

# Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro

**Heleno Taveira Torres**

Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. Advogado.

---

**Sumário:** **1** Metodologia da Constituição financeira cooperativa e a Constituição político-federativa – Considerações iniciais – **2** Federalismo fiscal na Constituição financeira no Brasil – Escorço histórico e formação institucional – **3** Federalismo como princípio constitucional e a garantia de unidade nacional – **4** O federalismo fiscal cooperativo e sua dimensão funcional no constitucionalismo brasileiro – **5** Solidariedade como princípio legitimador do federalismo cooperativo equilibrado e rigidez constitucional – **6** Dirigismo constitucional e o dever de assegurar desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais – Limites e possibilidades

---

## 1 Metodologia da Constituição financeira cooperativa e a Constituição político-federativa – Considerações iniciais

A relação entre Constituição financeira e forma de Estado federativa define o modelo de *federalismo fiscal*, como medida de descentralização financeira. No Brasil, porém, a dúvida primeira é saber se temos efetivamente um “pacto federativo” entre suas unidades federativas, a informar o contínuo funcional da forma federativa, para a qual o federalismo fiscal presta-se como medida do seu financiamento.

Aspecto importante da Constituição financeira é aquele que demarca o âmbito material do *federalismo fiscal*, quanto à discriminação de rendas, mediante a repartição constitucional de competências e a distribuição do produto arrecadado dos tributos entre os entes federativos.

A Constituição do Estado Federal comporta, em verdade, distintas relações jurídicas, à semelhança daquelas destacadas por Pablo Lucas Verdú, no seu *Teoría General de las Relaciones Constitucionales*, como são aquelas (a) entre a União e os Estados e Municípios, em verticalidade, como Estado Federal ou Nação (regras de Constituição Nacional); (b) entre as pessoas do federalismo, quanto aos vínculos horizontais de autonomias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (regras da Constituição Federal); (c) relações horizontais dos Estados e dos Municípios entre si; (d) relações entre particulares e as pessoas do federalismo; (e) entre as unidades

do federalismo e os órgãos de coordenação federativa (Senado, Conselho Nacional de Justiça e outros) e (f) aquelas da jurisdição federativa (Supremo Tribunal e Tribunais Superiores).

A complexidade dessas relações da Federação, notadamente as interestaduais, entre os entes do federalismo, e aquelas com os particulares, em conjunto, demandam por parte da Constituição financeira a realização de funções estruturantes fundamentais, para gerar capacidade de autonomia com suficiência financeira, segurança jurídica interestatal e para os particulares, eficiência de gastos, continuidade do Estado e integração, segundo os fins e valores do Estado Democrático de Direito. Estas são as mais auspiciosas expectativas sobre o federalismo financeiro.

Nesta quadra, o objetivo deste capítulo não é o de esgotar toda a dinâmica constitucional sobre a discriminação constitucional de rendas do nosso federalismo, mas demonstrar como a Constituição financeira institui e organiza os meios necessários, tributários (Constituição tributária) e outros, para cumprir com o eficiente e suficiente financiamento do Estado, na sua integridade funcional, segundo a organização e estrutura estatal (Constituição político-federativa), e em permanente *integração* com os fins do Estado determinados pela Constituição total e pela Constituição econômica.

No Brasil, essa *dimensão integradora* da Constituição financeira somente é possível em virtude do modelo de *federalismo cooperativo* adotado pela Constituição de 1988, caracterizado pelo *financiamento centrífugo* (efeito virtuoso do *federalismo centrípeto* que tem início com a Constituição de 1934) em favor das autonomias de menor capacidade financeira.

Deveras, se os poderes convergem para a unidade central do federalismo, este ente assume a responsabilidade pelo financiamento dos entes periféricos, pelo princípio de cooperação mútua (o que chamamos de “financiamento centrífugo”). Esse modelo de federalismo baseado em uma maior cooperação define o poder financeiro como “cooperativo”,<sup>1</sup> em preferência sobre aquele “federalismo dual”, de reduzida colaboração ao mínimo indispensável, dos mecanismos de financiamento segundo as competências ou fontes de financiamento individual das unidades do federalismo.

A Constituição financeira não cria um federalismo novo. Pela interconstitucionalidade integradora da Constituição financeira com a Constituição político-federativa, formula-se

<sup>1</sup> Após exaltar a importantíssima contribuição da Constituição de 1934 para a concentração dos poderes legislativos na União, diz Seabra Fagundes: “A Constituição de 1946 torna efetivo, dessarte o convívio constitucional do princípio da autonomia, que vem do federalismo clássico, com o princípio da cooperação, que é dado do federalismo contemporâneo” (Raul Machado Horta, ob. cit., p. 226). O federalismo dualista se transforma em federalismo cooperativo (José Luiz de Anhaia Mello, ‘O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas’, 1960, p. 151)”. E continua: “A legislação complementa a atividade cooperativa, criando organismos regionais (Sudene, SPVEA, CHESF, etc.), que projetam a presença administrativa da União em amplas áreas do território nacional, com todos os consectários de prestígio e influência do poder central” (FAGUNDES, M. Seabra. Novas perspectivas do federalismo brasileiro: a expansão dos poderes federais. *Revista de Direito Público*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 10, p. 11, out. /dez. 1969).

uma hermenêutica coerente com os valores do federalismo cooperativo, mas sem qualquer isolamento.

Diante disso, a Constituição de 1988, ao adotar um modelo federativo centrípeto e cooperativo de financiamento das unidades do federalismo, permitenos falar, quanto ao federalismo fiscal, de uma *Constituição financeira cooperativa de equilíbrio*, numa aproximação a Raul Machado Horta.

No federalismo, devido à Constituição rígida comum,<sup>2</sup> centros de poder, dotados de autonomia, desprovidos de hierarquia uns em relação aos outros, diferenciados apenas pelas atribuições de competências, convergem para uma unidade, que é a organização do Estado, uma estatalidade que não existiria fora dessa unidade. Neste contexto, a função da Constituição financeira será aquela de integrar a unidade central e as periféricas para um seguro e permanente financiamento do Estado.

A unidade constitucional evidencia a importância desse método integrativo, o qual, aplicado ao federalismo cooperativo, confere conexão com a Constituição tributária e com a Constituição Econômica. E sob essa vertente, passa-se a cuidar diretamente do federalismo da *Constituição financeira*, a acentuar a interconstitucionalidade que rege as transferências diretas e indiretas, assim como do próprio *federalismo cooperativo de equilíbrio*, como medida de concretização dos fins constitucionais do Estado Democrático de Direito.

O Federalismo fiscal é o tema do Direito Financeiro de maior expressão na atualidade e que dominará a pauta política e jurídica dos próximos anos, a envolver a reforma do pacto federativo e do seu financiamento, mediante reformas fiscal e tributária, ao lado da redistribuição dos gastos públicos.<sup>3</sup> As evidências de crises, porém, já são antigas, como virá demonstrado.

## 2 Federalismo fiscal na Constituição financeira no Brasil – Escorço histórico e formação institucional

Como dito acima, a questão que desafia a todos é saber se temos, concretamente, um “pacto federativo” real entre nossos 26 Estados e o Distrito Federal, 5.565 Municípios, integrados em 05 regiões, estão mesmo todos orientados e dirigidos para fins comuns: aqueles consagrados na Constituição? Alberto Torres, debruçado sobre esta indagação, no seu clássico “A organização nacional” (1914),<sup>4</sup> já naqueles

<sup>2</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 146 et seq. Ver: DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

<sup>3</sup> Como exemplo: REZENDE, Fernando (Org.). *Federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: FGV, 2013. 312 p. Quanto à evolução histórica do federalismo e suas crises, veja-se a coleção de textos: KARMIS, Dimitrios; Norman, Wayne J. (Org.). *Theories of federalism: a reader*. New York: Palgrave, 2006. 331 p.

<sup>4</sup> Nas suas palavras: “a autonomia estadual e municipal são os nervos mais sensíveis da nossa política. Nenhuma questão apaixonada mais os espíritos do que esta. [...] o zelo por ela é virtude teológica, para os políticos”. E advertia: Cumpra não isolar nem desprender as autonomias do seu todo orgânico” (TORRES, Alberto. *A organização nacional: a Constituição*. 4. ed. São Paulo: Universidade de Brasília, 1982. p. 162-163. Para um exame crítico: TORRES, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Nacional, 1961. 381 p.).

idos, sinalizava as dificuldades que perpassavam nosso federalismo. Seriam, os Estados, dizia, “eixos excêntricos”, sem vínculo com os interesses gerais do País. De contínuo, viam-se litígios ostensivos de toda sorte, o que não é diferente do que temos nos dias que correm.

Para bem compreender o modelo atual de financiamento do federalismo é fundamental recompor sua evolução, ainda que numa drástica redução dos seus múltiplos desdobramentos.

De imediato, vale lembrar que as capitânias de antanho foram convertidas em províncias por ato de D. João VI, em 28 de fevereiro de 1821, e todas foram mantidas pela Constituição de 1824 (“Art. 2º *O seu territorio é dividido em Provincias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado*”), que se integravam na conformação do Estado unitário então criado.<sup>5</sup> Ao mais, o Título 4º, Capítulo V, da Constituição, criou os “Conselhos Geraes de Provincia”, que funcionavam como representações populares<sup>6</sup> em cada Província, as quais possuíam presidentes nomeados pelo Imperador.<sup>7</sup>

Ao longo dos períodos de Colônia e Império, foram muitas as formas de cobranças de tributos e de repartição de rendas, como relata-nos Liberato de Castro Carreira, no seu valioso “História financeira e orçamentária do império do Brasil”. Numa síntese, confirma-se ali que o “federalismo fiscal” sempre persistiu na nossa realidade político-financeira, mesmo quando o Brasil revestia-se de forma *unitária* de Estado.

A forma *federativa* do Estado brasileiro somente surgiu com a proclamação da República, instaurada pelo Decreto nº 01, de 15.11.1889,<sup>8</sup> cuja inclusão no constitucionalismo deu-se com a Constituição de 1891, sob forte inspiração da Constituição americana quanto à sua organização. Desse modo, a partir das oligarquias dominantes das províncias mais prósperas, viu-se erigir o nosso “federalismo oligárquico”.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Como assim declarava o art. 1º: “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 Independencia”.

<sup>6</sup> Constituição de 1824: “Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares”.

<sup>7</sup> Constituição de 1824: “Art. 165. Haverá em cada Provincia um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado”.

<sup>8</sup> Decreto nº 01/1889 — “Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira — a *República Federativa*. Art. 2º *As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação*, ficam constituindo os *Estados Unidos do Brasil*. Art. 3º Cada um desses *Estados*, no exercício de sua legítima *soberania*, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. [...] Art. 7º Sendo a *República Federativa brasileira a forma de governo proclamada*, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular”.

<sup>9</sup> “Si trata di um sistema federale nel quale una minoranza della unità che compongono la federazione domina la maggioranza delle unità federate” (BASSANI, Luigi Marco; VITALE, Alessandro; STEWART, William. *I concetti del federalismo*. Milano: Giuffrè, 1995. p. 327). Para um estudo apurado da realidade daquele período, vejamos, dentre outros: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto* – O município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 78 et seq.; FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 30.

