotação e Reflexões para Futuras Reformas. Texto para Discussão n.º 405. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2004.

<sup>577</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

<sup>578</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. *Página Oficial do Palácio do Planalto*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 mai. 2004. “Art 7.º - É da competência exclusiva da União decretar: 1.º Impostos sobre a importação de procedência estrangeira; 2.º Direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação”.

<sup>579</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 53.

<sup>580</sup> Ricardo Lobo Torres, nesse sentido, informa que os arts. 7.º, 8.º, 9.º e 10 da Carta de 1891 constituem tradução em linguagem normativa das decisões da Suprema Corte americana sobre imunidades fiscais ao

A edição da Lei n.º 1.185, de 11 de junho de 1904, denuncia a natureza centrífuga da União e o clima de guerra pela própria tentativa de neutralizá-la. Mas também dá início a um processo de centralização que ainda viria causar problemas à Federação. Efetivamente, previa esta Lei, reiterando a Constituição, a liberdade do comércio interestadual de mercadorias nacionais e estrangeiras, ressalvado o legítimo imposto sobre a exportação, de competência dos Estados; a vedação de discriminação das mercadorias de fora do estado em face da tributação, que deveria ter igual tratamento daquelas produzidas internamente; limitação da tributação de mercadorias sem similar no Estado; aplicação das normas de competência aos Municípios.<sup>581</sup>

Esse modelo de federalismo quase dualista, com preponderância da União, encerra-se, segundo Célio Borja, com a edição do Decreto n.º 19.398 de 11 de novembro de 1930, pelo qual Getúlio Vargas dissolve o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores no Brasil, nomeando interventores demissíveis *ad nutum*, com poderes plenos, inclusive para nomear prefeitos de sua livre indicação. A partir daí começa nova fase do federalismo brasileiro, que se redesenha em 1934 por um modelo mais cooperativo, avança na competência legislativa, administrativa e tributária da União, num movimento centrípeto que equivale,<sup>582</sup> guardadas as devidas proporções, à centralização promovida pelo *new deal* norte-americano.

---

tempo do *Chief Justice* Marshall. TORRES, Ricardo Lobo. As Influências Germânicas no Direito Financeiro e Tributário Brasileiro. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 73, [s.d.], p. 76-85.

<sup>581</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 53-54.

<sup>582</sup> BORJA, Célio. Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, ano XVIII, jan./mar. 1985, p. 138-144.

## 1.2 A Reforma de 1926

Com a Reforma Constitucional de 1926, durante o governo Arthur Bernardes, o Estado brasileiro entra em novo período do nosso federalismo, chamada por Paulo Bonavides de fase econômica. A disciplina do *modus faciendi* da intervenção federal, com o acréscimo de novas hipóteses de seu cabimento, foi praticamente desnecessária.<sup>583</sup> É que os estados membros entregaram-se voluntariamente, sem consciência desta ação, à sujeição do poder central em troca de investimentos, subsídios, incentivos e tudo o mais, como contrapartida exigida pela União, de obediência e conformação com a política emanada do Rio de Janeiro.<sup>584</sup>

Era a época do planejamento, da intervenção na economia à base de Keynes,<sup>585</sup> da mobilização de recursos financeiros e da destinação das receitas tributárias, com vista à preservação de ambiente favorável à atividade econômica, atingindo em cheio o prometido equilíbrio federativo e a autonomia das nossas entidades na Federação. O que era potencialmente conflituoso. Bem por isso, tomou a União providências no sentido de se precaver contra surpresas desagradáveis, reforçando a referida Emenda a competência do Supremo Tribunal Federal, explicitando sua proeminência hierárquica sobre as Justiças Estaduais em matéria constitucional, excluindo da apreciação do Poder Judiciário o poder de intervenção federal nos Estados, o estado de sítio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade, a perda de mandato eletivo. Tornando imunes esses

---

<sup>583</sup> BORJA, Célio. Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, ano XVIII, jan./mar. 1985, p. 138-144.

<sup>584</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

<sup>585</sup> GALBRAITH, John Kenneth. *O Novo Estado Industrial*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 2.ª ed. São Paulo: Pioneira, 1983, p. 39 e 43 (Tít. original: *The New Industrial State*).



atos à apreciação judicial, homologava a Constituição, pela redação da Emenda, as oligarquias que comandavam o País.<sup>586</sup>

Foi nessa ocasião, aliás, após o colapso de 1930, que a experiência dual do federalismo brasileiro também se atualizou, com o apelo dos Estados menores por recursos da União. A Constituição de 1934 sufragou o intervencionismo estatal, elastecendo as competências da União no plano econômico e com restrição da competência dos estados membros, também comprimidas pela autonomia reconhecida aos municípios.<sup>587</sup>

### 1.3 A Emenda Constitucional n.º 18, de 1965

Com o regime militar de 1964, o sistema constitucional brasileiro entrou em colapso. Da mesma forma, as relações federativas entraram num processo centralizador comparável ao do Estado Novo, principalmente durante a vigência do Ato Institucional n.º 5, o famoso AI-5. Para autores como Paulo Bonavides, o federalismo clássico, dualista, morrera em todos os lugares em que vigora essa forma de estado, mas principalmente no Brasil. De tal forma, que existiria mais unitarismo no Brasil pós 1964 do que em todos os Estados unitários membros da Comunidade Européia na época.<sup>588</sup>

Segundo Francisco Luiz C. Lopreato, o governo livrava-se “das amarras institucionais”, para definir novas bases para o pacto federativo, considerando “o novo quadro

<sup>586</sup> Isso se dava em virtude do controle das maiorias parlamentares pelo governo central, permitindo a depuração dos adversários pelo sistema de reconhecimento de atas falsas que proclamavam eleitos candidatos governistas derrotados nas eleições. Citando Joaquim Nabuco, dizia Borja: “as atas falsas fazem as maiorias que fazem os governadores que fazem os presidentes da República que garantem as atas falsas”. Cf. BORJA, Célio. *Federalismo Brasileiro. Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, ano XVIII, jan./mar. 1985, p. 138-144.

<sup>587</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Considerações sobre os Rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 96, ano 24, out./dez. 1987, p. 57-64.

<sup>588</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

tributário, o controle federal sobre os recursos financeiros e o papel das empresas estatais na articulação com os estados”. Em relação ao primeiro ponto, criaram-se novos impostos, ampliou-se a carga tributária, a distribuição dos recursos foi descentralizada e reduziu-se “as prerrogativas de atuação dos governos subnacionais”. A questão da compatibilidade entre a “competência estadual sobre o ICM e o uso praticamente livre do FPE e FPM, com a posição centralizadora da Reforma Tributária foi resolvida dando à União poder de manipular o sistema tributário”. Tal poder, conferido à União, “de conceder subsídios e incentivos fiscais e de controlar as alíquotas do ICM retirou dos governos estaduais o instrumento de que se valiam para ajustarem suas finanças e ampliarem os gastos”.<sup>589</sup>

Em segundo lugar, conforme ainda Lopreato, a partir da centralização fiscal, a União controlava as decisões de investimentos em função do orçamento de que dispunha, realizando diretamente gastos que influía indiretamente os investimentos das unidades federadas e municípios, suas autarquias e empresas, e até o setor privado, “via concessão de subsídios e incentivos fiscais regionais e setoriais, transferências e empréstimos de agências oficiais”. Essa massa de investimentos tinha nas transferências governamentais seu instrumento decisivo, o que propiciava a “manutenção do pacto federativo” sob o controle do Executivo federal. As transferências voluntárias foram largamente utilizadas nas alianças com os governadores. A importância dessas transferências somente veio a se reduzir depois do AI-5, quando foram vinculadas a gastos específicos.<sup>590</sup>

Tal sistema favoreceu a situação de conflito dos anos sessenta aos anos oitenta, quando, enfim, veio a Constituição de 1988, que propiciou novas bases para a guerra fiscal dos anos vindouros.

<sup>589</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2004.

<sup>590</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2004.

## 1.4 A Constituição de 1988

O federalismo constitucional tem sido objeto de importantes transformações, atingindo o equilíbrio entre os entes federativos, inclusive o próprio poder federal.<sup>591</sup> Superado o sistema de sobreposição de competências que caracterizou a primeira fase do constitucionalismo republicano, chegamos à Constituição de 1988, com seu viés financeiro inspirado na Lei Fundamental alemão, inaugurando capítulo destinado especificamente às finanças públicas, e na qual a descentralização das competências se acentua.<sup>592</sup> No entanto, a redistribuição do poder tributário entre a União e as unidades federadas não foi suficiente para cobrir os encargos gerais destas últimas, não obstante as transferências intergovernamentais.

Como vimos, a Constituição de 1988 transferiu efetivamente recursos da União para estados e municípios, tanto mediante o uso da técnica das transferências intergovernamentais quanto pela ampliação da base do antigo ICM, agora ICMS, e do Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, este último de competência municipal. Os municípios, a propósito, foram os mais favorecidos nessa distribuição de rendas, com perdas significativas para a União na receita fiscal do país, bastando referir que o ICMS, principal tributo dos estados membros, destina 25% (vinte e cinco por cento) de sua arrecadação àquelas autonomias.<sup>593</sup> Isso proporcionou forte expansão das despesas e conseqüente endividamento dos estados

---

<sup>591</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 202, out./dez. 1995, p. 49-60.

<sup>592</sup> TORRES, Ricardo Lobo. As Influências Germânicas no Direito Financeiro e Tributário Brasileiro. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 73, [s.d.], p. 76-85.

<sup>593</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 16 e 17.

membros, o que, aliado aos problemas com os bancos estaduais, fez finanças das unidades federadas ganharem a agenda pública como “fonte de ingovernabilidade fiscal”.<sup>594</sup>

## 1.5 Repartição Tributária e Guerra Fiscal

Também em questão financeira e tributária, o federalismo constitui a fórmula histórica que permitiu harmonizar a coexistência sobre um determinado território de duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competência. O objetivo é alcançar a unidade nacional através da diversificação de fontes de poder e de financiamento para estabelecer um sistema de equilíbrio, sem o domínio de organizações estatais centralizadas. Distribuído pelas camadas da federação, esse poder encontra embasamento na atribuição de poder financeiro tanto à União quanto às unidades federadas, com autonomia na percepção, gestão e dispêndio das rendas próprias de cada um desses entes.<sup>595</sup>

No nosso sistema tributário, os cinco principais tributos respondem por mais de 70% da arrecadação total, quatro deles pertencentes à União (a Contribuição para a Previdência Social incidente sobre a folha de salários, o Imposto de Renda, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI). O quinto, concedido pela Constituição aos Estados membros, é o Imposto sobre

---

<sup>594</sup> AZEVEDO, Sérgio de et MELO, André. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 12, n.º 35, fev. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 28 mai. 2004.

<sup>595</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 9 e 11.

Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, imposto mais importante para o financiamento das unidades da Federação.<sup>596</sup>

E essa situação fica ainda mais escandalosa quando consideramos os recursos sob controle indireto da União, através de seus órgãos e entidades da administração indireta. Não dispomos de dados recentes, mas Raul Machado Horta já chamava a atenção para o fato considerando o Relatório do Tribunal de Contas da União referente ao governo federal no exercício de 1978. Segundo o documento, nos 436 órgãos da Administração Indireta (383 autarquias, 23 empresas públicas, 23 fundações, 3 territórios federais, 3 órgãos autônomos e 1 fundo), a receita orçamentária da União correspondia apenas a 3,6% enquanto a dos órgãos descentralizados equivalia a 96,4% do total!<sup>597</sup>

Essa distribuição obedece a um esquema que enxerga na federação, em geral, um modelo hierarquizado em três níveis: o governo central no topo; os estados membros no nível intermediário; e os municípios na sua base. Outra concepção visualiza a organização federal como a separação do poder central das realidades locais, estas últimas sempre distantes do epicentro das decisões do governo da União, em unidades federadas e municípios mais próximos do povo.<sup>598</sup> Daí a necessidade de repartição de encargos e competências nessa perspectiva. Daí também a dissensão quase que natural entre o governo central e as esferas autônomas, de soberania limitada no espaço e no tempo.