E foi assim que o Brasil Império, um Estado unitário, sem divisões políticas e administrativas dotadas de autonomia, deu ensejo à descentralização política, financeira e administrativa dos Estados nascentes. Não por “agregação”, porquanto não preexistiam como “estatalidades”, tampouco por “segregação”,<sup>10</sup> mas por simples “conversão” *ex lege* das províncias em Estados federados (art. 2º da CF), como um *federalismo normativo*.<sup>11</sup> De fato, em 15 de novembro de 1889, o Brasil acordou unitário e dormiu uma federação, por um “federalismo de Decreto”.

De se ver, para a formação do federalismo brasileiro, ao não se evidenciar um “pacto federativo” entre as unidades nascentes, só foi implantado devido às sucessivas crises fiscais do Império, ao que os ricos não pretendiam continuar a suportar. E, para a oligarquia daquela época, a federação jamais poderia significar “desintegração” da unidade nacional. Nesse contexto, o federalismo erguia-se como mais como forma de conservação da unidade, além de ampliar os poderes da elite dominante, ao se converterem as províncias em Estados.

Seja como for, o federalismo emergente atendia aos requisitos típicos de um Estado federal, ainda que de um modo simbólico, como aqueles destacados por Raul Machado Horta, quais sejam, a atribuição aos Estados-Membros do poder de auto-organização, para exercer, nesta atividade organizatória, a autonomia constitucional

<sup>10</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Município de São Paulo, 1948. p. 73. Cf. HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Forense, v. 100, p. 381-402, 2006; VIANA, Luis. Federalismo. In: NOGUEIRA, Octaciano (Org.). *Doutrina constitucional brasileira* (Constituição de 1946). Brasília: Senado Federal, 2006. p. 595; BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de estado. *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, v. 100. p. 527-557, 2005; HORTA, Raul Machado. Formas simétrica e assimétrica do federalismo no estado moderno. In: SALDANHA, Nelson; REIS, Palhares Moreira. *Estudos jurídicos, políticos e sociais em homenagem a Gláucio Veiga*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 260; SILVA, José Afonso da. Federalismo, autonomia e discriminação de rendas. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, v. 19, p. 243-266, 2008; BERCOVICI, Gilberto. Federalismo cooperativo e igualação das condições sociais de vida. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, v. 19, p. 93-100, 2008.

<sup>11</sup> Constituição de 1891: “Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. Art. 2º Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. Art. 3º Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal. Parágrafo único — Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado. Art. 4º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional. Art. 5º Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

da qual se irradiam a autonomia política, a administrativa, a judiciária, a legislativa e a financeira.<sup>12</sup>

O modelo de financiamento do federalismo era o “dualista” puro (*dual federalism*), ou seja, União e Estados arrecadavam seus impostos direta e exclusivamente, sem qualquer participação, direta ou indireta, em imposto de alheia competência. Com isso, sob pretensa “soberania” interna, os Estados passaram a adotar um “sistema tributário” próprio e tão independente que alguns se sentiam à vontade para cobrar imposto de importação sobre mercadorias que circulavam nacionalmente, em vendas e compras interestaduais.<sup>13</sup>

Na prática, como assinala Amaro Cavalcanti, no seu “Regime Federativo e a República Brasileira” (1899),<sup>14</sup> a partilha de receitas resultou em uma das mais duras e injustas que a União poderia suportar. Atribuía este fato às dificuldades econômicas e creditícias, mas também à partilha de receitas orientada fortemente pelo federalismo centrífugo que se implantara.

Em 1926, com as reformas constitucionais da época, começam a surgir medidas orientadas à centralidade da União, em modo centrípeto, para assegurar melhor redistribuição com as unidades de menor poder econômico, bem como para atenuar as diferenças regionais e promover o desenvolvimento. Seabra Fagundes<sup>15</sup> sintetiza muito bem que as funções da Reforma era “pôr fim ao descalabro financeiro reinante em várias unidades federadas”, motivo pelo qual a reforma propunha que “interviesse a União nos Estados, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessação de sua dívida fundada por mais de dois anos”. Por isso mesmo, e como

<sup>12</sup> HORTA, Raul Machado. Pluralidade do Federalismo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Direito contemporâneo*. Estudos em homenagem a Oscar Correa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 254. Importante observar a crítica de Rui Barbosa sobre a fúria dos noveis Estados por demandas de recursos. “Tôdas aquelas comunidades que a emancipação de 1776 entregara a si mesma, e a confederação, em 1777, reunira sob a aparência ineficaz de um Governo comum, abdicaram, afinal, para alcançar a realidade útil dêste benefício, imensa parte da soberania, em cuja posse real se achavam. A razão não se submergiu no marulho dos interesses. Aqui, pelo contrário, tudo que os Estados são, devem-no à revolução de 1889 e à Constituição de 1891. Eram províncias centralizadas: elevaram-se a Estados autônomos. Vegetavam à custa das sobras da matéria tributável reservadas nas suas fontes principais ao orçamento geral: hoje dominam independentemente, pela Constituição republicana, um vasto campo tributário. E não lhes basta. E o que satisfiz às colônias americanas, parecêlhes mesquinho. Aquelas despiram-se do que possuíam, considerando compensado o sacrifício, a trôco da União, que conquistavam. E as províncias brasileiras, cuja autonomia federal é um fruto, um dom da União, insurgidas contra elas, ainda a argüem de iliberalidade e avareza” (BARBOSA, Rui. *Impostos interestaduais*. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: MEC, 1986. v. 23, t. II, p. 1-212; p. 192).

<sup>13</sup> O STF, em 24.11.1894, julgou inconstitucional a lei baiana da chamada “importação e exportação interprovincial”, que tributava a saída de café — chamado *imposto de estatística* — à base de 2% sobre mercadorias de sua produção, quando exportadas para outros Estados (i), e das mercadorias que entrassem no giro comercial do Estado (i). Impugnava-se sua validade constitucional porque não poderia incidir sobre bens oriundos do exterior (importados) que entrassem no giro comercial do Estado (conflito de competência com a União), ou seja, não poderiam incidir cumulativamente na alfândega; e isso porque aos Estados caberia tributar a “exportação” para outro Estado. Sobre este e outros casos, veja-se: CAVALCANTI, Amaro. *Tributação Constitucional*. In: CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983. p. 237 e ss. Cf. BARBOSA, Rui. *Impostos interestaduais*. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: MEC, 1986. v. 23, t. II, p. 213-378.

<sup>14</sup> Nas suas palavras: “A contraprova de que a União fora muito rejudicada, senão expoliada, na partilha dos bens, rendas e encargos, resultantes das disposições constitucionais, temo-la, além de tudo, na situação financeira insustentável, a que a mesma tem chegado, em declínio sempre crescente, sobretudo, a datar de 1891”. CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983. p. 237.

<sup>15</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Novas perspectivas do federalismo brasileiro: a expansão dos poderes federais. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 10, p. 9.



resposta aos conflitos entre Estados nas décadas de 1920 e de 1930, surge na Constituição de 1934 o prenúncio de um modelo de federalismo fiscal cooperativo, com participação em tributos de competências diversas, mas que nunca chegou a ser implantado.<sup>16</sup> Contudo, mantinha-se predominância do financiamento dos Estados e Municípios unicamente pelo regime de fonte (competências próprias). O mesmo se verificou com a Constituição de 1937.

Foi com a Constituição de 1946 que se ampliou a descentralização, inspirada na Carta de 1934, e passamos a ter o produto da arrecadação dos impostos federais compartilhados com Estados e Municípios, e aqueles estaduais com os respectivos Municípios, como típico “federalismo fiscal cooperativo”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Além de outras disposições que sugeriam cooperação, o art. 10º admitia a partilha dos impostos novos criados pelos Estados, com entrega de 30% à União e 20% aos Municípios de onde tenham provindo, remanescendo 50% com o Estado instituidor do novo imposto. “Art. 8º Também compete privativamente aos Estados: [...] §2º O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais. Art. 9º É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações. Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente. Parágrafo único - A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios. [...] Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

<sup>17</sup> Constituição de 1946. “Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre: [...] III - produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; IV - renda e proventos de qualquer natureza; §2º A tributação de que trata o n. III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal. [...] §4º A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o n. IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural. [...] Art. 19. Compete aos Estados decretar impostos sobre: I - propriedade territorial, exceto a urbana; II - transmissão de propriedade causa *mortis*; III - transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades; IV - vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual; V - exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de cinco por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais; VI - os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua Justiça e os negócios de sua economia. Art. 20. Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lheá anualmente trinta por cento do excesso arrecadado. Art. 21. A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhes são atribuídos por esta Constituição, mas o imposto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança. [...] Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§2º e 4º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos: I - predial e territorial, urbano; II - de licença; III - de indústrias e profissões; IV - sobre diversões públicas; V - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência”. Para Gilberto Bercovici, porém, “a Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder federal, a cooperação e integração nacional. Foi sob a vigência desta Constituição, na década de 1950, que a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada Cepal. Desde então, todas as constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais” (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003). BERCOVICI, Gilberto. Percalços na formação do federalismo no Brasil. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, n. 32, p. 39-58, p. 52, ago./nov. 2001.

Mais tarde, dentro dos esforços das “reformas de base” do Governo João Goulart, no final de 1963, foi criada uma Comissão do Ministério da Fazenda com a tarefa de reformar o sistema tributário. Devido ao golpe militar de 1964, estes trabalhos somente foram concluídos com a Emenda Constitucional nº 18, de 01.12.1965.<sup>18</sup> Surgiram com esta Reforma novos impostos, como o Imposto sobre Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos com regime não cumulativo. Foram criados os Fundos de Participação, de Estados (FPE) e de Municípios (FPM), bem como todo um sistema de partilha de receitas intergovernamentais.

A CF de 1967 manteve os avanços da Emenda nº 18/65, mas adotou um forte cunho centralizador dos poderes da União, numa orientação centrípeta, inclusive para o federalismo fiscal.

Por fim, com a Constituição de 1988, a lembrar os movimentos de sístoles e diástoles, retoma nova descentralização, ao instituir um federalismo cooperativo equilibrado, coerente com os fins constitucionais do Estado Democrático de Direito. Neste atual modelo, destacam-se os poderes da União para estabelecer *normas gerais de direito financeiro* (generosamente ampliadas em suas competências), para melhor promover a uniformização dos critérios e procedimentos para o controle, fiscalização e gestão das finanças públicas, orçamentos, responsabilidade fiscal e outros mecanismos inerentes à atividade financeira do Estado.<sup>19</sup> Outra particularidade do sistema tributário brasileiro, além dos fundos criados e da maior preocupação com as desigualdades regionais, como o aumento dos percentuais dos FPE e FPM, encontra-se na obrigatoriedade das despesas com saúde e educação em percentuais previstos na própria Constituição, a serem cumpridos segundo os procedimentos estabelecidos por lei complementar, vinculantes para todas as pessoas do federalismo, em típico esforço de intervencionismo orçamentário.<sup>20</sup>

### 3 Federalismo como princípio constitucional e a garantia de unidade nacional

Afirma Klaus Stern que uma Constituição deve atuar promovendo a unidade. Esta será a tese de fundo que se pretende defender, quanto à fundamentação do

<sup>18</sup> Sampaio Dória, na sua monumental obra sobre discriminação de rendas tributárias, separa a discriminação pela fonte (originária) da discriminação pelo produto (as participações e transferências), com detido exame dessas características do constitucionalismo brasileiro (DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972. p. 19 *et seq.*). Cf. FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Sistema tributário brasileiro*. Discriminação de rendas. Rio de Janeiro: Financeira, 1965.