Afora a importância da arrecadação do ICMS, o sistema tributário refletido na arrecadação é extremamente desigual no Brasil. Segundo José Roberto Rodrigues Afonso e Erika Amorim, os maiores Estados membros chegam a arrecadar quase dez vezes mais do que

<sup>596</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues e ARAÚJO, Erika Amorim. A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. *BNDES – Banco Federativo*. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Adenauer.doc](http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Adenauer.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2004.

<sup>597</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.

<sup>598</sup> JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

as unidades menos importantes. O mesmo ocorre no nível dos Municípios e é muito mais concentrado quando se comparam as capitais com os Municípios dos respectivos Estados. As dificuldades federativas decorrentes dessa desigualdade têm sido minoradas pelas transferências intergovernamentais, questão a ser tratada em parte destacada deste trabalho, bem assim pelas contendas fiscais.

Mas o poder central permaneceu praticamente com os mesmos encargos, sem contar que em relação a grande parte dos estados membros a situação piorou muito. Por isso a “criatividade” na busca por novos recursos. E estes vieram na forma de aumento das contribuições sociais, que tem anterioridade mitigada (noventa dias) e não reparte com estados e municípios, e do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, antigo Fundo Social de Emergência, que nem era fundo, nem social e nem de emergência.<sup>599</sup> A nova situação provocou o quase colapso da União, em face das exigências de investimentos em infra-estrutura, fundamentalmente de sua responsabilidade, sem falar nas políticas sociais nacionais e nas demandas dos estados. O aumento da participação das contribuições sociais na receita fiscal da União refletiu o comportamento defensivo desta em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988. A luta se acirrou, com a deterioração das contas públicas, transformando-se em explícito conflito fiscal.<sup>600</sup>

---

<sup>599</sup> Emenda Constitucional n.º 3, de 1993.

<sup>600</sup> AZEVEDO, Sérgio de et MELO, André. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 12, n.º 35, fev. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269091997000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 28 mai. 2004.

## 1.6 A Questão da Renúncia Fiscal

Sob tal aspecto, a competição na qual se envolvem não apenas estados membros, mas mesmo países como um todo, através de concessões de benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros,<sup>601</sup> visando a atração de investimento por Estados e Municípios, põe em destaque o problema do equilíbrio fiscal, pela perda de arrecadação resultante do processo e pela necessidade crescente de recursos pela via das transferências intergovernamentais.

Segundo Clovis Rossi, a globalização estaria levando a feroz competição das grandes empresas pela isenção de impostos.<sup>602</sup> Citando dois artigos do *Financial Times*, de Londres, informa tratar-se de problema difícil, tudo sugerindo uma batalha perdida das autoridades fiscais contra a “arbitragem de impostos”,<sup>603</sup> mecanismo pelo qual empresas multinacionais “localizam rendimentos, custos, empréstimos e lucros nas jurisdições mais favoráveis para os lucros globais do grupo”. Seria “chocante”, segundo o FT, o quadro do pagamento de impostos pelas 20 maiores companhias do mundo: “Oito delas pagaram ‘sombras negligenciáveis ou nenhum imposto’”.

No âmbito federal, esse movimento tem propiciado uma crescente busca no sentido da desvinculação de recursos por parte do governo central, seja priorizando tributos não sujeitos a

<sup>601</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 15. José Souto Maior Borges estabelece, em face da diversidade dos respectivos regimes jurídicos, distinção entre ambas as espécies de estímulos fiscais: “a meditação sobre o sistema tributário nacional autoriza ainda o discernimento entre incentivos puramente fiscais (tributários) e incentivos estritamente financeiros”. Designar-se-ia incentivo fiscal aquele concedido na via tributária e incentivo financeiro *strictu sensu* os subsídios, facilidades creditícias, prêmios de exportação etc. Vide BORGES, José Souto Maior. Subvenção Financeira, Isenção e Dedução Tributárias. *Anuário de Mestrado em Direito* (Coord. Prof. Dr. Lourival Vilanova). Recife: UFPE, n.º 1, 1977, p. 65-83.

<sup>602</sup> ROSSI, Clovis. Sues Problemas Acabaram. *Jornal Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 jul. 2004, Editorial, p. 2. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2207200404.htm>>. Acesso em 22 jul. 2004.

<sup>603</sup> Expressão utilizada no jargão de mercado financeiro e de capitais para definir a arte de comprar e vender arroz por mercadores japoneses e especuladores com tulipas holandesas em diferentes mercados, com arbitramento de lucros; hoje atualizada, envolve a compra e venda de relações entre instrumentos especulativos, aproveitando eventuais desalinhamento de preços entre mercados para o mesmo fim: arbitrar lucros. Cf. BASS, Thomas A. *Os Profetas de Wall Street*. Trad. Afonso Celso de Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 162 e 249 (Tít. original: *The Predictors*).

repartição, como as contribuições parafiscais, seja pela via fiscal, controlando com rigor os gastos públicos de Estados e Municípios.

Se os estados federados que compõe a Federação brasileira, principalmente os menos favorecidos em termos econômicos, abrem mão de suas receitas em benefício da atração de empresas para o seu território, estará se desobrigando de parte importante de sua capacidade de gerar bens e serviços, com mais custos e prejuízos para a população.<sup>604</sup> Nesse sentido, a política de incentivos sem a visão do todo tem resultado, no limite, a participação crescente do Tesouro Nacional nas despesas locais, muitas vezes em favor dos interesses de grupos ou setores não essenciais para o desenvolvimento do País como um todo. Mas, por outro lado, a organização federativa também produz conseqüências sobre esses custos, seja pela injusta discriminação de competências e de rendas previstas na Constituição, seja pela desproporcional repartição das receitas arrecadadas, à luz das desigualdades naturais existentes no País.

Esse processo potencialmente belicoso, ainda que compreensível sob o ponto de vista político, tem sido nefasto para a organização econômica e tributária nos níveis local e nacional. A insuficiência de recursos de estados e municípios, decorrente dessa inadequada repartição das receitas ou pela irregular distribuição dos encargos, tem acarretado crescente necessidade de transferências governamentais entre União, Estados e Municípios, resultando disso, pela diferença de objetivos e procedimentos dessas entidades, a necessidade de ajustamento das entidades locais a programas e projetos federais,<sup>605</sup> provocando no mais das vezes conflitos. Também se traduz em menor autonomia para Estados e Municípios, fato agravado pela constatação de que, mesmo em unidades federativas poderosas como o Estado

---

<sup>604</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 15.

<sup>605</sup> Principalmente durante o período militar após 1964. Cf. LOPREATO, Francisco Luiz C. *Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2004.



de São Paulo, com elevados níveis de renda e diversidade de produção, os recursos disponíveis chegam apenas à metade das necessidades de investimentos.<sup>606</sup>

Os dados técnicos e estatísticos dos governos, os elementos em poder do Ministério da Fazenda, através da Secretaria da Receita Federal, demonstram o extremo descasamento entre as normas emanadas da Constituição e a realidade vivida pelas unidades federativas das mais diversas regiões. Para se ter uma idéia, o ICMS, principal fonte de recursos dos estados membros no Brasil, com base de cálculos semelhante à do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, tem demonstrado perda de capacidade arrecadatória seja em épocas de crise, quando sua receita retrai-se em níveis superiores ao tributo da União, sejam em fases de crescimento econômico, quando sua elevação é inferior ao aumento de renda do mesmo tributo.<sup>607</sup>

Isso tudo põe em risco a saúde fiscal e o desempenho econômico e financeiro da Federação como um todo. Suscita, por isso, o importante debate quanto aos melhores caminhos a serem trilhados no rumo do equilíbrio e da justiça fiscais. Nesse sentido, a maior ou menor competência no tratamento da questão poderá trazer — e efetivamente tem trazido — resultados indesejáveis para a convivência política do órgão central e das entidades federadas, constituindo-se uma dessas consequências indesejáveis o que se convencionou chamar de guerra fiscal, a competição e concorrência entre os estados membros, visando a superação das desigualdades (ou o aprofundamento delas) pela via da atração, a todo custo, de empresas e investimentos para o seu território.<sup>608</sup>

---

<sup>606</sup> LONGO, Carlos Alberto. Considerações Sobre a Distribuição de Encargos e de Receitas entre as Esferas de Governo. In ERIS, Cláudia Cunha Campos *et al.* *Finanças Públicas*. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1983, p. 153-164.

<sup>607</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 17.

<sup>608</sup> OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000, p. 15.

## 1.7 As Transferências Intergovernamentais

Como já se observou, a distribuição de encargos pressupõe uma proporcional distribuição de recursos para que a entidade federal possa fazer face às suas obrigações. Isso pode ocorrer mediante descentralização na competência arrecadatória ou pela via da centralização com distribuição dos recursos através da técnica das transferências governamentais.<sup>609</sup> A experiência americana do federalismo cooperativo, aliada à austríaca e germânica tem frutificado entre nós. Nesses países os esforços federais para integrar os governos das demais entidades federadas têm sido condicionados à aceitação de transferências ou compensações intergovernamentais. Essas transferências, que se refletem nas subvenções ou auxílios, ou outras formas de ajuda, representam eficiente meio de integração onde há comunidade de interesses federais, estaduais e municipais envolvidos.<sup>610</sup>

No Brasil, a Constituição igualmente instituiu essas transferências, que vêm a ser parcelas das receitas arrecadadas pela União e destinadas a estados membros, Distrito Federal e municípios. Seu objetivo é equilibrar a Federação e reduzir as desigualdades sociais e regionais e seus recursos tem origem nos impostos. As transferências são efetivadas pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais.

As principais transferências entre governos são realizadas da União para as demais entidades federadas: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE (21,5% da arrecadação do IR e do IPI); o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (22,5% da arrecadação do IR); o Fundo dos Programas de Financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (3% da arrecadação do IR); o Fundo de Compensação pela

---

<sup>609</sup> PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41.

<sup>610</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Considerações sobre os Rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 96, ano 24, out./dez. 1987, p. 57-64.

Exportação de Produtos Industrializados – FPEX (10% da arrecadação do IPI); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (15% dos recursos do FPM, FPE, ICMS, IPI-exp, Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 -Lei Kandir, mais uma complementação da União por aluno); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Beneficiam aos estados e Distrito Federal no Brasil o produto da arrecadação do Imposto de Renda pago por essas entidades e suas autarquias a seus funcionários (art. 157, inciso I); e vinte por cento da arrecadação do imposto residual de competência da União (art. 157, inciso II). Aos municípios pertence: o produto da arrecadação do Imposto de Renda de seus funcionários ou de suas autarquias (art. 158, inciso I); a metade da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR incidente sobre os imóveis neles situados (art. 158, inciso II); a metade da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA licenciados no território dessas entidades; vinte e cinco por cento da arrecadação o ICMS (art. 158, inciso IV).

Exemplo de transferência governamental com finalidade redistributiva parece ser a Medida Provisória n.º 193, de 24 de junho de 2004, que autoriza a União a prestar auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações.<sup>611</sup> Essa Medida Provisória garante a entrega dos recursos às unidades federadas

---

<sup>611</sup> BRASIL. Medida Provisória n.º 193, de 24 de junho de 2004. Autoriza a União a prestar auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País. *Diário Oficial da União* [da República Federativa do Brasil], Brasília, [n.º e página não informados], 25 jun. 2004, Seção 1. *Página Oficial da presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Art. 1.º Fica a União autorizada a entregar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2004, o montante de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais), com o objetivo de fomentar as exportações do País, de acordo com os critérios, prazos e condições previstas nesta Medida Provisória. Art. 2.º O montante citado no art. 1.º será entregue aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na razão de um doze avos a cada mês, observado o atendimento ao disposto no art. 9.º. Parágrafo único. A parcela pertencente a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, e ao Distrito Federal será proporcional aos coeficientes individuais de participação discriminados no Anexo a esta Medida Provisória. Art. 3.º Os recursos de que trata esta Medida Provisória serão entregues no último dia útil de cada mês, observado o disposto no art. 11. Art. 4.º Do montante dos recursos que cabe a cada Estado, a União entregará diretamente ao próprio Estado setenta e cinco por cento, e aos seus Municípios, vinte e cinco por cento. Parágrafo único. O rateio das parcelas dos Municípios obedecerá aos coeficientes individuais de participação na distribuição da parcela do

nela referidas, com parte destinada aos municípios, com vinculação à compensação ou pagamento de dívidas da entidade federada com a União.

---

ICMS de seus respectivos Estados, a serem aplicados no exercício de 2004. Art. 5.º Para a entrega dos recursos à unidade federada, a ser realizada por uma das formas previstas no art. 6.º, serão obrigatoriamente considerados, pela ordem e até o montante total da entrega apurado no respectivo período, os valores das seguintes dívidas: I - contraídas junto ao Tesouro Nacional pela unidade federada, vencidas e não pagas, computadas primeiro as da administração direta e depois as da administração indireta; II - contraídas pela unidade federada com garantia da União, inclusive dívida externa, vencidas e não pagas, computadas inicialmente as da administração direta e posteriormente as da administração indireta; e III - contraídas pela unidade federada junto aos demais entes da administração federal, direta e indireta, vencidas e não pagas, computadas inicialmente as da administração direta e posteriormente as da administração indireta. Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso III deste artigo, ato do Poder Executivo Federal poderá autorizar: I - a inclusão, como mais uma opção para efeito da entrega dos recursos, e na ordem que determinar, do valor correspondente a título da respectiva unidade federada na carteira da União, inclusive entes de sua administração indireta, primeiro relativamente aos valores vencidos e não pagos e, depois, aos vencidos no mês seguinte àquele em que serão entregues os recursos; e II - a suspensão temporária da dedução de dívida compreendida pelo inciso III do *caput*, quando não estiverem disponíveis, no prazo devido, as necessárias informações. Art. 6.º Os recursos a serem entregues mensalmente à unidade federada, equivalentes ao montante das dívidas apurado na forma do art. 5.º, serão satisfeitos pela União pelas seguintes formas: I - entrega de obrigações do Tesouro Nacional, de série especial, inalienáveis, com vencimento não inferior a dez anos, remunerados por taxa igual ao custo médio das dívidas da respectiva unidade federada junto ao Tesouro Nacional, com poder liberatório para pagamento das referidas dívidas; ou II - correspondente compensação. Parágrafo único. Os recursos a serem entregues mensalmente à unidade federada equivalentes à diferença positiva entre o valor total que lhe cabe e o valor da dívida apurada nos termos do art. 5.º, e liquidada na forma do inciso II deste artigo, serão satisfeitos por meio de crédito, em moeda corrente, à conta bancária do beneficiário. Art. 7.º Caberá ao Ministério da Fazenda apurar o montante mensal a ser entregue aos Estados e aos seus Municípios. Parágrafo único. O Ministério da Fazenda publicará no Diário Oficial da União, até cinco dias úteis antes da data prevista para a efetiva entrega dos recursos, o resultado do cálculo do montante a ser entregue aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Art. 8.º Para efeito de aplicação desta Medida Provisória, o Ministério da Fazenda definirá, em até noventa dias a contar de sua publicação, as regras da prestação de informação pelos Estados e pelo Distrito Federal sobre a efetiva manutenção e aproveitamento a que se refere o art. 155, § 2.º, inciso X, alínea 'a', da Constituição. Art. 9.º Após a definição das regras de prestação de informações mencionadas no art. 8.º, os Estados e o Distrito Federal terão sessenta dias para encaminhar ao Ministério da Fazenda os correspondentes demonstrativos. Parágrafo único. O ente federado que não enviar os demonstrativos referidos no *caput* ficará sujeito à suspensão do recebimento do auxílio de que trata esta Medida Provisória. Art. 10. A regularização do envio dos demonstrativos de que trata o art. 9.º permitirá o recebimento dos recursos no mês imediatamente posterior, observado o disposto no art. 3.º. Art. 11. Os recursos correspondentes aos duodécimos dos meses de janeiro ao mês de publicação desta Medida Provisória serão entregues pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em até dez dias contados da referida publicação. Parágrafo único. No caso deste artigo, o Ministério da Fazenda fica dispensado de observar o prazo estabelecido no parágrafo único do art. 7.º para a publicação do resultado do cálculo do montante a ser entregue aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Art. 12. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 24 de junho de 2004; 183.º da Independência e 116.º da República.

## CAPÍTULO V – GUERRA FISCAL E INJUSTIÇA TRIBUTÁRIA

---

### 1. As desigualdades regionais e pessoais

As desigualdades regionais brasileiras são parcialmente fruto da nossa situação histórica, das origens da organização nacional desde o descobrimento. Também sofreram as influências das relações políticas, sociais e econômicas que delinearam a nossa organização atual, sendo em parte resultado dessa organização que prevaleceu entre nós, destacando-se o tipo de federalismo praticado no Brasil. Na verdade, podemos afirmar, com Paulo Bonavides, que num federalismo centralizado, como até há pouco tempo se vivia, não há respeito à Constituição, à ordem jurídica, à liberdade, à autoridade; antes se faz do direito uma ficção, da segurança um abuso, das instituições uma fachada.<sup>612</sup> Essa realidade constitui elemento inerente à organização federal de estados, que pressupõe a união de comunidades em variados níveis de desenvolvimento, área, população etc.

A injustiça tributária brasileira, por sua vez, tem sido objeto de inúmeras manifestações por parte de políticos, técnicos e pela sociedade em geral. Dados oficiais informam que a carga tributária tem sido preponderantemente suportada por aqueles cuja capacidade para arcar com tal ônus tem se revelado insuficiente. Os mesmos dados também têm demonstrado que os bancos e boa parcela dos contribuintes com renda superior têm pouco ou nada contribuído para uma justa repartição da carga tributária proporcionalmente aos seus rendimentos.

---

<sup>612</sup> BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 65, ano 17, jan./mar. 1980, p. 115-126.

O Estado federal visa, como visto, a unidade na diversidade. Isso significa assegurar a todos os membros igualdade política e mecanismos de salvaguarda para evitar a dominação pura e simples dos mais poderosos em relação aos demais. Por isso, a garantia de participação dos Estados membros nas deliberações do governo central, de forma direta ou indireta, o que visa “prevenir excessos do governo nacional contra os governos locais, como também para contrabalançar o prestígio excepcional de que gozam, na câmara baixa, os Estados particulares mais populosos”.<sup>613</sup>

Com as eleições de 1982 começou nova fase no federalismo brasileiro, pela importância dos novos governos democráticos que surgiram das urnas. Isso provocou repercussão no âmbito da Federação, interferindo também no sistema tributário e das finanças públicas. Foi uma época de conflitos federativos, agravados por decisão do Supremo Tribunal Federal nos Embargos no Recurso Extraordinário n.º 94.177 SP, relator o ministro Djaci Falcão, e que decidiu, contra o interesse dos Estados, que “havendo isenção na importação da matéria prima, há o direito de creditar-se [o contribuinte] do valor correspondente, na fase de saída do produto industrializado”.<sup>614</sup> Foi justamente essa decisão que deflagrou movimento no Congresso Nacional pela Emenda Passos Porto, que introduziu dispositivo constitucional vedando o favor reconhecimento jurisprudencialmente em matéria de ICM.<sup>615</sup>

---

<sup>613</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948, p. 106.

<sup>614</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos Infringentes n.º 1204-5 DF. [Partido dos Trabalhadores - PT]. Relator Ministro Néri da Silveira. 8 de fevereiro de 1995 (ordem de desmembramento). 15 de fevereiro de 1995 (indeferimento da liminar). 15 de dezembro de 1995 (negação de seguimento). *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. Seção 1, pt. 1.

<sup>615</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967 (redação da Emenda n.º 1, de 1969). *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º n/i, 20 out. 1969 (retificada em 21 out. 1969 e republicada em 30 out. 1969), Seção 1. São Paulo: Saraiva, 32.ª ed., 1987. “Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] II – operações relativas à circulação de mercadorias realizadas por produtores, industriais e comerciantes, imposto que não será cumulativo e do qual se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado. A isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação, não implicará crédito do imposto para abatimento daquele incidente nas operações seguintes” (inciso com redação dada pela EC n.º 23, de 1.º de dezembro de 1983 – Emenda Passos Porto).

A reestruturação do pacto federativo, segundo Francisco Luiz C. Lopreato, por envolver “ampla revisão das relações intergovernamentais, dificilmente encontraria eco num momento de crise econômica e quebra do padrão de financiamento do setor público”, de forma que o conflito entre estados e União colocava-se, segundo o autor, em três planos: em primeiro, a luta por autonomia e melhor distribuição da receita; depois, a busca de saída para a crise financeira que atingia os estados; em terceiro lugar, a posição da União frente à crise, sem solução no âmbito local.<sup>616</sup>

A Emenda Passos Porto (e, depois, a Constituição de 1988), melhorou a situação dos Estados, mas ainda deixou a questão regional dependente das transferências intergovernamentais, constitucionais e voluntárias, o que punha ainda sob o controle da União as unidades federativas. Os governos dos Estados, paradoxalmente, perderam mais “autonomia nas decisões de investir uma vez que o volume de seus gastos dependia de variáveis controladas na esfera federal”.<sup>617</sup> Estava em jogo, como mais um elemento do conflito, a capacidade de endividamento estadual e de contratação de novos empréstimos. O embate ocorria em torno do percentual de rolagem da dívida vencida e a vencer; do teto máximo dos empréstimos junto ao sistema financeiro público e privado; do limite da dívida mobiliária e de sua rolagem, com possibilidade de emissão de títulos novos; e da política de crédito do governo federal (CEF, BB, etc.).

---

<sup>616</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2004.

<sup>617</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2004.

## 2. O Sistema Tributário Nacional e as desigualdades

O Sistema Tributário Nacional no contexto brasileiro tem desempenhado um papel altamente concentrador de poderes tanto do ponto de vista federativo quanto da cidadania, agravando e aprofundando os desequilíbrios regionais e individuais, não tanto pela via da distribuição de recursos entre as unidades federadas, inclusive os Municípios, mas principalmente no que pertine à distribuição das competências arrecadatórias. Segundo Carmem Lúcia Antunes da Rocha, há inúmeras dificuldades com os conflitos envolvendo as unidades federadas e entre estas e a União, principalmente no que diz respeito à guerra fiscal, que vem se acirrando.<sup>618</sup>

Naturalmente que as dificuldades enfrentadas pelos entes federativos, dotados de autonomia em relação ao exercício e à administração de suas competências, traz embutida a possibilidade de conflagração fiscal. Como antes observado, não significa dizer que a simples competição e os interesses divergentes qualifiquem as condutas dos estados membros ou dos municípios como hostis. Aliás, o próprio espírito federal traz em sua natureza essa competição e o seu lema principal é justamente unidade na diversidade. O que se quer estabelecer, aqui, é algo mais estrutural, que impede a integração e o desenvolvimento local, ou condena a unidade federativa a ser eternamente subdesenvolvida.