<sup>19</sup> Cf. BRITO, Edvaldo Pereira de. Atividade financeira do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 45-102.

<sup>20</sup> URICCHIO, Antonio. L'imposizione di scopo nell'ordinamento italiano: modelli e principi ispiratori. In: URICCHIO, Antonio (Org.). *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2013. p. 11-27; SABALLOS, Reynaldo Balladares. Le imposte con fini extrafiscali. Profili costituzionali e di teoria generale. In: URICCHIO, Antonio (Org.). *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2013. p. 29-63.



federalismo fiscal e sua função no âmbito do nosso federalismo. Não há como manter um “pacto federativo” segundo relações constitucionais sem que se admita a função exercida pela unidade estatal.

Deve-se a Proudhon, na sua obra clássica: “Do princípio federativo”, de 1874, uma definição de “pacto federativo” que recorda a etimologia da palavra “federal”, que deriva de *foedus*, genitivo *foederis*, que quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção.<sup>21</sup> E desse modo define-o como “pacto” pelo qual um ou mais Estados ou Municípios obrigam-se recíproca e igualmente, uns em relação aos outros. Com isso, o federalismo opõe-se à hierarquia e à centralização administrativa e governamental. O que se espera é o florescer de um efetivo “pacto federativo”.

A Federação, com seu federalismo fiscal, é o que resulta da aplicação das normas constitucionais. A Constituição institui e organiza os meios necessários para cumprir com o eficiente e suficiente financiamento do Estado, na sua integridade funcional, em permanente integração com os fins do Estado determinados pela Constituição. Por isso, impõe-se uma hermenêutica rigorosa de suas normas, sob a égide do princípio do federalismo, para a aplicação desse regime do federalismo fiscal, numa afirmação das autonomias, mas sem perder de vista a unidade do Estado nacional.

O federalismo, pela força normativa da Constituição, na forma preconizada por Konrad Hesse, deve ser meio para preservar as autonomias dos Estados e Municípios, mas sempre integrados em harmonia com a unidade estatal, segundo os fins constitucionais do Estado Democrático, na permanente concordância prática entre fins e meios, especialmente os financeiros.

O federalismo é signo de identidade constitucional. Não se limita a ser modelo de repartição espacial das unidades federadas, isoladas nas suas autonomias. Carrega consigo a missão de servir como forma de separação e limitação dos poderes, mas sempre com a função de preservar a unidade nacional do Estado.

A forma federativa de Estado, como dito acima, é também uma escolha constitucional voltada para a função de controle do Estado, mediante separação de poderes, pela descentralização organizativa, administrativa, fiscal ou financeira e política, sem que isso possa significar qualquer ruptura com a unidade nacional do Estado.<sup>22</sup> Daí a importância do princípio de solidariedade que promove a cooperação, sem que isso signifique qualquer ruptura com a unidade do Estado.

Afirma-se, assim, o *princípio da homogeneidade*, ao qual alude Vogel,<sup>23</sup> segundo as competências constitucionais que o autorizam, o que se aplica à legislação da

<sup>21</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo*. TRINDADE, Francisco (Trad.). São Paulo: Imaginário, 2001. p. 90.

<sup>22</sup> O Estado federal é uma organização formada sobre a base de uma 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” (FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 2. p. 909).

<sup>23</sup> VOGEL, Juan Joaquín. El régimen federal de la ley fundamental. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Org.). *Manual de derecho constitucional*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 627.

União em face das unidades periféricas, inclusive constituições, assim como ao funcionamento das instituições e coordenação das atividades realizadas, tudo para permitir uma homogeneidade com o fim de “evitar antagonismos”, ainda que não se exija uniformidade ou plena adequação dos entes federativos. As garantias de intervenção da União nos Estados e Municípios bem evidenciam os motivos que definem as cláusulas de proibição de antagonismos,<sup>24</sup> como se verifica nos arts. 34 a 36 da CF.

Como, então, identificar o federalismo fiscal e sua importância nos elementos determinantes do federalismo?

Ricardo Lewandowski, ao qualificar o federalismo, destaca a atribuição de rendas às unidades como um dos quatro atributos básicos do federalismo, que seriam os seguintes, nas suas palavras: “(a) repartição de competências, (b) autonomia política das unidades federadas; (c) participação dos membros na decisão da União; e (d) atribuição de renda própria às esferas de competência”.<sup>25</sup> De fato, o eminente Professor Titular de Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito da USP considera a “autonomia financeira”, como “a característica mais relevante do Estado Federal [...] ao lado da questão da distribuição de competências”, com o que concordamos integralmente.

Acrescentamos ainda os condicionantes de segurança jurídica do federalismo, que concorrem para sua preservação, a saber: (i) a rigidez constitucional das competências; (ii) o sistema bicameral, com o Senado, para coordenação federativa e direito uniforme; (iii) a existência de um Tribunal Constitucional que possa arbitrar conflitos federativos ou resolver sobre inconstitucionalidades; e (iv) as medidas de intervenção federal para proteção das unidades.

O art. 1º da nossa Constituição, proclama que a “*República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito*”. E por ser forma do Estado e cláusula pétrea, no Brasil, o federalismo vê-se afirmado sob rigidez constitucional máxima, no art. 60, §4º, I, da CF. Ao mais, o Preâmbulo, ao aduzir como função precípua do Estado Democrático de Direito ser “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”, de outra banda, determina axiologicamente o objetivo permanente do federalismo: ser meio para realizar os valores do Estado Democrático de Direito.

<sup>24</sup> Até porque são as unidades federativas responsáveis por todas as competências inerentes à concretização dos direitos sociais do “Welfare State”, como observa Pietro Boria: “Il *Welfare State* viene così prefigurato come un sistema unitario di prestazioni sociali erogate dalla comunità organizzata in forma democratica, il quale però è ripartito in una serie di sotto-insieme di funzioni pubbliche distribuite nei vari livelli di governo”. BORIA, Pietro. *Lo stato impossibile*. Padova: Cedam, 2013, p. 33.

<sup>25</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 87.

Portanto, o regime federativo exige condições que se exprimem a partir desse conjunto de pressupostos formais e materiais. Em primeira grandeza, a descentralização com prévia determinação de uma *base espacial*, que passa a ser a referência para o princípio da territorialidade, segundo a possibilidade de divisão territorial em subunidades; uma rígida dotação de *competências constitucionais* que definem a autonomia legislativa de cada das pessoas de direito público interno, como expressão da autonomia política, administrativa e financeira; politicamente, é recomendável que se evidencie um *sistema bicameral*, para representação das unidades federadas, como é o caso do Senado da República, para facilitar acordos ou estabelecer direito uniforme; e, para assegurar a continuidade do federalismo, a existência de um *Tribunal Constitucional* que possa arbitrar conflitos federativos ou resolver inconstitucionalidades.

### 3.1 A descentralização das unidades do federalismo

O federalismo caracteriza-se, dentre outros, pela presença dos seguintes aspectos: “pluralidade dos entes constitutivos, soberania da União, *vínculo federativo*, autonomia legislativa e administrativa dos Estados e Municípios (no caso brasileiro) e repartição de competências.<sup>26</sup> O vínculo federativo, acompanhado de repartição de competências exclusivas e concorrentes, com autonomias territoriais e legislativas bem definidas, em comunhão, autorizam distinguir o federalismo das formas de Estado unitárias, com ou sem descentralização.

Quanto a saber se o federalismo privilegiará a concentração de poder na União ou a dispersão para as unidades periféricas, isso dependerá do modo como as competências serão observadas e distribuídas entre os entes do federalismo.<sup>27</sup>

A descentralização federal não é um valor em si. É, sim, um princípio complementar do federalismo. A unidade nacional, neste espaço, tem igual importância. E, tanto, que Pontes de Miranda chega a dizer: “Quem diz federalismo diz descentralização. Quem diz descentralização diz federalismo?”.<sup>28</sup> Não basta a descentralização para

<sup>26</sup> Para uma lista mais ampla de características, veja-se: HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 326; ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 66, p. 36, abr./jun. 1987.

<sup>27</sup> Nesse sentido, igualmente Bernadette Pedrosa: “O grau de descentralização do Estado federal é função do regime de competências adotado pela Constituição, e varia de Estado para Estado. Na medida em que se ampliam as atribuições dos governos ou poderes locais, em detrimento da atuação do governo ou poderes centrais, intensifica-se a descentralização; ocorrendo o processo inverso, logicamente o resultado será a tendência à centralização. Fatores os mais diversos podem determinar a proporcionalidade na distribuição das competências, mas certamente, para que não ocorra a descaracterização do Estado federal, essa proporcionalidade deve respeitar um certo limite, representado pela preservação da autonomia dos poderes locais” (PEDROSA, Bernadette. *Perspectivas do federalismo brasileiro*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: UFMG, n. 52, p. 108, jan. 1981).

<sup>28</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 314. Oportunos os comentários de Nina Ranieri a esse respeito. (Cf. RANIERI, Nina. *Sobre o federalismo e o estado federal*. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, n. 9, p. 89).

que se tenha federalismo. Por isso, como Aliomar Baleeiro, não se pode desprezar o princípio da unidade econômica nacional.

De fato, o federalismo fiscal, ao longo das últimas décadas, tem servido até mesmo a países unitários, diante dos benefícios redistributivos que a função descentralizadora oferece para regiões e entes locais.<sup>29</sup> Isso confirma que o federalismo<sup>30</sup> fiscal não é corolário de forma de Estado estática ou pouco eficiente, mas que deve ser efetivado, como princípio, nas suas máximas possibilidades, com vistas ao êxito de toda a sua dimensão material na realização dos objetivos e fins constitucionais do Estado.

O *federalismo fiscal* ou *financeiro* pode ser empregado em Estados unitários ou em sistemas federais. O modelo de federalismo dual, de máxima separação entre unidades periféricas e o ente central já não prosperam. Prevaleram, assim, os modelos de federalismo centralizado e federalismo cooperativo, no qual as unidades dispõem de meios de autofinanciamento, mas com complementação de recursos por distribuição de receitas oriundos da unidade central.

As funções do Estado podem ser cumpridas com *centralização* total, que correspondente à forma unitária de governo; com máxima *descentralização*, quando os governos locais desempenham suas competências fiscais com plena autonomia, de modo dual, ou mediante *federalismo fiscal cooperativo*, a combinar

<sup>29</sup> “Um outro valor estruturante que constitui hoje um vetor essencial do Estado político e financeiro é o da descentralização das finanças públicas. A Constituição política consagra poder tributário próprio às regiões autônomas e às autarquias locais (arts. 227º, n. 1, nas alíneas b), e), h), i), j), p), r) da CRP), tendo sido publicado o Estatuto Jurídico-Político das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira e a Lei Orgânica das Finanças Autônomas (Lei 1/2007, de 19 de Fevereiro)” (CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 141). Ver ainda os estudos em: PALERMO, Francesco; NICOLINI, Matteo (Org.). *Federalismo fiscale in Europa: esperienze straniere e spunti per il caso italiano*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012; PFÖSTL, Eva (Org.). *Il federalismo fiscale*. Roma: Apes, 2008.