O nosso Sistema Tributário, nesse sentido, não contemplou receitas suficientes aos estados membros e, mesmo aos municípios — bem aquinhoados pela Carta de 1988 — para o cumprimento de suas funções. Isso fica claro pela própria dependência das transferências governamentais, constitucionais ou voluntárias. Não que essas transferências não constituam aspecto positivo do federalismo. Muito pelo contrário. Significam a possibilidade de

---

<sup>618</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217.



integração, de concretização de um projeto comum em relação à diversidade de realidades nacionais. Mas não pode traduzir-se em garrote a escravizar as administrações, a subordinar política e administrativamente as entidades federadas.

Da mesma forma, a descentralização de recursos realizada pela Constituição de 1988, favorecendo principalmente os Municípios, não foi seguida pela necessária descentralização de encargos. A questão parece ser das mais complexas, por envolver interesses de natureza não apenas econômica ou jurídica, mas de índole política, também, e, às vezes, pessoal. Como observou argutamente Helenilson Cunha Pontes, ninguém quer perder receitas, ao contrário, se deseja mais recursos. Em contrapartida, nada de mais encargos. A União não quer abrir mão de sua estrutura gigantesca porque isso significa perda de poder de “barganha política”.<sup>619</sup> Para José Serra, “o Congresso também não quer a descentralização, pois os deputados e senadores necessitam das transferências como forma de obter votos e apoio nas suas campanhas eleitorais”. Por sua vez, trabalham contra a descentralização as corporações de funcionários, “pois a centralização, supostamente, aumenta seu poder de reivindicação”.<sup>620</sup>

Na verdade, a teoria federativa não depende apenas da organização constitucional dos poderes, como muito bem salientou José Alfredo de Oliveira Baracho. Está muito mais vinculada aos equilíbrios administrativos e financeiros, exigindo que as competências legislativas e executivas mantenham certa harmonia, condicionando-se em função da repartição dos recursos entre as entidades.<sup>621</sup> Mas não apenas em matéria tributária. Os incentivos também são importantes para a promoção do equilíbrio. A Medida Provisória de n.º 1532, de 18 de dezembro de 1996, que instituiu regime automotivo paralelo e privilegiado

<sup>619</sup> PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41.

<sup>620</sup> SERRA, José. *Orçamento no Brasil – As Raízes da Crise*. São Paulo: Atual, 1994, *apud* PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41.

<sup>621</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 202, out./dez. 1995, p. 49-60.

para o Norte, Nordeste e o Centro-Oeste, concedendo incentivos fiscais à montadoras estrangeiras de veículos, é exemplo disso.<sup>622</sup> Porque o desequilíbrio proporciona a política do “salve-se quem puder”, justamente o que parece estar ocorrendo no Brasil. A União, nesse sentido, busca recursos pela via das contribuições, sem reparti-las com os demais entes federados, ou mediante o chamado Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, que desvincula parte dos recursos destinados à intervenção setorial em todo o território nacional. Isso faz com que uma das características essenciais do federalismo, a diversidade, ganhe proporção exagerada, em sacrifício da unidade.

É necessário, pois, que o poder central leve em consideração os interesses das comunidades parciais, ainda que se reconheça a importância da integração das finanças públicas e a estabilidade econômica que disso resulta, bem assim que as representações políticas e o árbitro do modelo — o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal — ocupem seus respectivos lugares e chamem para si a responsabilidade para a coordenação ou superação dos conflitos, a fim de que a diversidade possa tornar-se saudável, em vez de autofágica. Afinal de contas, como mostra Paulo de Figueiredo, temos no Brasil governadores, prefeitos, deputados, magistrados etc., de naturalidades diferentes governando, legislando ou decidindo em locais distintos de sua origem, numa grande integração que, diferentemente do que possa aparentar, apenas justifica a Federação.<sup>623</sup>

---

<sup>622</sup> Tal Medida Provisória foi reeditada sob os n.º 1532-1, em 16 de janeiro de 1997, e 1532-2, em 13 de fevereiro de 1997, e posteriormente convertida na Lei n.º 9.440, de 14 de março de 1997, que estabeleceu incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e deu outras providências.

<sup>623</sup> FIGUEIREDO, Paulo de. O Sistema Federalista e a Integridade do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar. 1985, p. 75-124.

### 3. As omissões do Congresso e a Posição do Supremo Tribunal Federal

No seu *Tratado de Monarquía*, afirma Dante que “*donde puede sobrevenir litigio tiene que haber juicio*”.<sup>624</sup> Não resta dúvida de que o Brasil conta com instância própria — o Supremo Tribunal Federal — para o controle dos atos tendentes a violar as garantias da Federação. Por sua vez, conquanto verdadeiro que o Congresso não vela bem pelas suas prerrogativas — vejam-se as invasões de competência antigas e recentes com as medidas provisórias — não menos verdade é que o Poder Judiciário tem sido cuidadoso (às vezes cuidadoso demais) com os litígios que envolvem interesses das unidades federadas, tanto no que respeita aos eventuais excessos da União quanto aos Estados membros, ou destes em relação aos Municípios. A cláusula pétrea, pois, não constitui apenas norma simbólica destituída de qualquer efetividade.

A Suprema Corte brasileira cumpriu importante papel no princípio do Século passado para a garantia das instituições, inclusive para a integridade e consolidação territorial do Brasil, embora tenha cometido também suas faltas.<sup>625</sup> Na vigência da atual Constituição, a matéria de conflitos federativos há de ser necessariamente julgada pelo STF. Não há possibilidade de haver julgamento por outras instâncias até julgamento final, em grau de recurso, no Pretório Excelso. Daí a importância daquele Sodalício como Tribunal Constitucional, Tribunal da Federação.

<sup>624</sup> ALIGHIERI, Dante. *Tratado de Monarquía*. Trad. Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 91 (Tít. Original: *De Monarchia*). “Entre duas ordens nas quais nenhuma está sujeita à outra pode surgir litígios. E porque uma delas não pode julgar a outra sendo ambas iguais, há que ter um terceiro de ampla jurisdição que ostente poder sobre ambas” (p. 91-92). Para Dante, este poder é o Imperador, já que defende a Monarquia. Mas a necessidade de um árbitro desses conflitos está pacificada na experiência histórica.

<sup>625</sup> Raul Machado Horta relata a timidez do STF quanto à invasão da autonomia municipal e à usurpação das próprias prerrogativas do Poder Judiciário pelos estados membros nas suas Constituições após 1891, ao atribuírem às Assembléias Legislativas e, mesmo, aos presidentes de unidades federadas, o poder de suspender resoluções dos poderes municipais. HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 383-384 e 385.

Mas o STF tem sido chamado a julgar ações propostas por um estado contra lei de outro de maneira pontual, mas não tem assegurado um ambiente de maior cooperação federativa.<sup>626</sup> Isso equivale a omissão. Carmem Lúcia Antunes Rocha cita o caso de Minas Gerais e a privatização da Eletropaulo, em que o STF não julgou prontamente ação direta de inconstitucionalidade da exclusão feita por edital com base em lei estadual exclusiva. Reclamava a professora mineira de que houvera pedido de vista em maio de 2001 e até novembro do mesmo ano não se trouxera o processo para julgamento, caracterizando caso de “negativa de jurisdição constitucional” em tema sensível, em que a própria Federação estaria ameaçada.<sup>627</sup>

A mesma jurista traz um outro exemplo de descuido do Supremo com a Federação. Em setembro de 1991, foi ajuizada ação direta de inconstitucionalidade em que se discutia a lei de privatização que atingia a Usiminas, juntamente com a ADIN n.º 562, interpostas respectivamente pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB e Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. A cautelar foi indeferida sob a justificativa de que se acaso fosse comprovada inconstitucionalidade a final, a venda no processo de privatização poderia ser desfeita. Ainda assim, o feito permanecia no Ministério Público para parecer de março de

---

<sup>626</sup> DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol. 18, jun. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782002000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 set. 2004.

<sup>627</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217. O governo de Minas alegara: “eu hoje transijo com isso e amanhã me impedem de fazer alguma coisa que seja do interesse do povo de Minas Gerais, ou qualquer Estado. Então, como um edital não pode cercear a autonomia de uma entidade da federação, quero que vocês me digam que isso não é possível” (p. 186). A ADIN foi julgada improcedente somente em abril de 2004, havendo o STF entendido que, “economicamente previsível que a aquisição do controle acionário por ‘qualquer empresa estatal’ de outro Estado federado não conduziria a investimentos no setor. Princípio da estabilidade da federação; preservação das relações entre estados-membros. Impossibilidade dos interesses de um Estado se submeterem aos interesses e decisões políticas de outro, ainda que pela interposição de uma empresa estatal” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2452 SP [Governador do Estado de Minas Gerais versus Governador do Estado de São Paulo e Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo]. Relator Ministro Nelson Jobim. 30 de abril de 2004. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados]. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2004.

1997 até novembro de 2001. Indagado a respeito, o ministro Relator informou que tentara colocar as ações em pauta umas cinco ou seis vezes, sem conseguir.<sup>628</sup>

Quando age, no entanto, muitas vezes o STF não atinge o âmago da proteção federativa. É o caso de Lei do Estado do Amazonas que autorizara o Poder Executivo a regular a saída de produtos locais (madeira de certa espessura) com vista ao fomento da industrialização da região. Para tanto, poderia oferecer vantagem tributária em relação à venda do produto beneficiado ou semimanufaturado para fora do Estado, como opção do produtor. Com base na competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, art. 22, inciso VIII), o Supremo declarou a inconstitucionalidade da legislação (Representação n.º 1.049), entendendo invadida competência federal.

Segundo Torquato Jardim, a decisão do STF considerou o conflito tão somente sob o prisma do comércio interestadual, não examinando com atenção a questão federativa, do ponto de vista jurídico-econômico. É que, diferentemente de precedente envolvendo o Estado do Pará (Representação n.º 1.029), que proibia saída de madeira *in natura*, no caso do Amazonas a vantagem oferecida não restringia o comércio nacional, apenas oferecia alternativa ao produtor para beneficiar certas linhas do produto (com espessura de certa dimensão). Pretendia-se estimular o emprego de mão-de-obra qualificada com acréscimo de valor agregado ao produto. Constituía opção do produtor, não proibição de saída do produto ou indevida interferência nas relações interestaduais, portanto, sem infringência ao princípio

---

<sup>628</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217. A ADIN n.º 562 foi julgada prejudicada em face de reedições posteriores da Medida Provisória original, depois convertidas na Lei n.º 9.491/97; a ADIN n.º 586 foi igualmente tida como prejudicada, em face da decisão do STF na ADIN n.º 562, “quando foram consideradas sem a necessária relevância, para efeito de concessão da cautelar ora pleiteada” Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 562 UF [Partido Socialista Brasileiro – PSB versus Presidente da República e Congresso Nacional]. Relator Ministro Ilmar Galvão. 1.º de julho de 1998. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados], 16 out. 1998, p. 6. Seção 1, pt. 1. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2004; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 586 UF [Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais versus Presidente da República e Congresso Nacional]. Relator Ministro Ilmar Galvão. 26 de abril de 2000. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados]. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2004.

federativo. O risco apontado é de que a cláusula do comércio interestadual, por demais abrangente, possa restringir a ação de estados e municípios em relação às competências concorrentes, como proteção ao meio ambiente, saúde, combate à poluição, transporte e defesa do consumidor, todas com relações próximas à atividade comercial.<sup>629</sup>

Aliás, como ocorreu nos Estados Unidos, segundo relata Bernard Schwartz. Lá estava em jogo o valor do salário mínimo e a jornada máxima de trabalho, fixados nacionalmente pela Lei dos Padrões de Trabalho Justo, de 1938. Essa lei vedava ainda a remessa, para o comércio interestadual, dos bens produzidos em desconformidade com a sua disciplina. A Suprema Corte havia anteriormente desconsiderado legislação nacional semelhante que restringia a colocação, no comércio interestadual, do produto do trabalho infantil com fundamento nos poderes reservados, segundo os quais não poderia a União intervir na autonomia dos estados membros. Nesse caso, porém, modificando orientação anterior, a decisão foi no sentido de que “o poder do Congresso, de acordo com a Cláusula de Comércio, é absoluto para excluir qualquer artigo da questão do comércio interestadual somente segundo as proibições específicas da Constituição”.<sup>630</sup>

No Brasil, em conflito envolvendo estado membro e comunidade local, decidiu o Supremo Tribunal Federal não ser possível invadir a constituição estadual competências fora da esfera de sua titularidade para regular matéria de atribuição exclusiva do Município. Frisou o STF que na disciplina de sua competência, deveriam os Estados membros observar as limitações postas pela Constituição Federal, fronteira da competência das unidades federadas. No seu voto, deixou consignado o ministro Maurício Corrêa que, fixada a competência exclusiva do Município sobre determinada matéria, como expressão de sua autonomia, “revela-se inaceitável a limitação imposta pela Constituição do Estado aos seus municípios. A

---

<sup>629</sup> JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.

<sup>630</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 33 (Tít. original: *American Federalism: A Contemporary View*).

autonomia outorgada aos estados para se auto-organizarem não é ampla e irrestrita, estando sujeita a limites impostos pela própria Constituição Federal”.<sup>631</sup>

Mas foi além o ministro relator na definição dos limites aos quais se subordinam os estados membros como integrantes da Federação: “É certo — disse — que da mesma forma como o estado deve sujeitar-se aos postulados federais, os municípios subordinam-se não só a esses, mas também aos princípios fixados na Constituição do respectivo Estado-membro”. Isso significa que a sujeição municipal tem limites, não podendo o Estado membro avançar para atingir o exclusivo interesse local, protegido pela Constituição Federal.<sup>632</sup> Como se pode observar, quando decide, o Supremo Tribunal Federal tem dado respostas satisfatórias relativamente às questões envolvendo matéria federativa.

Por outro lado, também é verdade que existem exceções ao controle jurisdicional das invasões de competência, em casos nas quais o STF não cumpre a contento a sua missão fundamental de guarda da Constituição. Isso tem acontecido em várias questões, como nas ações diretas de inconstitucionalidade que questionam partes da Lei de Responsabilidade

<sup>631</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2738-7 PB. [Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB *versus* Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba]. Relator Ministro Maurício Corrêa. 8 de maio de 2003. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 12 dez. 2003, p. 63. Seção 1, pt. 1. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2004. Eis a ementa: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. SUBSÍDIOS DO VICE-PREFEITO. FIXAÇÃO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. INOBSERVÂNCIA. PRECEDENTES. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 29, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VINCULAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Remuneração dos agentes políticos municipais. Matéria disciplinada pela Constituição estadual. Impropriedade da via legislativa. Compete ao município fixar a remuneração devida aos seus agentes políticos, por se tratar de questão do seu exclusivo interesse (CF/88, artigo 29, V). Precedentes. 2. Vinculação de vencimentos. Impossibilidade. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XIII, veda a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 5.º do artigo 23 da Constituição do Estado da Paraíba”. Vide tb. a revista *Fórum Administrativo. Direito Público. Doutrina, Jurisprudência Seleccionada, Legislação Interpretada*. Belo Horizonte: Editora Fórum, n.º 35, ano 4, jan. 2004, p. 3377-3379.

<sup>632</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2738-7 PB. [Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB *versus* Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba]. Relator Ministro Maurício Corrêa. 8 de maio de 2003. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 12 dez. 2003, p. 63. Seção 1, pt. 1. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2004. Vide tb. a revista *Fórum Administrativo. Direito Público. Doutrina, Jurisprudência Seleccionada, Legislação Interpretada*. Belo Horizonte: Editora Fórum, n.º 35, ano 4, jan. 2004, p. 3377-3379.

Fiscal. Em primeiro lugar, omitindo-se do julgamento de grade parte delas;<sup>633</sup> em segundo lugar, homologando as invasões de competência da União, ou, com mais propriedade, do Poder Executivo da União, como é o caso de diversos dispositivos da referida Lei.<sup>634</sup>

O mesmo Supremo Tribunal Federal, no entanto, examinando a constitucionalidade de disposição constante de constituição estadual que avançava na competência municipal, retirando do Município a competência para definir os subsídios do vice-prefeito decidiu julgar procedente ação direta e declarar a inconstitucionalidade do dispositivo.<sup>635</sup> Evitou, assim, no nível intermediário, a violência à autonomia da entidade menos visível da Federação, fazendo crer em critérios muito tópicos na fundamentação dos julgamentos dessa natureza.

Em matéria financeira, a Constituição e a legislação nacionais estabelecem fórmulas de controle da guerra fiscal no País. E a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ratificado essa legislação. Em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transportes Interestaduais e Intermunicipais e de Telecomunicações – ICMS, por exemplo, a concessão de benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros por parte dos Estados depende de convênio celebrado por decisão unânime dos Estados e Distrito Federal.

<sup>633</sup> Das oito ações ajuizadas contra a LRF até novembro de 2001, Carmem Lúcia Antunes da Rocha afirma nenhuma haver sido julgada. ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217.

<sup>634</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2250 DF. [Partes não informadas]. Relator Ministro Ilmar Galvão. 2 de abril de 2003. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados], 1 ago. 2003, p. 100, Seção 1, pt. 1. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2004. Discutia-se na ação a constitucionalidade o art. 51 da LRF (LC n.º 101/00), que impõe exigências de prestação de contas a estados e municípios como requisitos para o recebimento de transferências voluntárias da União. A essência da decisão cautelar foi de que “a sanção imposta aos entes federados que não fornecerem dados para a consolidação de que trata o art. 51 da LC 101/2000 igualmente não implica ofensa ao princípio federativo, uma vez que as operações de crédito são englobadas pela mencionada regra constitucional e que o texto impugnado faz referência tão-somente às transferências voluntárias”.

<sup>635</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2738-7 PB. [Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB versus Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba]. Relator Ministro Maurício Corrêa. 8 de maio de 2003. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 12 dez. 2003, p. 63. Seção 1, pt. 1. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2004. Vide tb. a revista *Fórum Administrativo. Direito Público. Doutrina, Jurisprudência Seleccionada, Legislação Interpretada*. Belo Horizonte: Editora Fórum, n.º 35, ano 4, jan. 2004, p. 3377-3379.



O STF tem ratificado essa disciplina legal. Nesse sentido, firmou na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1247-9, do Pará, que o constituinte teve o “propósito de impedir a ‘guerra tributária’ entre os Estados-membros”, enunciando postulados e fixando diretrizes destinados a compor o estatuto constitucional do ICMS. No venerando acórdão, deixou consignado o relator, ministro Celso de Mello, que os convênios interestaduais constituem pressuposto essencial à válida concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais, sendo sua precípua função justamente compor os conflitos necessariamente resultantes daquelas concessões.<sup>636</sup>

Tanto o Congresso Nacional quanto o STF, pois, ainda que com participação relevante na definição das linhas do modelo brasileiro de Federação, parecem aquém em suas atuações quanto às atuais exigências do moderno federalismo, permitindo concluir pela omissão do primeiro e pela ação até certo ponto tímida quanto às obrigações que lhe são impostas pela Constituição, sendo urgente uma tomada de posição a respeito por tais Instituições.

#### 4. Em defesa do Federalismo Tributário no Brasil

Tomamos como certo que o federalismo evoluiu de um modelo dualista para uma forma de cooperação intergovernamental atualmente, resultante muitas vezes de práticas políticas informais.<sup>637</sup> Também estamos de acordo que qualquer modelo de federalismo que

---

<sup>636</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1247-9 PA. [Procurador-geral da República *versus* Governador do Estado do Pará e Assembléia Legislativa do Estado do Pará]. Relator Ministro Celso de Mello. 17 de agosto de 1995. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 8 set. 1995, p. 28354, Seção 1, pt. 1. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2004. O acórdão também é citado por MEDEIROS NETTO, João da Silva. Guerra Fiscal entre os Estados. *Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/Consleg/Estudos/306768.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2004.

<sup>637</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de

pretenda promover a união de Estados traz conseqüências positivas e negativas que deverão ser avaliadas à luz das peculiaridades das coletividades em questão. Uma justa distribuição de rendas ou a mais produtiva repartição de competências e de receitas tributárias entre as entidades federadas haverá de levar em consideração certas conveniências amplamente conhecidas e experimentadas por uniões federais e estados unitários na história.

Pode-se, então, relacionar inúmeras qualidades do federalismo, que se ajustam às exigências de melhor convívio entre as entidades. Bryce vislumbra pelo menos oito: o poder de unificação de comunidades diversas sob um governo nacional, mantendo o nível local de administração; a promoção eficiente do desenvolvimento, pela variedade de métodos adaptáveis a cada uma das realidades locais, sem embaraços à liberdade de iniciativa, impedir mais o surgimento de governos tirânicos; a proteção federal aos autogovernos locais, estimulando os vínculos do povo da região pelas questões de interesse local e favorecendo a boa condução da administração, tanto em face do conhecimento das peculiaridades da região, quantos pela fiscalização dos seus habitantes, mais próximos da administração; possibilidade de experiências políticas e administrativas em níveis menores antes de aplicação à União; transferência de funções pouco importantes para a legislatura dos estados membros, liberando o Congresso Nacional de encargos excessivo; redução dos riscos a que se expõe como estado pela extensão e diversidade territorial.<sup>638</sup>

É que segundo o princípio da comodidade, que se conjuga com o da subsidiariedade, nenhum serviço que possa ser executado localmente deve ser remetido à esfera da federação. Isso porque o custo local é mais reduzido e porque a padronização nacional do bem ou serviço

---

Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 202, out./dez. 1995, p. 49-60.

<sup>638</sup> Faz Bryce a respeito a interessante analogia do estado federal com um navio dividido em compartimentos estanques, de modo que eventual vazamento num deles apenas danificaria a carga respectiva, enquanto o restante permaneceria seco e o barco flutuaria sem problemas. Cf. BRYCE, James. *A Comunidade Americana*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 97-100 (Tít. original: *The American Commonwealth*). Vide tb. referência aos méritos do federalismo americano, diretamente da edição inglesa. Cf. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.

oferecido, conquanto às vezes mais barato, geralmente não atende às peculiaridades locais. A complexidade das relações políticas, sociais e econômicas do último século, por sua vez, impôs novas formas de relacionamentos entre estados no plano externo e interno, especialmente nas federações. Tornou-se, assim, imprescindível harmonizar a economia dos empreendimentos com a boa prestação de serviços à comunidade, requerendo mais e mais descentralização das decisões políticas e das receitas.<sup>639</sup>

As modificações sofridas pelo federalismo, portanto, o foram na perspectiva do suprimimento das necessidades que atingiram os estados em geral e as federações, no particular. A intervenção no domínio econômico e as exigências públicas de desenvolvimento, de serviços, da presença, enfim, do Estado junto às demandas da população, criaram o ambiente propício para o aparecimento desse novo federalismo. Mas há um risco embutido nesse novo federalismo, que diz respeito ao resultante crescimento dos poderes da União, fruto das exigências intervencionistas mencionadas, que Raul Machado Horta teme levar a um “federalismo unitário”.<sup>640</sup> Esse exagero No Brasil, no entanto, não se pode afirmar que esse modelo se desenvolveu a contento, nada obstante os inegáveis avanços a partir do verdadeiro estado unitário que reinava sobre nós.