<sup>30</sup> Ver, entre outros: GALLO, Franco. Prime osservazioni sulla proposta di federalismo fiscale in Italia. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo: Malheiros, n. 84, p. 83-95, 2000; GALLO, Franco. Il federalismo fiscale “cooperativo”. *Rassegna Tributaria*, Roma, v. 38, n. 2, p. 275-284, 1995; PONTES, Helenilson Cunha. Federalismo e repartição tributária. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 15, n. 4, p. 32-41, 1996; TREMONTI, Giulio; VITALETTI, Giuseppe. *Il federalismo fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*. Bari: Laterza, 1994. 180 p.; TALAMINI, Eduardo. *Federalismo*. Torino: Utet, 1992. 301 p.; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 362 p.; MARONGIU, Gianni. Brevi noterelle a margine del C.D. ANTONINI, Luca. Le coordinate del nuovo federalismo fiscale. *Diritto e Pratica Tributaria*, Padova: Dialnet, v. 80, n. 2, p. 233-240, 2009; BERTOLISSI, Mario. Il federalismo fiscale per la riforma dello stato. *Diritto e Pratica Tributaria*, Padova: Dialnet, v. 80, n. 2, p. 227-231, 2009; GALLO, Franco. I capisaldi del federalismo fiscale. *Diritto e Pratica Tributaria*, Padova: Dialnet, v. 80, n. 2, p. 219-226, 2009; UCKMAR, Victor. Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà. *Diritto e Pratica Tributaria*, Padova: Dialnet, v. 80, n. 2, p. 215-218, 2009; MELIS, Giuseppe; FARALLI, Carla. La delega sul federalismo fiscale e la cosiddetta “fiscaltà di vantaggio”: profili comunitari. *Rassegna Tributaria*, Roma, n. 4, p. 997-1020, 2009; BOGNETTI, Giovanni. *Federalismo*. Napoli: Utet Giuridica, 2009. 66 p.; VEZZOSO, Giovanni. Il federalismo fiscale: dalle innovazioni costituzionali del 2001 al disegno calderoli. *Diritto e pratica tributaria*, Padova: Dialnet, v. 79, n. 5, p. 855-895, 2008; SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea*. Trad. Élcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. 77 p.; KARWINSKY, Nikolaus (Trad.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. 223 p.; FOSSATI, Amedeo; TAMARINDO, E. Walter. Il federalismo fiscale in Germania. *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza Delle Finanze*, Milano: Giuffrè, v. 59, n. 4, p. 557-588, 2000; KLUTH, Winfried. La reforma del federalismo alemán: razones, objetivos y modificaciones. *Revista de Derecho Político*, Madrid: Uned, n. 70, p. 37-62, 2007; ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. 575 p.

a criação e aplicação de normas de competências centralizadas e de competências descentralizadas, assim como as fontes de recursos, e com responsabilidades fiscais compartilhadas.

Rui Barbosa defendia, ao seu tempo, a centralidade no federalismo, como meio retórico para confirmar a continuidade daquela unidade. E dizia: “Erra parlamente o pressuposto, com que entre nós se tem argumentado, de que centralização política e regime federal são termos impossíveis. Tal antinomia não existe. Pelo contrário: tão adaptáveis são entre si essas duas idéias, que a mais perfeita de todas as federações antigas e modernas, a mais sólida, a mais livre e a mais forte, os Estados Unidos, é, ao mesmo tempo, o tipo de centralização política levada ao seu mais alto grau de intensidade”.<sup>31</sup>

Os extremos do federalismo são sempre identificados como o “federalismo centrífugo”, que privilegia as *autonomias* e dispersa o poder para a periferia, em favor das unidades federadas (cujo máximo é representado pelo “federalismo dual”); e o “federalismo centrípeto”, com ênfase na entidade central, com convergência dos poderes para a entidade central (cujo extremo será o Estado unitário, com ou sem descentralização). Os Estados unitários, mais recentemente, têm adotado a descentralização financeira, ainda que não se constituam em Estados federados. Por isso, quanto à forma, hoje, os Estados mostram-se como (i) federados, (ii) unitários e (iii) unitários com descentralização.

Afastadas, pois, as opções de Estados unitários, com regime de federalismo fiscal, cabe-nos tratar do federalismo, para a qualificação do modelo brasileiro.

O federalismo brasileiro é formado pela união indissolúvel de Estados, Distrito Federal e Municípios, fundados na *descentralização*, enquanto medida de aproximação dos entes estatais às necessidades das pessoas e eficiência administrativa.

No nosso federalismo fiscal, três subsistemas normativos concorrem para alcançar a riqueza dos particulares que atuam nos respectivos territórios, que são o da União, o dos Estados e o dos Municípios.<sup>32</sup> Daí fundamental delimitar as fronteiras geográficas e jurídicas que os separam, bem como as esferas de competências, como Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.<sup>33</sup>

Quanto aos membros, nosso federalismo é tripartite, ao integrar-se pela soma da União, Estados e Municípios, cada um com sua autonomia financeira. A Constituição trouxe, como inovação em relação às precedentes, o princípio de autonomia financeira

<sup>31</sup> (BARBOSA, Rui. Federação. In: *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, v. XVI. Tomo VII, p. 34.)

<sup>32</sup> De fato, “o federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais. A forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo definem, em boa medida, as feições da federação” (ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba: 2005, n. 24, 29-40).

<sup>33</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Espaço constitucional do Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: FGV, 1950, n. 19, p. 1-19.

dos Municípios no art. 30, III, com poderes para “instituir e arrecadar os tributos de sua competência”.<sup>34</sup>

Como assentara Victor Nunes Leal, “se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal”.<sup>35</sup> E não se afasta do Município a condição de “estatalidade”, pois como argutamente aduz Carré de Malberg: “O Estado Federal não é uma federação de coletividades quaisquer, mas uma federação de estados”<sup>36</sup> (aí incluídos os Municípios).

### 3.2 Unidade e descentralidade do federalismo na comparação de modelos

Alfred Stepan, Professor da Columbia University, no seu estudo “Federalism and Democracy”, classifica as federações em dois modelos: 1) *come together*, quando as unidades são independentes entre si, mas constituem uma federação com o objetivo de mútua defesa ou crescimento comum; e 2) *hold together*, para países onde a unidade é anterior à descentralização e a federação emerge para responder às demandas por autonomia das partes constituintes e evitar desagregações.<sup>37</sup>

Como assinalado acima, nosso federalismo não se originou de um “pacto federativo” entre unidades soberanas, da vontade do povo ou de lutas internas, para unir partes distintas (tipo *come together*); mas da unidade que se viu mantida desde o período colonial, e a seguir com as províncias, como meras partições administrativas (espécie do tipo *hold together*). Diante deste quadro, vale indagar quais influências ou comparações ainda afetam nosso federalismo na atualidade?

Em “Os federalistas”, segundo Hamilton, Madison e Jay, na Convenção da Filadélfia, de 1787, o princípio da autonomia da unidade adveio como “necessidade de uma União como sistema geral de convivência”, quando as 13 colônias da Confederação cederam suas soberanias para instituição do Estado-Nação (exemplo típico de modelo *come together*).

<sup>34</sup> Os Municípios, apesar da reduzida expressão política na Constituição de 1891, somente viriam a receber competências financeiras na importante reforma de 1926. A Constituição de 1891 não reconhecia o princípio de “autonomia municipal”. O art. 68 propugnava que os Estados deveriam assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse aos interesses locais, mas os Estados eram os únicos entes federativos com autonomia administrativa e política. Cf. NUNES, José de Castro. *Do estado federado e sua organização municipal*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1920. 575 p.; TORRES, Heleno Taveira. La autonomía financiera de los municipios en el derecho brasileño. In: CASADO OLLERO, Gabriel (Org.). *La financiación de los municipios: experiencias comparadas*. Madrid: Dykinson, 2005. p. 125-156.

<sup>35</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 61.

<sup>36</sup> CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Théorie générale de l'État*, Paris: Sirey, 1920. p. 127.

<sup>37</sup> STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*. *Dados*, Rio de Janeiro: 1999. v. 42, n. 2.

Não é novidade que o modelo de federalismo brasileiro foi haurido da experiência de outros povos, com especial inspiração da Constituição americana, e está repleto de residualidade e de vícios históricos de épocas precedentes, mas também de contradições, haja vista as divergências da própria motivação constitucional para sua inclusão.

O federalismo é um modelo de organização do Estado, e cada país tem sua história e, por conseguinte, o sistema assume características próprias. Nenhuma das opções federativas, entretanto, possui identidade com qualquer outra. Bem o diz Roque Carrazza: “Os que buscam um conceito definitivo, universal e inalterável de Federação supõem, erroneamente, que ela, aqui e alhures, tem uma forma única, geométrica, recortada de acordo com um molde inflexível. Para estes, os Estados só são Federados quando se ajustam, como verdadeiras luvas, aos ‘arquétipos eternos’, cujas origens e contornos lutam por precisar”.<sup>38</sup> Tem razão o notável Professor Titular da PUC/SP.

E não poderia ser diferente. Nenhuma das experiências federativas possui identidade com qualquer outra. Basta comparar países com federações, como Alemanha, Argentina, Suíça, Canadá, Austrália, Rússia, México, África do Sul ou EUA; ou mesmo aqueles unitários descentralizados, como os casos da Itália, da França ou da Espanha, quanto ao federalismo fiscal. E as simetrias e assimetrias são igualmente cambiantes.

A evolução brasileira, a partir da Constituição de 1934, dá mostras de distanciamento do modelo americano, ao tempo que nosso federalismo fiscal passa de centrífugo, quando se privilegiava a autonomia das unidades do federalismo dual, para centrípeto, com o início da experiência de distribuição de rateio da arrecadação dos tributos federais com Estados e Municípios.

Mais tarde, especialmente após a Constituição de 1946, nosso modelo de federalismo fiscal, ao que se nos afigura, inclinou-se para uma estrutura similar àquela do igualmente nascente modelo alemão de federalismo fiscal cooperativo, ainda que mantida a forte descentralização das unidades federadas.<sup>39</sup>

Como estrutura não centralizada, é natural que as unidades sejam cooperativas, ainda que não se possa afastar o risco de exageros de competitividade, a exemplo do que se verifica com a chamada “guerra fiscal”. Falta espaço institucional e com legitimação para promover o diálogo entre as esferas de governos dos Estados e Municípios.

O federalismo fiscal norte-americano difere do federalismo da Alemanha. No americano, as competências são atribuídas dentre as pessoas dotadas de autonomia, para cada nível financiar suas atribuições com fontes próprias de recursos.

<sup>38</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 138-139.

<sup>39</sup> Observa Marta Arretche que “a interpretação de que os governos subnacionais têm excessiva autonomia está baseada na evidência empírica de que a parcela dos governos subnacionais na arrecadação e gasto público consolidado no Brasil é bastante elevada quando comparada a outras federações”. ARRETCHÉ, Marta. *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?* *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.