Diante disso, em vista da injusta estrutura do Sistema Tributário Nacional, o mínimo que se pode pleitear é a reconstituição federal do Brasil, através de uma reforma tributária que permita a sobrevivência dos estados e municípios mais pobres, de forma inteligente e justa, sem prejudicar a União. Com diria Nélson Saldanha, é hora de “pensar-se na viabilização de um autêntico federalismo para o Brasil”.<sup>641</sup> A forma com que hoje se repartem as competências e o produto da arrecadação, em face daquela estrutura, e a irracionalidade dos

---

<sup>639</sup> BORJA, Célio. Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, ano XVIII, jan./mar. 1985, p. 138-144.

<sup>640</sup> HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.

<sup>641</sup> SALDANHA, Nelson. *Constituição & Crise Constitucional*. Recife: OAB – UNICAP – FASA, 1986, p. 24.

controles sobre os benefícios e incentivos fiscais não podem continuar sob pena de aprofundamento dos conflitos fiscais e do esfacelamento do federalismo brasileiro.

A União Européia tem dado passos largos nesse sentido, que podem auxiliar o Brasil no desenvolvimento de medidas ajustadas à realidade local. O Tratado de Roma visa prevenir não apenas possíveis conflitos fiscais no âmbito da União, mas leva em conta também as peculiaridades ou circunstâncias que possam favorecer a discriminação positiva entre estados membros, mediante a admissão de “auxílios” (incentivos ou benefícios fiscais) a produtos ou serviços nacionais, em desigualdade com o produto externo. Assim, além dos auxílios tradicionais,<sup>642</sup> culturais, inclusive, admite-se a compatibilidade de outros destinados a reduzir as desigualdades regionais, como os destinados a promover o desenvolvimento econômico de regiões onde o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave subemprego; os destinados a fomentar projetos importantes de interesse comum, ou sanar perturbação grave da economia de Estado-membro; os destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira a contrariar o interesse comum etc.

Nesse sentido, além do dever de evitar embaraços à circulação de mercadorias por parte dos estados membros (art. 9.º e 12 do TCE), a Comunidade não admite, por incompatibilidade com o mercado comum e livre, os auxílios estatais que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, “na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros [...], favorecendo certas empresas ou certas produções” (art. 92, item 1). Excetuam-se os auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais, se

---

<sup>642</sup> Os de natureza social, atribuídos a consumidores individuais que não discriminem os produtos pela sua origem, os destinados a remediar danos por calamidades naturais ou acontecimentos extraordinários e aqueles atribuídos à economia de certas regiões da República Federal da Alemanha afetadas pela divisão da Alemanha, desde que sejam necessários para compensar as desvantagens econômicas causadas por esta divisão (art. 92, item 2, alíneas “a” a “c”).

concedidos sem discriminação quanto à origem dos produtos, e os auxílios destinados a remediar os danos por calamidades naturais ou acontecimentos extraordinários.

O Tratado prevê o exame permanente, pela Comissão, em cooperação com os Estados-membros, dos regimes de auxílios existentes, propondo as medidas exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado comum. Ao examinar os auxílios, a Comissão Europeia levará em conta tanto a origem como o emprego da arrecadação dos tributos, a fim de verificar o alcance do benefício. O Tribunal de Justiça da Comunidade, por sua vez, examina eventuais descumprimentos da determinação. Para isso, tem considerado incompatíveis com o direito comunitário as exações ou favores, por mínimos que sejam, que possam aparentar agressão à livre concorrência, nos termos do art. 92, que proíbe qualquer ajuda estatal que desfavoreça a livre competição, e do art. 95, do Tratado, que proíbe discriminação contra produtos estrangeiros.<sup>643</sup>

Talvez não tenhamos seguido, na Constituição de 1988, os sábios conselhos de Raul Machado Horta, no sentido de que deveríamos reconstruir a Federação a partir de uma repartição de competências que redefinisse com rigor as esferas de atuação de todos os níveis de governo. Ou que abandonássemos a repartição clássica oriunda do constitucionalismo americano, já ultrapassado na sua própria casa, que conduziu também lá à centralização dos poderes federais e à negação dos poderes locais.<sup>644</sup>

---

<sup>643</sup> EZCURRA, Marta Villar. *Las Ayudas Estatales de Carácter Fiscal y el Derecho Comunitario: Algunas Notas Sobre su Diferencia de los Tributos Internos Discriminatorios y las Exacciones de Efecto Equivalente a Propósito del Primer Informe Sobre el Código de Conducta Fiscal*. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 74, [s.d.], p. 150-157. Isso não se aplica à cobrança de tributos que tenham como contrapartida um serviço administrativo beneficiando o agente econômico. Por outro lado, o TJCE considera incidir na proibição a isenção quando esta beneficie grande parte da produção nacional ou quando a destinação dos valores arrecadados serve para indenizar o produtor respectivo, casos enquadrados como direito aduaneiro indevido. O mesmo não ocorre o benefício é destinado aos consumidores (p. 152).

<sup>644</sup> HORTA, Raul Machado. *Estrutura da Federação*. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.

## CAPÍTULO VI - CONCLUSÕES

---

O federalismo, como forma de estado ou modelo de sociedade, esboça um projeto de aperfeiçoamento das relações estatais e humanas sob o ideal da paz e da segurança universais, ou, ao menos, no âmbito dos diversos Estados federalizados. Veja-se o exemplo da Europa unido sob o lema “unida na diversidade”. Para isso, utiliza-se de toda a experiência histórica acumulada durante milênios pela civilização humana no sentido de afirmar, com Dante, que *“La paz universal es entre todas las cosas la mejor para obtener nuestra humana beatitud”*. São, portanto, muitas as conclusões a que poderemos arrolar no âmbito deste estudo, algumas já expostas no corpo do trabalho, e resumidas na expressão citada. Mas podemos reiterar e acrescentar, a título de conclusão, que:

- a) o federalismo constitui fórmula jurídica-política pragmática de convivência da diversidade na unidade, permitindo que estados soberanos passem a conviver sob um poder central dotado de soberania, que divide com as unidades que lhe integram sob o título de autonomia, num misto de forma confederativa e estado nacional;
- b) a autonomia pode ser traduzida, pragmaticamente, como independência econômica e financeira dos estados membros da Federação, pela discriminação das competências, particularmente as tributárias e de rendas, sem olvidar-se, evidentemente, os elementos historicamente característicos dessa especial forma de Estado, como as autonomias constitucional, política e administrativa;
- c) a forma federal de Estado mais recomendável é aquela que alia uma repartição realista de competências e de rendas entre a União e as demais entidades federativas, visando outorgar-lhes verdadeira autonomia, sem prejuízo da cooperação recíproca, conforme o exemplo histórico do século passado;

- d) a cooperação no âmbito econômico-financeiro representa eficiente mecanismo para a integração das entidades federadas, principalmente nas matérias em que há universalidade de interesses federais, estaduais e municipais envolvidos; mas traz também o germe do crescimento dos poderes da União, tendente para uma espécie de “federalismo unitário”;
- e) o desequilíbrio entre as entidades da Federação, se excessivamente centralizadora, por um lado, ou excessivamente autonômica, por outro, pode levar a litígios de várias ordens, não se devendo confundir, entretanto, as naturais divergências inerentes à diversidade federativa com os conflitos decorrentes de desequilíbrios federativos, capazes de por em risco a Federação;
- f) em conseqüência, não se devem confundir políticas de investimento promovidas por estados membros ou municípios, dentro das regras constitucionais e legais, que cumprem relevante papel para o desenvolvimento local e nacional, com a guerra fiscal deflagrada pelas entidades federativas na competição para atrair de maneira antifederativa investimentos produtivos para os respectivos territórios;
- g) a guerra fiscal entre entidades federadas, que se distingue da diversidade inerente à forma federativa, não envolve problemas de ordem meramente jurídica ou econômica, tendo na sua base ingredientes políticos e institucionais, de maneira que somente pela constante realização constitucional, pela construção de uma prática federal segundo a realidade da Constituição, se há de pacificar as coletividades em conflito;
- h) o aprofundamento dos litígios entre entidades federativas exige pronta resolução mediante arbitramento de instância afastada das respectivas esferas de poder, merecendo especial atenção a diversidade de interesses políticos, corporativos e

pessoais de entidades, grupos e pessoas, capazes de dificultar uma melhor redistribuição de encargos e rendas entre os membros da Federação;

- i) os conflitos que se acumulam no Brasil em decorrência dos desequilíbrios fundamentais entre a União e os estados membros, e mesmo destes entre si, exigem urgente reexame do papel do Supremo Tribunal Federal como instituição federativa, para que nossa Suprema Corte possa atuar como Corte Constitucional, sem os embaraços que tem hoje, em face das inúmeras competências que o assoberbam.



## BIBLIOGRAFIA:

---

- AFFONSO, Rui de Brito Álvares et SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Empresas Estatais e Federação*. São Paulo: Fundap, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: Fundap, 1995.
- ALBERTINI, M. *Il Federalismo e lo Stato Federale. Antologia e Definizione*. Milano: Giuffrè, 1963.
- ALIGHIERI, Dante. *Tratado de Monarquía*. Trad. Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947, p. 83 [Tít. Original: não informado].
- ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Trad. do inglês por Joubert de Oliveira Brízida (Trad. para o inglês por Frederik S. Carney). Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 120 (Tít. original: *Politica Methodice Digesta*).
- ALVES Filho, Ivan. *História dos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARISTÓTELES. *A Constituição de Atenas*. Trad. Francisco Murari Pires. São Paulo: Hucitec, edição bilíngüe, 1995.
- \_\_\_\_\_. Trad. Roberto Leal Ferreira. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, Coleção Estudos de Direito Tributário, 1992, 2.<sup>a</sup> tiragem (1993).
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar na Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.
- \_\_\_\_\_. Princípio Federal – Rigidez Constitucional e Poder Judiciário. *Estudos e Pareceres de Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 3, 1980.
- BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 10.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, revista e atualizada por Flávio Bauer Novelli, 1994.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade. Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Republicanas. Discurso proferido na sessão de 16 de novembro de 1890 perante o Congresso Nacional. *Pensamento e Ação de Ruy Barbosa*. Brasília: Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999.
- BARROS Júnior, Carlos S. de. *Compêndio de Direito Administrativo. Introdução*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

- BASS, Thomas A. *Os Profetas de Wall Street*. Trad. Afonso Celso de Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2000 (Tít. original: *The Predictors*).
- BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A Província*. Brasília: Senado Federal, Edição Fac-Similar, 1997.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1972.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola et PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. *Dicionário de Política*. 9.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, 1997, vol. 1.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992 (Tít. Original: *L'Età dei Diritti*).
- \_\_\_\_\_. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 4.<sup>a</sup> ed. Trad. Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1997 (Tít. original: *Diritto e Stato no Pensiero de Emanuele Kant*).
- \_\_\_\_\_. *Entre Duas Repúblicas. Às Origens da Democracia Italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001 (Tít. Original: *Tra Due Repubbliche. Alle Origini della Democrazia Italiana*).
- \_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988 (Tít. original: *Liberalismo e Democrazia*).
- \_\_\_\_\_. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: Editora da UNB, 1999 (Tít. Original: *Teoria dell'Ordinamento Giuridico*).
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRONOWSKI, Jacob. *As Origens do Conhecimento e da Imaginação*. Trad. Maria Julieta de Alcântara Carreira Penteado. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: UNB, 1997 (Tít. Original: *The Origins of Knowledge and Imagination*).
- BRYCE, James. *A Comunidade Americana*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967 (Tít. original: *The American Commonwealth*).
- CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, vol. I.
- CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1979.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1992.

\_\_\_\_\_. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

CASSEB, Paulo Adib. *Federalismo – Aspectos Contemporâneos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, Coleção Saber Jurídico, 1999.