De fato, além do caso *McCulloch v. Maryland*, de 1919, basta recordar que em 1937, foi a Suprema Corte que deu origem às reduções dos excessos do federalismo dualista, o que abriu espaço às atuações legislativas federais de intervencionismo no período do “*New Deal*”, concebido por Franklin Delano Roosevelt, para permitir eficácia das leis federais sobre aquelas estaduais (*preemption*). Doravante, o Tribunal passou a distinguir três hipóteses para o cabimento de legislação federal com prevalência sobre a estadual: 1) quando a legislação estadual é tão exauriente que não deixa espaço para ser complementada por alguma regulação federal (*field preemption*); 2) quando há algum conflito insuperável entre ambas e que não permite aplicação simultânea (*conflict preemption*); e 3) quando a lei estadual impede totalmente a aplicação dos objetivos da lei federal.<sup>40</sup> Em verdade, viu-se mitigada a separação das unidades descentralizadas, para uma melhor cooperação, como se verifica com os *grants-in-aid*, ou seja, subvenções federais para financiar determinadas políticas públicas nos Estados. São exemplos os casos *Geier v. American Honda Motor Co. Inc.*; *Crosby v. National Foreign Trade Council*; *Lorillard Tobacco Co. v. Reilly*, y *American Insurance Association v. Garamendi*.

Na Alemanha, vige o princípio de distribuição de cargas, do artigo 104º, alínea 1, da Lei Fundamental, pelo qual a competência de gastos da federação e dos Estados segue competências específicas, com garantia de autonomia financeira para estes últimos. Por isso, a repartição de competências é horizontal, baseada na cooperação, e não na distribuição vertical. A solidariedade prepondera sobre a autonomia, com uma legislação marcadamente uniforme e centralizada, salvo exceções expressas, com exclusão dos órgãos legislativos estaduais e municipais de competência para legislar sobre os tributos.

Não é certo dizer que na experiência americana vicejou algum federalismo cooperativista. Gilberto Bercovici igualmente refuta essa tese. A mitigação do regime dualista nos EUA foi fruto de Jurisprudência da Suprema Corte, que abriu espaço à aplicação de leis federais intervencionistas, com preferência no caso de conflito com as estaduais, como demonstrado acima. Jurisprudência inclusive que tem sofrido várias alterações, a partir de 1995, em favor dos Estados.

Mais recentemente, na obra “*The price of federalism*”, Paul Peterson, Professor de Harvard, após tecer críticas aos custos elevados com a estrutura e funcionamento do federalismo, além dos excessos da União após o “*New Deal*”, propõe o regresso à preferência pela autonomia, do “*federalismo dual*”, para que se tenha um federalismo fiscal com recursos suficientes para atender às necessidades da população do local da arrecadação, proteção das liberdades e desenvolvimento em cada Estado.<sup>41</sup>

A *Constituição financeira cooperativa* brasileira tem um sistema de financiamento sobremodo aperfeiçoado. Não se basta com o federalismo financeiro vertical de

<sup>40</sup> GARDBAUM, Stephen A. *The Nature of Preemption*. Cornell Law Review. Ithaca, NY: Cornell Law School, 1994, n. 79, p. 767-815.

<sup>41</sup> PETERSON, Paul E. *The Price of Federalism*. New York: Brookings Institution Press. 1995. 286 p.

distribuição de rendas dos tributos, ou seja, da União para Estados e, destes, para os Municípios. Entre as próprias unidades, a Constituição autoriza meios funcionais de financiamento recíproco, segundo os princípios de desenvolvimento equilibrado e redução das desigualdades locais e regionais. Descortina-se, assim, a importância do nosso *federalismo cooperativo horizontal*, que é algo não encontrável em outras constituições, ainda que persista em alguns federalismos cooperativos, como o americano, sem que se confunda com este, como explicitado acima.

As virtudes do *constitucionalismo financeiro cooperativo de equilíbrio* estão justamente na manutenção das competências com um sistema justo de distribuição de rendas entre as unidades federadas. As competências tributárias das autonomias dos entes federativos devem ser preservadas na mesma medida que estas concorrem para o financiamento equilibrado,<sup>42</sup> com meios suficientes para favorecer o desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais, segundo instrumentos verticais e horizontais de redistribuição das rendas tributárias. É nesse contexto que as transferências interestaduais<sup>43</sup> diretas e indiretas (fundos) ganham expressão.

Os fundos públicos, de transferências indiretas, de participação ou de redistribuição de rendas, são a forma mais características da Constituição financeira cooperativa, ao servirem como instrumentos para financiamento de fins constitucionais previamente definidos, como a saúde, a educação, a redução da pobreza, voltados a conferirem identidade ao Estado Social, pela efetividade dos princípios de dignidade da pessoa humana, solidariedade e bem-estar social.

Todos esses aspectos marcam o modelo do federalismo brasileiro e o diferenciam dos demais modelos existentes. Passemos, assim, ao estudo do federalismo cooperativo vigente.

#### 4 O federalismo fiscal cooperativo e sua dimensão funcional no constitucionalismo brasileiro

O regime federativo é, por excelência, um tema nuclear do constitucionalismo.<sup>44</sup> Como disse Carl Schmitt, uma das mais importantes decisões do constituinte

<sup>42</sup> Como observa Dalmo Dallari: "Não havendo tal equilíbrio, duas hipóteses podem ocorrer: ou a Administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado do serviço solicita recursos financeiros de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política" (DALLARI, Dalmo de abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 20).

<sup>43</sup> Prefere-se este termo a transferências governamentais, por representar melhor a noção de unidade de forma de estado, já que não há relação entre "governos".

<sup>44</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003; BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 337 et seq. ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 66, p. 35-44, abr./jun. 1987; FAGUNDES, M. Seabra. Novas perspectivas do federalismo brasileiro: a expansão dos poderes federais. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 10, p. 7-15, out./dez. 1969; FAGUNDES, M. Seabra. O poder econômico e as suas repercussões sobre a autonomia política dos estados. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: UFMG, 1970, p. 30-55; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 32.

consiste em definir a “forma de Estado”. E esta foi a escolha do constituinte de 1889, que culminou na consagração do federalismo como forma de Estado permanente no Brasil, a partir da Constituição de 1891, e que seguiu mantida pelos poderes constituintes subsequentes.

O federalismo é um projeto a ser realizado pela Constituição em suas máximas possibilidades, enquanto princípio fundamental e qualificador da República. A escolha do constituinte confirma-se no art. 1º, ao prescrever que a República Federativa do Brasil é a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, cuja *forma de Estado* é expressão do *Estado Democrático de Direito*, sob os seguintes fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político.

Por ser forma do Estado e expressão da sua identidade, o federalismo vê-se afirmado com rigidez constitucional máxima, na condição de “cláusula pétrea”, no art. 60, §4º, I, da CF.<sup>45</sup> Diante disso, se emendas constitucionais não podem ser tendentes a abolir o federalismo, tanto menos leis infraconstitucionais, sejam estas complementares ou ordinárias, podem ter o condão de reduzir a capacidade organizativa do Estado.

Cumprir o projeto constitucional do federalismo brasileiro é aprofundá-lo nos seus fundamentos e valores, ou seja, reconhecer sua função de separação de poder no Estado, assegurar a descentralização política e administrativa, atender aos ditames do cooperativismo financeiro, pela autonomia das competências impositivas e distribuição do produto dos tributos arrecadados, além de participação nas decisões de órgãos federais comuns, especialmente do Senado, nas suas distintas competências em matéria de tributos estaduais, como é o caso das alíquotas interestaduais do ICMS.<sup>46</sup>

Como ressalta Raul Machado Horta, deve-se aprofundar o *federalismo de equilíbrio* que marca a Constituição de 1988, com alargamento das matérias da *legislação concorrente*, para maior ampliação de competências para Estados e Municípios; melhor estruturação dos organismos regionais e articulação na área das *regiões administrativas* federais e interestaduais; e “preservar a técnica da repartição da receita federal em benefício dos Estados e dos Municípios e a da repartição da

<sup>45</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 955 p.; CAGGIANO, Monica Herman. Explorando o federalismo. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo: Mackenzie, ano 1, n. 2, 2003; CASTRO, Araujo. *A Constituição de 1937*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941. 600 p.; DUARTE, José. *A Constituição brasileira 1946: exegese dos textos a luz dos trabalhos da assembleia constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947. 3 v.; FERREIRA, Waldemar Martins. *História constitucional brasileira: história do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2003; VARELA, Alfredo. *História constitucional brasileira: direito constitucional brasileiro (reforma das instituições nacionais)*. Brasília: Senado Federal, 2002.

<sup>46</sup> MACMAHON, Arthur W. *Practica del Federalismo: Estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones*. Trad. Moises Naymark; Martha Mercader SanchezAlbornoz. Buenos Aires: Editorial Bibliografica Argentina, 1955. 581 p.; HOFMEISTER, Wilhelm (Org.); *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Trad.). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. 223 p.

receita estadual destinada aos Municípios, dosando o volume da repartição, sem sacrificar a finalidade desse processo do federalismo cooperativo”.<sup>47</sup>

Não é o momento para estendermos a análise a toda a amplitude do *federalismo cooperativo*, na sua integralidade, limitados que estamos ao *federalismo fiscal cooperativo*.

De fato, uma das grandes contribuições da Constituição de 1988 foi efetivamente esta: implantar um *federalismo de equilíbrio*, na correlação entre fortalecimento da União para planejamento e ordenação das políticas públicas e aprimoramento das competências das unidades periféricas, para criar um sistema que não prioriza extremos, mas que alcança no equilíbrio suas melhores virtudes a serem concretizadas.

Na atualidade, pelo grau de complexidade que as demandas coletivas encarregam aos Estados nacionais, a tendência é a ampliação da cooperação entre as unidades federadas e a entidade central, sob a égide do princípio da solidariedade que acompanha os laços federativos. No Brasil, ao tempo que a própria superestrutura constitucional vê-se definida para cumprir esse desiderato de cooperação permanente, equilibra-se desde a Constituição, como bem o diz Gilberto Bercovici, “a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”.

É certo que esse “equilíbrio” não se concretiza na realidade constitucional brasileira como um federalismo *simétrico*, a atender todos os requisitos constitucionais de validade formal e material. Com o *federalismo cooperativo equilibrado* da Constituição de 1988, caminha-se para uma melhor estabilidade nas relações entre suas unidades, com vistas a implantar uma cooperação efetiva, redução de desigualdades e desenvolvimento sustentável, mas ainda há muitos entraves a serem superados, mormente quanto ao financiamento estatal. Basta ver as repercussões negativas da “guerra fiscal” ou os modelos desatualizados dos critérios que animam a distribuição dos fundos de participação dos Estados e Municípios.

#### 4.1 Constituição financeira e federalismo cooperativo na aplicação do princípio de eficiência

A Constituição financeira tem no federalismo o meio para o melhor cumprimento das suas funções, especialmente aquelas de *eficiência organizativa do Estado*, ao aprimorar sua capacidade de cumprimento das competências constitucionais. A *continuidade do Estado fiscal* e o intervencionismo do Estado Social são aprofundados com o federalismo cooperativo.