CASTRO, Demian. A Política de Incentivos Fiscais no Paraná. *Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público, 1999, p. 106-140.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a Republica Brasileira*. Brasília: UNB, Coleção Temas Brasileiros, vol. 48, 1983.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo Gonçalves. A Política de Incentivos Fiscais no Estado do Rio de Janeiro. *Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público, 1999, p. 77-105.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira (1891) [Comentada]*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, Coleção História Constitucional Brasileira, Edição Fac-Similar, 2002.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988. Sistema Tributário*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

\_\_\_\_\_. *Federalismo Fiscal*. Barueri – SP: Manole, 2004.

CORWIN, Edward S. *A Constituição Norte-Americana e seu Significado Atual*. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar, s/d (Tít. original: *The Constitution and What it Means Today*).

COSTA, Gustavo de Freitas Cavalcanti. *Federalismo & ICMS. Reflexões Tributárias*. Curitiba: Juruá, 1999.

COULANGES, Fustel. *A Cidade Antiga*. Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2000 (Tít. Original: *La Cité Antique*).

COWELL, F. R. *Cícero e a República Romana*. Trad. Maria Helena Albarran de Carvalho. Lisboa: Editora Ulisseia Ltda., 1967 (Tít. Original: *Cicero and the Roman Republic*).

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo nos Tribunais*. São Paulo: Saraiva, 1979.

\_\_\_\_\_. *Do Desvio de Poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

DAIN, Sulamis. Federalismo e Reforma Tributária. In *A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados*. Rui de Brito Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 356-370.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e Constituinte*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DANTAS, Ivo. *Aspectos Jurídicos das Medidas Provisórias. Um Estudo Comparado dos Direitos Nacional e Estrangeiro*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Consulex, 1991.
- DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoría del Estado*. Trad. Eustáquio Galán y Gutiérrez. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1956 (Tít. original: *Lo Statu*).
- DENIAU, Jean-François. *O Mercado Comum*. Trad. Sérgio Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, Coleção “Saber Atual”, 1967 (Tít. Original: *Le Marche Commun*).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José bushatsky, 1972.
- DURAND, Ch. *Les États Fédéraux. Étude de Droit Constitutionnel Positif*. Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1930.
- ENGELS, Friedrich. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. 15.<sup>a</sup> ed. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativo pelo Poder Judiciário*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- FEITOSA, Raymundo Juliano. *Federalismo y Organización de los Estados*. Tese de Doutorado. p. 147-196.
- \_\_\_\_\_. *Finanças Públicas e Tributação na Constituinte: 1987/1988. Federalismo, Finanças Públicas, Tributação, Orçamento*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- FERRARI, Sérgio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Do Processo Legislativo*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *A Medida Provisória na Constituição*. São Paulo: Atlas, 1991.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: *Manuales de la Revista de Occidente*, 1953.

- GALBRAITH, John Kenneth. *O Novo Estado Industrial*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Pioneira, 1983 (Tít. original: *The New Industrial State*).
- GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. O Federalista. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973, p. 91-184.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Trad. Luis Tobío. México: Fondo de Cultura Económica, 1942, quinta reimpressão, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 1992, (Tít. Original: *Staatslehre*).
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998 (Tít. Original: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*).
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- JEFFERSON, Thomas. Escritos Políticos. Selec. Francisco Weffort. Trad. não informada. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Abril Cultural, Col. *Os Pensadores*, vol. XXIX, 1973.
- JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000 (Tít. original: *Allgemeine Staatlehre*).
- KAKU, William Smith. *O Atual Confronto Político-Institucional da União Européia. A Organização Internacional e o Federalismo em Questão*. Ijuí: Unijuí, 2003.
- KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, n.º 18, coleção Textos Filosóficos, 1995.
- KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992 (Tít. original: *The General Theory of Employment, Interest and Money*).
- KELSEN, Hans. *A Justiça e o Direito Natural* (Trad. João Baptista Machado). 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Arménio Amado, Sucessor, Coleção Stvdium, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral das Normas*. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986 (Tít. Original: *Allgemeine Theorie der Normen*).
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. do inglês por Luís Carlos Borges. 2.<sup>a</sup> ed. Martins Fontes, 1995 (Tít. Original: *General Theory of Law and State*).
- \_\_\_\_\_. *Teoria Pura do Direito*. 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Arménio Amado, 1974.
- LE FUR, Louis. *État Federal et Confédération D'États*. Paris: Marchal et BILLARD, 1896.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

- LESSA, Renato. *A Invenção Republicana*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.
- LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. *Dois Tratados sobre o Governo*. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- \_\_\_\_\_. Segundo Tratado sobre o Governo. Trad. Anoar Aiex. São Paulo: Abril Cultural, col. *Os Pensadores*, vol. XVIII, 1973, p. 37-137.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Ariel, 1970 (Tít. Original da edição Americana: *Political Power and the Governmental Process*, de 1957, University of Chicago Press; da edição alemã de 1959: *Verfassungslehre*).
- LONGO, Carlos Alberto. Considerações Sobre a Distribuição de Encargos e de Receitas entre as Esferas de Governo. In ERIS, Cláudia Cunha Campos *et al.* *Finanças Públicas*. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1983, p. 153-164.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Coleção Textos de Direito Tributário, 1994.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, Cadernos de Pesquisa, 2000.
- \_\_\_\_\_. Poder Municipal – Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- MANGABEIRA, João. *Rui Barbosa. Discursos e Conferências*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1958.
- MEDEIROS, Borges de. *O Poder Moderador na República Presidencial*. Caxias do Sul: EDUCS, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Discrecionalidade e Controle Judicial*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2.<sup>a</sup> tiragem, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de Direito Administrativo*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.<sup>a</sup> reimpressão.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948.

- MELLO, Celso D. Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional. Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. Trad. E. Jacy Monteiro. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ibrasa, 1983 (Título original: *Consideration on Representative Government*).
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1962.
- MOGI, Sobei. *The Problem of Federalism - A Study in the History of Political Theory*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1931.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000 (Tít. original: *L'Esprit des Lois*).
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 15.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MORAES, Marcos Ribeiro de. *As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha. Uma Análise Econômico-Institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.
- NOBRE Junior. Edílson Pereira. *Medidas Provisórias: Controles Legislativo e Jurisdicional*. Porto Alegre: Síntese, 2000.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Imunidades. Contra Impostos na Constituição Anterior e sua Disciplina mais Completa na Constituição de 1988*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- OCTÁVIO, Rodrigo. *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*. 5.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1935.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de et DUARTE FILHO, Francisco Carvalho. *A Política de Incentivos Fiscais em Minas Gerais. Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público, 1999, p. 17-76.
- OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e Guerra Fiscal. Alguns Aspectos, Alguns Casos*. São Paulo: Pulsar, 2000.
- PARSONS, Talcott. *O Sistema das Sociedades Modernas*. Trad. Dante Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, Série Fundamentos da Sociologia Moderna, 1974 (Tít. Original: *The Sistem of Modern Societes*).
- PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, Vol. 1, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1970.

- PINTO Filho, Francisco Bilac M. *A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- PLATÃO. *A República*. Trad. Albertino Pinheiro. Bauru (SP): Edipro, Série Clássicos, 2001.
- POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Da Constituição à Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- PORFÍRIO Junior, Nelson de Freitas. Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal. In CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004, p. 1-13.
- PRADO, Sérgio et CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. *A Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap; Brasília: IPEA, Federalismo no Brasil, 2000.
- \_\_\_\_\_. Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil. *Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público, 1999, p. 6-16.
- PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Nu-Sol – Imaginário, 2001.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo Fiscal. Competência Concorrente e Normas Gerais de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- REZEK, J. F. *Direito Internacional Público. Curso Elementar*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- REZENDE, Fernando et OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.) *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Desafios da Reforma Tributária*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo e Integração Econômica Regional. Desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, FGV e Forum of Federations, 2004.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil. Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdu. Madri: Editorial Tecnos, 1973 (Tít. original: *Diritto Costituzionale*).
- SALDANHA, Nelson. *Constituição & Crise Constitucional*. Recife: OAB – UNICAP – FASA, 1986.
- SALLES, Campos. *Da Propaganda á Presidência*. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998.



- SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. *O Poder Constituinte (A Natureza e Titularidade do Poder Constituinte Originário)*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.
- SANTOS, Brasilino Pereira. *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*. São Paulo: Ltr, 1994.
- SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1992 (Tít. Original: *Verfassungslehre*).
- SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966 (Tít. Original: *American Constitutional Law*).
- \_\_\_\_\_. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 3.<sup>a</sup> tiragem, 1993.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição Burguesa*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, Coleção Clássicos do Direito (Tít. Original: *Qu'est-ce lê Tiers État?*).
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanismo e Federalismo (1889-1902); um Estudo da Implantação da República no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- SKIDMORE, Thomas. *BRASIL: de Getúlio a Castelo – 1930 - 1964*. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 10.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Vol. 1996.
- \_\_\_\_\_. *BRASIL: de Castelo a Tancredo – 1964 1985*. Trad. Mário Salviano da Silva. 6.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Common Law. Introdução ao Direito dos EUA*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- TAVARES, José Antônio Giusti et ROJO, Raúl Enrique (Orgs.). *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América. Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998 (Tít. original: *De la Démocratie en Amérique*).
- TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. 4.<sup>a</sup> ed. Brasília: Companhia Editora Nacional – UNB, Coleção Temas Brasileiros, vol. 39, 1982.
- TORRES, Ricardo Lobo. *A Idéia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TOYNBEE, Arnold J. *Um Estudo de História*. Trad. J. Sarmiento de Beires. São Paulo: W. M. Jackson, Inc. Editores, 1953, 1.º vol., Impresso na Gráfica Editora Brasileira Ltda., São Paulo, 1953 (Tít. original: *A Study of Story*).

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

VARELA, Alfredo. *Direito Constitucional Brasileiro [Reforma das Instituições Nacionais]*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, Coleção História Constitucional Brasileira, Edição Fac-Similar, 2002.

VON CLAUSEWITZ, Karl. *Da Guerra*. Trad. Maria Tereza Ramos. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

WHEARE, C. K. *Federal Government*. London, New York, Toronto: Oxford University, 1946.

XAVIER, Alberto. *Direito Tributário Internacional do Brasil. Tributação das Operações Internacionais*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

## II – ARTIGOS EM REVISTAS E JORNAIS

AGUIRRE, Pedro. *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*. ÍNDIA. Instituto Federal Eleitoral do México. Disponível em: <<http://deceyec.ife.org.mx/india.htm#inicio>>. Acesso em 30 de abril de 2004.

ALIGHIERI, Dante. *Tratado de Monarquía*. Trad. Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947 (Tít. Original: *De Monarchia*).

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Considerações sobre os Rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 96, ano 24, out./dez. 1987, p. 57-64.

ALVES, Anna Emília Cordelli. Constituição, Segurança Jurídica e Medidas Provisórias. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 67, p. 346-351.

AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. Medidas Provisórias. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 91, jul./set. 1989.

AMARAL Filho, Antonio Sampaio. Regiões Metropolitanas. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1998, vol. 23, p. 159-168.

ÁUSTRIA. Constituição Austríaca de 1929. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu>>. Acesso em 28 jul. 2001.

ATALIBA, Geraldo. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 62.