A Constituição, no Título VI — *Da tributação e do orçamento*; Capítulo I — *Do Sistema Tributário Nacional*; Seção VI — *Da repartição das receitas tributárias*, instituiu o mais analítico sistema constitucional de discriminação constitucional de rendas que se conhece dentre as Constituições contemporâneas.

<sup>47</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 325.

Nossa Constituição financeira, como dito antes, adota um modelo aperfeiçoado de federalismo cooperativo, com competências (fontes) para instituição de tributos pelas unidades do federalismo (i) e distribuição do produto arrecadado dos impostos entre as unidades de menor capacidade econômica (ii), mediante atribuição *direta*, segundo percentuais previamente designados na própria Constituição, e *indireta*, por fundos, ordenados por critérios determinados em lei complementar. Assim, no federalismo fiscal cooperativo brasileiro, Constituição financeira e Constituição tributária confluem para assegurar não apenas a continuidade do Estado,<sup>48</sup> mas a realização dos seus objetivos e fins constitucionais do Estado Democrático de Direito, no equilíbrio que a Constituição pretende concretizar.

Na Constituição financeira, esse federalismo cooperativo não se pode aplicar (Direito Positivo) ou descrever (Ciência do Direito) de modo isolado da Constituição tributária ou do orçamento e todos os demais aspectos que evidenciam a atividade financeira do Estado. Somente a unidade constitucional, entre competências, princípios e garantias, confere um método hermenêutico confiável e criterioso para a efetividade do federalismo cooperativo, nas suas máximas possibilidades. É isso que permite aprimorar o “vínculo federativo” entre as unidades do Estado federal.

Dá-se, em geral, pouca importância à noção de “vínculo federativo”, contudo, é questão das mais importantes no trato do federalismo científico. Utilizamos aqui o termo “vínculo federativo” como a relação jurídica constituída a partir da incidência da norma jurídica de competência que funda o federalismo, o que proíbe conduta diversa (regresso à unitariedade de Estado) e assegura, ora como norma de permissão, ora como norma de garantia, todas as condutas necessárias ao aprimoramento da relação federativa entre os entes do “pacto federativo”, que não é uma situação de fato ou mero ato político, mas um ato-fato jurídico institucional do existir estatal.<sup>49</sup>

Como forma de assegurar esse vínculo federativo, o federalismo cooperativo brasileiro impõe o encontro entre as competências e princípios da Constituição financeira com todos os fins do Estado Democrático de Direito, desde a assunção dos custos com a efetividade de direitos e liberdades fundamentais, passando pela manutenção e continuidade do Estado (burocracia), aos regimes de intervencionismo e redistribuição de rendas. É nesta unidade, assegurada pela atividade financeira do Estado, sob bases constitucionais, que se soergue o novo Direito Financeiro, com unidade, densidade material e axiológica e autonomia.

<sup>48</sup> “La Federación es una unión permanente, basada en libre convenio, y a servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común” (SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 2003. p. 348).

<sup>49</sup> Ou como assinala Bernadette Pedrosa: “Isso permite identificar o Estado federal como uma organização política complexa ou composta, fundada em um processo integrativo representado pela natureza do vínculo que une as partes componentes (os Estados-Membros e a federação) no âmbito de validade de uma ordem jurídica global (o Estado federal). Tratando-se de vínculo constitutivo, e não meramente convencional, a unidade do composto deve ser assegurada mediante dispositivos criados e acionados pela própria ordem federal, seja em condições de normalidade constitucional seja em caráter de excepcionalidade. De um modo ou de outro, evidencia-se um segundo princípio regulador da estrutura política, que é o *princípio unitário*” (PEDROSA, Bernadette. *Perspectivas do federalismo brasileiro*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: UFMG, n. 52, p. 109, jan. 1981).

E, assim, pelo princípio de eficiência da Constituição financeira, o regime de distribuição do produto arrecadado pressupõe suficiência de recursos pelo exercício das competências materiais de cada unidade do federalismo, que deve ser a fonte principal das receitas públicas, segundo os princípios do sistema tributário.

Dessa composição entre sistema tributário de competências e de distribuição do produto arrecadado dos impostos e contribuições tem-se a máxima expressão do federalismo cooperativo, em conformidade com os valores do Estado Democrático de Direito e seu projeto de intervencionismo nas ordens econômica e social, para assegurar equilibrado desenvolvimento e as finalidades do bem-estar social.

Com isso, a Constituição financeira privilegia as unidades periféricas, que passam a ter mais recursos para realizar as competências e demais obrigações constitucionais, garante uniformidade de tratamento aos entes federados segundo os mesmos critérios, reduz a competitividade e conflitos entre as pessoas do federalismo,<sup>50</sup> amplia a capacidade de eficiência da descentralização administrativa e financeira, estimula a cooperação entre as unidades e fomenta o controle e fiscalização do emprego dos recursos públicos.

As relações entre as unidades do federalismo encontraram no modelo de federalismo cooperativo equilibrado da nossa Constituição financeira meios de avanços sobre o federalismo assimétrico que ainda se vivencia.<sup>51</sup> Como se vê, esse modelo tem virtudes superiores ao regime dual de financiamento baseado nas competências (por fontes), como se via nas Constituições de 1891 e de 1934. É preferível a um sistema global de arrecadação e repartição posterior, segundo parcelas desse montante integral, o que gera maiores dificuldades de controles, por reduzida previsibilidade e critérios de controle pelas unidades beneficiárias. E afasta, ainda, a necessidade de competências concorrentes para instituição de certos impostos ou de tributos novos, como tivemos nas Constituições de 1891, 1934 e 1946, na medida em que induz não apenas danosas concorrências impositivas entre pessoas do federalismo como esgota, sem previsibilidade e coerência, a base de arrecadação da economia, o que pode gerar graves distorções na ordem econômica. As competências tributárias concorrentes, quanto à instituição de tributos, encontram-se vedadas na Constituição de 1988, ao tempo que todas as constituições são exclusivas, defesos a dupla tributação, o *bis in idem* ou a invasão de competências.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> “O equilíbrio da federação está na independência recíproca das autonomias provinciais e da autonomia da União, sob o império incontestável da soberania nacional. Como tudo o que é humano, no exercício da federação as desinteligências aparecem, os conflitos separam, as hostilidades por vezes deflagram entre as províncias e a União, ou naquelas entre si, ou, ainda, entre as autoridades provinciais, e cidadãos lesados em direitos imprescritíveis, que lhes assegurem a constituição e as leis federais. Essas hostilidades, estes conflitos, essas desinteligências, se não resolvidas, causariam danos imensos ao mecanismo da federação, e, até, à unidade nacional. Evitar atritos entre a União e as províncias, destas entre si, e de umas e outras com os direitos que as leis federais assegurem aos cidadãos, ou, quando não se tenham podido evitar os atritos, diminuílos em nome do respeito à constituição, aos tratados e às leis federais, eis o grave problema” (DÓRIA, Sampaio. *Direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 1958, v. 1, t. II, p. 518).

<sup>51</sup> Cf. PERNTHALER, Peter. *El estado federal asimétrico: fundamentos teóricos, consecuencias prácticas y ámbitos de aplicación en la reforma del Estado federal austriaco*. Trad. Xabier Arzo. Onati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1999. 151 p.; RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 234 p.

<sup>52</sup> Cf. BALEEIRO, Aliomar. A crise financeira do federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: UFMG, 1970, n. 28, p. 77-111.



Nos dias atuais, decerto, esta é a principal tarefa da Constituição financeira: assegurar a unidade dos entes federativos, mas sem prejudicar a realização dos fins do Estado Democrático de Direito. O federalismo tributário não pode conviver com administrações tributárias isoladas, pelo dever de eficiência para aprimorar a arrecadação, o que se obtém por meio de mecanismos de mútua assistência ou troca de informações, mas também pela redução da burocracia e estímulos de simplificação em favor do contribuinte. Com eficiência de arrecadação, são atendidas as necessidades financeiras da própria unidade, pela fonte, assim como das demais beneficiárias, se houver, pela destinação de parcela do produto arrecadado.

Ao observar a evolução do federalismo brasileiro, confirma-se que a separação das fontes de receita<sup>53</sup> tem funções financeiras, no federalismo cooperativo, motivo para a integração ou equilíbrio dos sistemas tributários das unidades federadas em torno da máxima efetividade da Constituição financeira.

Por isso, controles como aquele do art. 52, XV, que atribui ao Senado Federal poderes para “avaliar periodicamente a *funcionalidade do Sistema Tributário Nacional*, em sua *estrutura* e seus *componentes*, e o *desempenho das administrações tributárias* da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”, são de máxima importância para a Constituição financeira. Trata-se de controle externo adicional à formação da receita pública, devido à importância das estimativas de receitas e funcionalidade das fontes produtivas de rendas do federalismo. Esta é uma competência típica do Direito Financeiro, voltada para a eficiência da atividade financeira do Estado.

Quanto maior a expansão dos serviços do governo das unidades federativas, maior a pressão fiscal sobre a economia, o que se soma às disparidades interregionais. Por isso, o dever de controle da funcionalidade do sistema é de extrema importância, pelo quanto propicia de transparência e previsibilidade estrutural quanto à evolução do sistema fiscal.

## 5 Solidariedade como princípio legitimador do federalismo cooperativo equilibrado e rigidez constitucional

A autonomia dos entes da Federação integra a definição de *federalismo*.<sup>54</sup> Com isso, tem-se a “autonomia” das pessoas do federalismo, no limite dos espaços

<sup>53</sup> Cf. ANASTOPOULOS, Jean. *Les aspects financiers du federalisme*. Paris: LGDJ, 1979. p. 148; SCHMÖLDERS, Günter. *Teoría general del impuesto*. Madrid: Derecho Financiero, 1962. p. 17.

<sup>54</sup> “O que marca, pois, o conceito de descentralização é a ideia de uma estrutura plural de exercício do poder político, o que conduz a uma ordem jurídica única, mas pluralista, vez que a manifestação política no Estado se dá por excelência, pela capacidade para criar o Direito e organizar as instituições políticas segundo o sistema jurídico positivado. Assim, a descentralização política define uma pluralidade de ordens jurídicas ordenando-se e coordenando-se numa estrutura total, conformada por ordens jurídicas parciais acopladas harmoniosa e complementarmente” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 166). “Federalismo expressa, como princípio fundamental político, a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, *fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum*. Essa ideia fundamental, fixada amplamente e elástica, pode realmente experimentar concretizações diferentes que se transformam historicamente, as quais dependem, em grande parte, do sentido e tarefa da ordem federativa” (HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. 20. ed. Trad. de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 180).



territoriais de cada Estado ou Município. Como observa Pinto Ferreira, “o conceito da autonomia constitucional é, por isso mesmo, o critério distintivo e básico, a permitir a caracterização típica dos Estados-Membros perante as coletividades territoriais inferiores”.<sup>55</sup> A partir dessa autonomia constitucional, exteriorizam-se os ordenamentos de cada uma das unidades, pela constituição própria.