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão Constitucional: as Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras, a Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 202, out./dez. 1995, p. 49-60.
- \_\_\_\_\_. Descentralização do Poder: Federação e Município. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar., 1985, p. 151-184.
- Biblioteca Virtual de Tropicologia*, [on-line]. Conferências. Disponível em: <<http://www.tropicologia.org.br/conferencia/1983homogeneidadepoliti-ca.html>>. Acesso em 30 de abril de 2004. Trecho extraído pelo autor de NABUCO, Joaquim. *Discursos Parlamentares - Obras Completas de Joaquim Nabuco* - vol. XI - São Paulo, 1949 - p. 260.
- BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 17 (65), jan./mar. 1980, p. 115-126.
- \_\_\_\_\_. O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ano 10 (37), jan./mar. 1973, p. 21-42.
- BORGES, Alice Gonzáles. Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal dos Estados. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 194, out./dez. 1993, p. 97-106.
- BORGES, José Souto Maior. Limitações Temporais da Medida Provisória: A Anterioridade Tributária. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 64, p. 195.
- \_\_\_\_\_. Subvenção Financeira, Isenção e Dedução Tributárias. *Anuário de Mestrado em Direito* (Coord. Prof. Dr. Lourival Vilanova). Recife: UFPE, n.º 1, 1977, p. 65-83.
- BORJA, Célio. Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, ano XVIII, jan./mar. 1985, p. 138-144.
- BREMAEKER, François E. J. de. A Reforma Tributária: Implicações nas Finanças Municipais. IBAM - *Instituto Brasileiro de Administração Municipal*. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/esp046p.pdf>>. Acesso em 28 mai.2004
- BRÜHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os Municípios Brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 118, ano 30, abr./jun., 1993, p. 41-52.
- CARRAZA, Roque Antonio. Princípio Federativo e Tributação. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 71, ano XVII, jul./set., 1984, p. 172-186.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Medidas Provisórias. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 97, jan./mar. 1991.
- CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar., 1985, p. 45-74.

- CUNHA, Marcus Siqueira da. O Princípio da Subsidiariedade na União Européia. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 124, ano 31, out./dez., 1994, p. 111-114.
- DELGADO, Luís. A Sistemática Inicial do Direito Brasileiro. *Anuário de Mestrado em Direito* (Coord. Prof. Dr. Lourival Vilanova). Recife: UFPE, n.º 1, 1977, p. 51-63.
- DERZI, Misabel de Abreu Machado. Medidas Provisórias. Sua Absoluta Inadequação à Eventual Majoração de Tributo. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 45/46, jan./jun. 1978, p. 131-142.
- EDRANO C. Humberto. *El Principio de Seguridad Jurídica en la Creación y Aplicación del Tributo*. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, vol. 62.
- DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol. 18, jun. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782002000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 set. 2004.
- ELAZAR, Daniel J. *The Hellenic-Ionian Leagues: The First European Confederations*. Jerusalem Center for Public Affairs. Disponível em: <<http://www.jcpa.org/dje/articles/hellen-eurconfed.htm>>. Acesso em 24 de junho de 2004.
- ESPAÑA. Constituição Espanhola. Disponível em: <<http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>>. Acesso em 28 jul. 2001.
- FABO, Diego Marín-Barnuevo. et VIEIRA, José Roberto. Direito Constitucional Tributário Comparado: Brasil e Espanha. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 68, [s.d.], p. 95-99.
- FALCÃO, Alcino Pinto. Breve Nota sobre o atual Direito Tributário-Financeiro Tedesco: Aspectos da Anatomia e Dinâmica do peculiar Federalismo Alemão. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 21, ano V, jul./set. 1972, p. 325-336.
- FARIAS, Paulo José Leite. A Federação como Mecanismo de Proteção do Meio Ambiente. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, n.º 135, ano 34, jul./set. 1997, p. 283-300.
- FEITOSA, Raymundo Juliano. O Federalismo Fiscal: Notas para uma Discussão. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 11, 2000, p. 333-343.
- \_\_\_\_\_. A Constituição Financeira como Questão Crucial do Direito Constitucional. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*. (Coord. Prof. Dr. João Maurício Adeodato). Recife: UFPE, n.º 10, 2000, p. 243-260.
- FERNANDEZ, Carlos R. El Federalismo Fiscal Argentino. *A Federação em Perspectiva. Ensaio Seleccionados*. AFFONSO, Rui de Britto Álvares et SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). São Paulo: Fundap, 1995, p. 191-215.
- FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. A Constituição Republicana de 1891. *Revista da USP*. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/n3/tercio.html>>. Acesso em 23 set. 2004.

- \_\_\_\_\_. Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 194, out./dez. 1993, p. 6-11.
- FERREIRA F.º, Manuel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 179-180, jan./jun. 1990, p. 1-10.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. O Princípio da Segurança Jurídica em face das Reformas Constitucionais. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, 334, separata.
- FIGUEIREDO, Paulo de. O Sistema Federalista e a Integridade do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar., 1985, p. 75-124.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. Infrações Penais e Medidas provisórias. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 659, set. 1990.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Suíça: 700 Anos - Modelo de Federalismo e Democracia. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 505-514.
- FORNACIARI Júnior, Clito. Os Estados Federados e a Distribuição Constitucional de Competências. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, vol. 256, out./dez. 1976, p. 89-100.
- FRANCA Filho, Marcílio Toscano. De Paris a Amsterdã – Os Caminhos da Experiência Comunitária Européia. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: RENOVAR, n.º 220, abr./jun. 2000, p. 53-67.
- FRANCO, Alberto Silva. A Medida Provisória em Matéria Penal e Processual Penal. *Seleções Jurídicas COAD*. São Paulo: COAD Advocacia Dinâmica, junho de 1990.
- FRANCO, Augusto. Tradicionalidade, Modernidade, Contemporaneidade: Um Esquema Interpretativo. *Ação Local: A Nova Política da Contemporaneidade*. Rio de Janeiro: FASE; Brasília: Ágora e Instituto de Política, 1995. *Página Pessoal de Eduardo Aydos e Regina Maluf*. Disponível em: <<http://www.geocities.com/edaydos/newpage12.htm>>. Acesso em 4 mai.2004.
- HAIDAR, Fátima Pacheco. *As Medidas Provisórias no Direito Tributário*. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.google.com.br/search?q=cache:rpOTBIUp4E0J:conjur.uol.com.br/textos/2982/+f%C3%A1tima+pacheco+medidas+provis%C3%B3rias+tribut%C3%A1ria&hl=pt-BR>>. [em cache]. Acesso em: 23 set. 2004.
- HERNANDO, Jesús Luis Abad. *Relaciones y Convenios de las Provincias con sus Municipios, con el Estado Federal y con Estados Extranjeros*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 96, ano 24, out./dez. 1987, p. 73-88.
- HORTA, Raul Machado. As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. *Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista25/raul25.pdf>>. Acesso em 27 jul. 2004.

- \_\_\_\_\_. Estrutura da Federação. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 81, ano 20, jan./mar. 1987, p. 52-56.
- \_\_\_\_\_. Normas Centrais da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 34, vol. 135, jul./set. 1997, p. 176.
- \_\_\_\_\_. Organização Constitucional do Federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 87, ano 22, jul./set., 1985, p. 5-22.
- \_\_\_\_\_. Poder Legislativo e Monopólio da Lei no Mundo Contemporâneo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 31, vol. 123, jul./set. 1994, p. 149-158.
- \_\_\_\_\_. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar., 1987, p. 15-29.
- INCARATO, Márcio A. A Discriminação de Competência no Federalismo Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 244, out./dez. 1973, p. 369-373.
- JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do Federalismo Norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 82, ano 21, abr./jun. 1984, p. 53-82.
- \_\_\_\_\_. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 113, ano 29, jan./mar., 1992, p. 31-52.
- KRELL, Joachim Andréas. Autonomia Municipal na Alemanha e no Brasil. *Anuário do Mestrado em Direito*. Recife: UFPE, n.º 7, jan./dez., 1995, p. 1-48.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões. Texto para Discussão IE/UNICAMP n. 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto98.pdf>>. Acesso em 19 de setembro de 2004.
- MAIDA, Fernando. O Impacto da Reforma no Federalismo Brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 8, n. 156, 9 dez. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4575>>. Acesso em: 2 out. 2004.
- MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 130, ano 33, abr./jun., 1996, p. 5-12.
- MORI, Seiichi. Direito Constitucional Japonês. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 81, ano XX, jan./mar. 1987, p. 24-31.
- MUKAI, Toshio. Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.
- NEVES, Aécio. Democracia, Federação e República. *Jornal Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 jul. 2004. Caderno 1, p. 3. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1107200408.htm>>. Acesso em 11 jul. 2004.
- PANZARINI, Clóvis. O Papel do Confaz. Seminário Internacional “Mecanismos de Articulação e Gestão Intergovernamental: Experiência internacional e Desafios para o

- Brasil”. Brasília –18-09-2003. *Fórum das Federações*. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/programs/latin.asp?lang=fr>>. Acesso em 1.º jun. 2004.
- PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, n.º 224, ano 64, Fascículos n.º 784-785-786, out./dez. 1968, p. 365-383.
- PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e Repartição Tributária. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 32-41.
- PONTES Filho, Valmir. Federalismo e Autonomia Municipal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar., 1985, p. 139-150.
- PORFÍRIO Junior, Nelson de Freitas. Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal. In CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004, p. 1-13.
- PRUDENTE, Antonio de Souza. Poder Judiciária e Segurança Jurídica. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 29, vol. 115, jul./set. 1992, p. 571-580.
- RAMALLO, Juan. El Reparto de Competências Tributarias entre los Distintos Ámbitos de Gobierno. *Revista de Direito Tributário. Cadernos de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n.º 43, jan./mar. 1988, p. 7-52.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. O Supremo Tribunal Federal como Árbitro de Conflitos Federativos. *Anais do Seminário “O Supremo Tribunal Federal na História Republicana”*. Novembro de 2001. Brasília: AJUFE, 2002, p. 149-217.
- ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. A Intervenção do Estado Brasileiro e a Política Oligárquica na República Velha. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 126, ano 32, abr./jun., 1995, p. 207-220.
- ROSA, Antonio José M. Feu. A Coisa Julgada Penal. *Seleções Jurídicas COAD*. São Paulo: COAD Advocacia Dinâmica, março de 1991.
- ROSSI, Clovis. Sues Problemas Acabaram. *Jornal Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 jul. 2004, Editorial, p. 2. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2207200404.htm>>. Acesso em 22 jul. 2004.
- SABÓIA, Marcelo Rocha. O Município no Brasil: Aspectos Históricos, Jurídicos e Econômicos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 128, ano 32, out./dez., 1995, p. 237-244.
- SILVA, A. C. Fonseca da. Competência Tributária Estadual, Exoneração do ICMS na Constituição do Estado de Santa Catarina (Art. 131, X, d). *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 117, ano 30, jan./mar., 1993, p. 251-262.
- SOUZA, Moacyr Benedicto de. Do Estado Unitário ao Estado Regional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n.º 85, ano 22, jan./mar., 1985, p. 125-138.

- SWEDEN. Constitution Sweden of 1 january 1975. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu>>. Acesso em 28 jul. 2001.
- TÁCITO, Caio. Medidas Provisórias na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 90, abr./jun., 1989.
- TORRES, Ricardo Lobo. As Influências Germânicas no Direito Financeiro e Tributário Brasileiro. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n.º 73, [s.d.], p. 76-85.
- UNITED KINGDOM. *United Kingdom Constitution*. In *official home page of Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg*. Disponível em: <<http://www.cip.fuhem.es/mediterraneo/constituciones4/Reino-Unido.htm>>. Acesso em 30 jun. 2004. *ICL Document Status: 1992. Information Source: This document is not a written constitution (cf. Section 1), but rather compilation of information material originally provided by the British Embassy for purposes of publication. Most of the information has not been updated since the date mentioned in the ICL Document Status. However, some amendments have been included whenever information about changes of the law was provided to ICL.*
- VARSAÑO, Ricardo. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotação e Reflexões para Futuras Reformas. Texto para Discussão n.º 405. IPEA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf>>. Acesso em 10 mai 2004.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988: Do Equilíbrio Federativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n.º 187, jan./mar. 1992, p. 1-36.
- WERNECK, Luiz Cássio dos Santos. Dos Estados Federados e das Finanças Públicas (2.<sup>a</sup> Parte). *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, vol. 15, ano 4, abr./jun. 1996, p. 267-280.