A proteção constitucional desta descentralização e das autonomias de competências vem acompanhada de diversas regras de garantismo constitucional. Dentre outras, temos a indelegabilidade das competências legislativas, a garantia da autonomia financeira, mediante preservação da territorialidade das unidades federadas e garantia de uniformidade de tratamento da União sobre todos os Estados e Municípios; impedimento de estabelecer limitação de tráfegos em operações interestaduais ou intermunicipais (art. 150, V); vedação de discriminação de bens pela origem ou destino (art. 152); tratamentos diferenciados somente quando motivados por incentivos destinados a reduzir desigualdades regionais (art. 151, I). Cria-se, assim, um federalismo interdependente, no encontro das competências próprias, mas em contínuo reconhecimento da solidariedade, conforme os objetivos e fins constitucionais do Estado, na sua unidade.

Diante dos valores que o distinguem, o federalismo brasileiro assume um modelo cooperativo, fundado na *solidariedade* e na garantia do *bem-estar*, que são valores típicos do Estado Social. Por isso, o sistema nacional de federalismo cooperativo contempla as competências das fontes, acompanhadas da distribuição de competências impositivas e dos direitos de participação nos fundos especiais formados com arrecadação de tributos de unidades alheias, geralmente a União.

A *solidariedade* que informa esse sistema de financiamento entre os entes do federalismo é princípio que se deve efetivar, de sorte a garantir a unidade constitucional com o descentralismo das unidades federativas.<sup>56</sup> Por isso, como destaca Gilberto Bercovici, a *solidariedade* é o principal elemento de “legitimação políticoconstitucional do federalismo”.<sup>57</sup>

A Constituição, assim, ao promover o pacto federativo à condição de cláusula pétrea, assegura igualmente que nenhum dos seus requisitos de identidade (igualdade, autonomia e solidariedade) possam ser eventualmente suprimidos ou substancialmente alterados.<sup>58</sup> Com isso, protegem-se, a um só tempo, o direito das

<sup>55</sup> FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 2, p. 909. Cf. AUBY, JeanBernard. *La décentralisation et le droit*. Paris: LGDJ, 2006.

<sup>56</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 49. HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 326.

<sup>57</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 169.

<sup>58</sup> “O princípio federativo assegura a pluralidade de ordens jurídicas autônomas e afinadas numa unidade que se assenta na totalidade da ordem constitucional nacional soberana. Isso explica por que o federalismo representa uma forma descentralizada de organização do Poder no Estado, sem embargo de se manter um centro assegurador da unidade do sistema jurídico. Esse centro é que garante a diversidade das ordens jurídicas parciais, porque não se rebelam contra a matriz constitucional polarizada naquele núcleo unificador da ordem nacional. A combinação de elementos constitucionais, a garantir o pluralismo político e a pluralidade jurídica, harmoniza-se pela existência daquele centro do Poder que descentraliza sem se anular” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 172).

unidades do federalismo e a identidade do Estado brasileiro, além dos valores a serem concretizados por intermédio do federalismo cooperativo.

O perigo desse modelo cooperativo é sempre aquele de “agigantamento” do papel da União, com subordinação<sup>59</sup> consensual dos demais entes federativos, ao preferirem seguir alimentados por transferência de recursos e guiados apenas pelo dirigismo da União, com perda parcial da autonomia.

A partir da Constituição Federal, afirmam-se objetivos e funções a serem cumpridos estritamente pela unidade federativa, segundo suas competências, mas estas não se podem afastar dos objetivos de cunho unitário ou nacional.

Os entes do federalismo não são “ilhas” ou espaços isolados do todo. A descentralidade federativa implica responsabilidade com os recursos e atribuições recebidas, e compromisso contínuo com a unidade do Estado Democrático de Direito e complementaridade das funções constitucionais.

As competências da Constituição Econômica, na busca da estabilidade, redistribuição de rendas e alocação de recursos<sup>60</sup> reclamam dos Estados e Municípios apenas que estes possam contribuir para assegurar políticas sociais, se não homogêneas, mas coerentes e voltadas à eficiência da atuação do Estado.

A distribuição do produto arrecadado, ao tempo que não é feita de modo equânime para todos, mas segundo critérios previamente estabelecidos pela Constituição e por lei complementar nacional, a determinar os pressupostos para a redistribuição de recursos,<sup>61</sup> antes que revelar discriminação, acentua o dever de solidariedade. Com isso, o Estado Social ganha importante instrumento de interdependência entre as unidades do federalismo, numa coordenação que permite definir o papel de cada uma das unidades periféricas e a União, nos limites das competências das pessoas políticas, mas de modo equilibrado.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Para uma crítica, veja-se: ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 57.

<sup>60</sup> Como observa Wallace Oates, “the problem of federalism is, however, quite different for an economist. In particular, the economist’s central concerns are the allocation of resources and the distribution of income within an economic system. [...] “Therefore, I suggest the following economic definition of federalism: Federal Government: A public sector with both centralized and decentralized. levels of decision-making in which choices made at each level concerning the provision of public services are determined largely by the demands for these services of the residents of (and perhaps others who carry on activities in) the respective jurisdiction”. OATES, Wallace. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt, 1972, p. 17. MAURER, Hartmut. *Contributos para o direito do Estado*. Trad. de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 149-150.

<sup>61</sup> “Il principio perequativo è funzionale alle esigenze dello Stato sociale, poiché genera un’interdipendenza tra i sistemi finanziari del centro e della periferia che consente il superamento del regime duale, o di netta separazione finanziaria, che aveva caratterizzato i regimi liberali. Modifica, in questo senso, il modo di essere delle relazioni intergovernative, innescando un processo di collaborazione tra i diversi livelli di governo in materia finanziaria che ha sullo sfondo la trasformazione del ruolo del governo centrale nel corso del XX secolo, a seguito del quale, lo Stato, da mero garante della copertura delle spese dell’amministrazione, diviene il momento di coordinamento per influire sulla congiuntura economica e sociale, al fine di abolire le discriminazioni sociopolitiche presenti sul territorio e le distorsioni economiche derivanti dalla pluralità delle decisioni prese in campo finanziario dai vari livelli di governo” (COVINO, Fabrizio. *La perequazione finanziaria nella costituzione*. Napoli: Jovene, 2008. p. 48).

<sup>62</sup> Por isso, assiste razão a Gilberto Bercovici quando afirma: “As transferências intergovernamentais de recursos são um instrumento de redistribuição de renda, com fundamentos no princípio da igualdade e da solidariedade, não um subsídio ou uma forma de caridade dos entes mais ricos para os mais pobres” (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 157-158).

Federalismo cooperativo gera obrigação de controle sobre o volume de recursos distribuídos pelas transferências constitucionais, afinal, Estados e Municípios recebem tributos de entes alheios e pagos por contribuintes que, muitas vezes, sequer atuam ou residem no local. Razoável que prestem contas com maior rigor e com transparência nacional. A responsabilidade também é cooperativa. Quando cada um arrecada o que cobra territorialmente, por discriminação geográfica, a unidade do ente federativo define o limite do interesse da “responsabilidade financeira”, como algo que se vincula inteiramente à população local.<sup>63</sup> Com as transferências deve ocorrer o mesmo, mas, nestes casos, o interesse é nacional. São repasses constitucionais, de titularidade exclusiva da unidade federativa de destino, o que justifica o dever de permanente controle. A descentralização mediante federalismo cooperativo impõe práticas de responsabilidade fiscal e efetiva transparência. Por isso, veio em boa hora o regime da Lei Complementar nº 131, de 2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal com essa finalidade de aprimoramento dos regimes de transparência financeira.

## 6 Dirigismo constitucional e o dever de assegurar desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais – Limites e possibilidades

Os objetivos fundamentais da redução de desigualdades regionais,<sup>64</sup> erradicação da pobreza e realização do desenvolvimento equilibrado e sustentável definem prioridades orçamentárias e devem ser efetivados segundo os fins constitucionais do Estado Democrático de Direito, como o bem-estar de todos e os princípios que animam as ordens econômica e social.<sup>65</sup>

Importante assinalar que o desenvolvimento decorre de transformação nas estruturas econômicas e sociais e não tem fases impositivas a superar, como

<sup>63</sup> BUCHANAN, J. M. Federalismo y equidad fiscal. In: MUSGRAVE, Richard A.; SHOUP, Carl S. (Org.). *Ensayos sobre economía impositiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 106-117.

<sup>64</sup> Sobre o federalismo e as regiões, ver: BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 337 et seq.

<sup>65</sup> “A construção federal completa a *ordem do estado de direito social* pelos efeitos divisores de poder próprios dela. Neles, trata-se, em primeiro lugar, de uma *coordenação* dos poderes diferenciados, que está apontada à multiplicidade das iniciativas, exercício apropriado das tarefas estatais, colaboração e capacidade de prestação, ao mesmo tempo, todavia, procura impedir um abuso de poder por faculdades de cooperação e controle recíprocas, assegurar liberalidades e criar pressupostos de prevenção, dado o caso, de vencimento de conflitos (infra, número de margem 492 et seq.)” (HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. n. 229). Cf. BOCKENFÖRDE, ErnstWolfgang. *Stato, costituzione, democrazia*. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale. Trad. Michele Nicoletti; Omar Brino. Milano: Giuffrè, 2006. v. 73, p. 666; VOGEL, Juan Joaquín. El régimen federal de la ley fundamental. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, HansJochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Org.). *Manual de derecho constitucional*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 613-675; FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado unitario, el federal y el estado regional*. Madrid: Tecnos, 1978.

esclarece Celso Furtado, por ser “um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”.<sup>66</sup> Por isso, para vencer nosso processo histórico de saltos desenvolvimentistas, justifica-se a atitude do dirigismo financeiro que nossa Constituição impõe.

O desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais ocupam lugar primordial na Constituição de 1988, pois, além de figurarem entre os objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º) e serem princípio da ordem econômica, são referidos em diversos outros dispositivos, dentre os quais o art. 43, ao cuidar da Região, nos seguintes termos:<sup>67</sup>

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. [...]

§2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

Nesse particular, a Constituição confere poderes à União para “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social” e, com isso, alcançar as finalidades fundamentais de: “desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais” (art. 3º, II, da Constituição). Esta finalidade, porém, não será alcançada apenas com esforços da União. Cabe a ela definir políticas públicas, mas os meios não se limitam ou reduzem apenas à União, que poderá sempre, pelo princípio de solidariedade, “articular” tais medidas com Estados e Municípios. E a Constituição, em seu art. 3º, III, estabeleceu como objetivo fundamental, ademais, “erradicar a

<sup>66</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política o desenvolvimento econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 197.

<sup>67</sup> As contribuições de Paulo Bonavides, de Gilberto Bercovici e Fábio Comparato são fundamentais ao tema do federalismo e regionalismo, como medida de desenvolvimento social e econômico. Cf.: BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 284 et seq.; BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003; COMPARATO, Fábio Konder. *Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional*. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 19-43, out./dez. 1988. Ver ainda: FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado unitario, el federal y el estado regional*. Madrid: Tecnos, 1978; BEAUD, Olivier. *Theorie de la Fédération*. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.

pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.<sup>68</sup> Os fins do Estado são unitários, não admitem segregação.<sup>69</sup>

Em face do federalismo cooperativo — o que de *per se* já pressupõe a necessidade de redução de desigualdades regionais —, e por ser um Estado Democrático de Direito, o qual se caracteriza pela aplicabilidade imediata de direitos e liberdades individuais,<sup>70</sup> com garantia de efetividade dos valores que os informam, a compatibilização desses imperativos coloca o objetivo de redução de desigualdades regionais como um dever de todos, em esforços comuns, segundo os parâmetros da articulação definidos pela União.

Diante disso, o princípio da isonomia entre as unidades federativas deve ser relativizado ante o objetivo de redução de desigualdades regionais. No *federalismo cooperativo equilibrado*, sob o princípio legitimador da *solidariedade financeira*, os valores do desenvolvimento equilibrado e recuperação dos entes da Federação em condições de “desigualdade” concorrem para a unidade do Estado nacional.

Diversos programas contam com a finalidade de redução de desigualdades regionais no País. Entre outros, o mais expressivo continua sendo a Zona Franca de Manaus. Conforme o art. 1º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Zona Franca de Manaus (criada pela Lei nº 3.173/1957 e regulamentada pelo Decreto nº 47.757, de 03.02.1960) define-se como:

Área de livre comércio de importação e de exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a *finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento*, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

<sup>68</sup> Como diz Celso Antônio Bandeira de Mello: “O empenho em relação à realização da justiça social fez com que comparecesse tanto como princípio da ordem econômica (art. 170) quanto ordem social (art. 193). O compromisso com a melhoria das condições sociais da população e sua harmonização em todo o País levou a apresentar a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais quer como objetivo fundamental da República (art. 3º, III), quer como um dos princípios de ordem econômica (no inc. VII do art. 170). A soberania nacional é mencionada como um dos fundamentos da República (art. 1º, I) e como princípio da ordem econômica (inc. I do art. 170). A livre iniciativa e os valores sociais do trabalho são referidos como fundamentos da República (art. 1º, VI) e especificamente da ordem econômica (art. 170), sendo que a este último foi atribuída primazia na ordem social. E a função social da propriedade é referida nos princípios da ordem econômica (inc. III do art. 170) e entre os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, XXIII)” (*Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 780-781).

<sup>69</sup> São várias as competências materiais que autorizam o fomento público para obter o resultado de intervencionismo em favor do desenvolvimento, da redução da pobreza ou das desigualdades regionais e sociais. A Constituição trouxe diversos artigos, como os seguintes: art. 215 (cultura); art. 217, IV (desportes); art. 217, §3º (lazer como forma de promoção social); art. 218 (desenvolvimento científico, pesquisa e capacitação tecnológica); art. 225, I, II e III (meio ambiente); ADCT, art. 40 (Zona Franca de Manaus) e ADCT, art. 76, §1º (setor produtivo de certas regiões); no que tange à aplicação de incentivos à agricultura, mediante irrigação, art. 43, §3º, e ADCT, art. 42, entre outros. O federalismo regional reclama ainda aprimoramentos, como bem denunciado por: COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 19-43, out./dez. 1988.

<sup>70</sup> Art. 5º, §1º, da Constituição Federal: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

E sua continuidade foi mantida pelo art. 40 das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prescreve:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.<sup>71</sup>

O regime especial da Zona Franca de Manaus é o principal instrumento adotado expressamente na Constituição, de modo vinculante, para redução das desigualdades regionais. Assim, com vistas, logicamente, ao desenvolvimento nacional e à superação de desigualdades regionais, os benefícios fiscais, como instrumentos hábeis à consecução desse objetivo fundamental, não podem ser modificados, reduzidos ou tolhidos.<sup>72</sup>

Por isso, o projeto federativo constitucional põe em evidência o planejamento, mormente com emprego das leis orçamentárias, como instrumento para assegurar ações do desenvolvimento, nacional ou regional, além da erradicação da pobreza e da desigualdade. Não por outro motivo, o art. 165, §7º da Constituição reclama que as leis orçamentárias devam ser compatibilizadas com os planos ou programas de desenvolvimento, para cumprir as “funções de reduzir desigualdades interregionais, segundo critério populacional”. Este dirigismo, que postula ser transformador da realidade social e econômica define-se, inclusive, como princípio da ordem econômica, no art. 170, VII, o qual determina a “redução das desigualdades regionais e sociais”. Destarte, tudo conflui para a necessária e permanente ação planejadora e concretizadora dos fins constitucionais do Estado pela unidade da política do Estado de bem-estar social, na descentralização federativa.

## 6.1 Proibição de redução do federalismo cooperativo à centralidade da União

Com a Constituição financeira, tem-se a garantia de continuidade, protegida por *cláusula de eternidade* (cláusula pétreia), da *forma federativa de Estado* (art. 60, §4º, I), cujo financiamento se perfaz por discriminação de rendas, observado o dever de

<sup>71</sup> Sobre a natureza desse dispositivo, por estar previsto como disposição constitucional transitória, tem-se o seguinte entendimento: “É preciso, antes de tudo, deixar certo que as regras inseridas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (LGL 1988\31) encontram-se no mesmo nível que as normas constitucionais propriamente ditas, ou seja, são consideradas normas constitucionais em nada diferentes, no que respeita à sua força, às normas constantes do Corpo da Constituição. Apenas ocorre que carregam consigo a nota da duração efêmera. [...] Diante desse estudo hermenêutico, fica certo que a Zona Franca de Manaus ganhou um status constitucional, o que significa dizer, tornou-se um direito consagrado com força própria da supremacia constitucional, o que repele qualquer normatividade que a ofenda e até mesmo a interpretação que não leve em conta as diretrizes básicas da hermenêutica” (BASTOS, Celso Ribeiro. Incentivos fiscais – Zona Franca de Manaus – Parecer. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 22, p. 167 et seq., jan. 1998).

<sup>72</sup> TORRES, Heleno Taveira. Drawback e importações para a zona franca de Manaus: aplicação dos princípios de não discriminação e de proteção do mercado nacional. In: CATÃO, Marcos André Vinhas; GOMES, Marcus Lívio (Coord.). *Estudos sobre direito do comércio internacional: livro em homenagem ao Professor Adilson Rodrigues Pires*. Rio de Janeiro: TereArt, 2012. p. 146-169.

concretizar os valores e fins constitucionais do Estado, mediante intervencionismo ou dirigismo, como assegurar o desenvolvimento, erradicar a pobreza, promover a redução de desigualdades regionais, numa síntese, alcançar os fins e valores constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Em vista desses importantes fundamentos, a Constituição não admite retrocesso quanto à opção pelo federalismo cooperativo, como nota evidente da rigidez da Constituição material. Por cláusula pétrea que define a identidade do Estado brasileiro, queda-se afastada qualquer tentativa de regresso à unidade, ou medida que confira prevalência da unidade central em detrimento da descentralização das competências legislativas ou ainda algum prejuízo à redução das desigualdades regionais ou à promoção do desenvolvimento equilibrado.

O que se espera do federalismo cooperativo é a maior expansão de políticas que favoreçam a descentralização entre as unidades do federalismo, como forma de concretização dos fins constitucionais do Estado,<sup>73</sup> observada sempre a unidade das políticas nacionais de desenvolvimento e de redução de desigualdades regionais, sociais e econômicas (pelo financiamento centrífugo do federalismo cooperativo equilibrado).

Esse modelo de federalismo cooperativo traz consigo o risco da hiperdependência das unidades periféricas da redistribuição de receitas, na hipossuficiência das competências (fontes próprias), com redução das fontes próprias dos entes estatais ou municipais, que passariam, com isso, de unidades federativas a meros gestores de gastos públicos vinculados e sem qualquer liberdade política de decisão.

Esse processo de combate à “autarquização” dos Estados e Municípios acentuou-se, tanto mais, após a Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga o exercício das competências tributárias, como modo de afastar o comodismo do financiamento baseado em receitas transferidas.

Por fim, no federalismo cooperativo de equilíbrio que caracteriza a Constituição de 1988, o planejamento tem função primordial na organização da atividade financeira e destinos do Estado. Por isso, nos últimos tempos, a lei orçamentária do Plano Plurianual (PPA) tem sido redimensionada para cumprir as funções intervencionistas de planejamento obrigatório para o setor público (art. 174 da CF), o que, senão supre, em toda a sua extensão, a exigência de planejamento do desenvolvimento brasileiro, que reclama um plano de longo prazo, ao menos revela esforços nessa direção, rompendo com a inércia de anos, por meio de orçamento-programa. O atual PPA (“PPA 2012-2015, o Plano Mais Brasil”) desvela esse direcionamento, impulsionado pelo somatório de políticas públicas que declaram combinar redução das desigualdades sociais e regionais com crescimento econômico, e segundo uma “estratégia de aprofundamento desse cenário de modernização requer um Estado indutor [...] por meio do diálogo social e do pacto federativo”.

<sup>73</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Novos rumos do federalismo. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 65, p. 21, jan.mar. 1983. Cf. BIN, Roberto; FALCON, Giandomenico (Org.). *Diritto regionale*. Bologna: Il Mulino, 2012; GARCÍA NOVOA, César. *Financiación autonómica y reforma del Senado*. Madrid: Marcial Pons, 2012.



Quanto às ações, propõe-se a estabelecer “uma ponte entre as ações de curto prazo e a visão de futuro materializada, dentre outras formas, no planejamento intersetorial em bases territoriais”.<sup>74</sup> Outra mudança fica por conta da eliminação de designação de ações com detalhes explícitos, para dar ênfase ao Plano, mediante objetivos a serem atingidos no quadriênio, em preferência da feição tipicamente orçamentária. E, assim, confluem para o desenvolvimento os seguintes planos: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), os Arranjos Produtivos Locais (APLs), a Política Nacional de Desenvolvimento Competitivo (PDC) e, ainda, a Política Nacional para APLs (PAPL), com base na capacidade local de gestão, entre instituições públicas. Essa mudança de ênfase do PPA é uma proposta ambiciosa, do que se espera execução compatível e coerente. O importante é que se tenha como resultado alguma redução de desigualdades e meios vocacionados para estimular o desenvolvimento.

O planejamento obrigatório para o Estado (art. 174), a distribuição material e exclusiva de competências, a concessão de incentivos fiscais regionais que favoreçam o desenvolvimento de regiões, reduzindo as desigualdades econômicas e sociais (art. 43, §1º, I e II, e §2º, III), entre outros, são instrumentos que consagram o federalismo cooperativo, mediante integração de fontes e de ações institucionais funcionalmente habilitadas para a afirmação dos fins constitucionais do Estado Democrático de Direito.<sup>75</sup> Ou como observa Gilberto Bercovici: “A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade”. Este é o sentido que se quer empregar ao empreender o estudo das competências impositivas, que não demarcadoras de “ilhas” no federalismo, mas parte integrada e complementar daquele conjunto de ações e resultados uniformizadores.

Certamente, o grande avanço das políticas nacionais orientadas ao desenvolvimento, como propugnado por Gilberto Bercovici, estaria no aprofundamento do nosso *federalismo regional*, com meios para que as regiões, como entes federativos, pudessem promover a necessária articulação entre Estados e Municípios, com um federalismo fiscal regional adensado pelo rigor do planejamento econômico de caráter constitucional, em favor do desenvolvimento, como anteviu Fabio Konder Comparato.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

---

<sup>74</sup> BRASIL. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: agendas transversais – monitoramento participativo: ano base 2012*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social — Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI, 2013. 818 p.

<sup>75</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 140; BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 292.