

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Bruna Lietz

A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA VONTADE FEDERAL E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O CONDICIONAMENTO DA SUA AUTONOMIA NA
FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Porto Alegre
2018

Bruna Lietz

A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA VONTADE FEDERAL E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O CONDICIONAMENTO DA SUA AUTONOMIA NA
FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como pré-requisito para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Estado da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo
Dieder Reverbel.

Porto Alegre
2018

Bruna Lietz

A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA VONTADE FEDERAL E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O CONDICIONAMENTO DA SUA AUTONOMIA NA
FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como pré-requisito para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Estado da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo
Dieder Reverbel

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Carlos Eduardo Dieder Reverbel
Orientador

Professor Doutor

Professor Doutor

Professor Doutor

AGRADECIMENTOS

Agradeço a ele, Bruno. Meu amigo e companheiro, que percorreu semanalmente longos caminhos e cursou inúmeras horas aulas para eu não ficar só, que me presenteia com montanhas de livros e que, mesmo sem me compreender, manifesta seu apoio aos meus planos e objetivos.

Ainda, pela dedicação a mim agradeço àquela que me ensinou desde pequena a importância do estudo e quem eu tenho não somente orgulho de ter aprendido a escrever as primeiras letras e palavras, mas por ter formado quem eu sou, a minha primeira professora e mãe dedicada, Silvia.

Pelo auxílio agradeço a minhas companheiras Mônica e Leanise, sempre presentes cuidando do escritório com perfeição nas minhas ausências.

Pelas oportunidades da vida que levaram a escolha do tema e ver a administração pública em outra percepção, Tiago, amigo querido e exímio político e administrador.

Por fim, tenho de agradecer a todos os meus professores por partilharem comigo o que tinham de mais precioso: seus conhecimentos e o os seus tempos. Os professores, todos, que passaram pelo meu caminho, desde a minha alfabetização até as minhas pós-graduações são fundamentais em minha vida, eis que sem cada um destes eu jamais teria concluído o presente trabalho. Em especial agradeço ao professor Dr. Wagner Silveira Feloniuk, meu orientador em outra especialização onde iniciei a análise da autonomia financeira dos entes da federação brasileira, com que aprendi muito e me fez ver o direito de uma forma diferente. Ainda, meu agradecimento a todos os professores desta pós-graduação, notadamente ao meu orientador, cujas aulas foram inspiradoras, Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel.

Um bom governo implica duas coisas: primeiro, uma fidelidade ao objecto do governo, que deverá ser a felicidade do povo; segundo, um conhecimento dos meios pelos quais esse objecto pode ser mais bem atingido.

(MADISON, James. HAMILTON, Alexander. O federalista, 2011.)

RESUMO

O objetivo desta monografia é demonstrar que a federação brasileira estruturou a partilha de rendas entre ente central e o estadual condicionando a autonomia deste por aquele ao mesmo tempo que institui meios para os estados se contraporem a isto, teoricamente, eis elementos externos impedem a contraposição de fato. Através de pesquisa de dados, de pesquisa bibliográfica e do atual sistema jurídico, expõe os conceitos inerentes ao federalismo para, posteriormente, tratar dos elementos autonomia e participação e, por fim, expor as influências político-partidárias no Senado Federal. Por fim, o trabalho analisa que não obstante a federação brasileira condicione a autonomia e preveja instrumentos para contraposição, o arranjo federativo não se mostra efetivo, neste ponto, pela estrutura político-partidárias.

Palavras chaves: Federação. Autonomia financeira. Senado. Influência política.

ABSTRACT

The objective of this monography is to demonstrate that Brazilian federation structured the sharing of incomes between central power and the entities conditioning the autonomy of this by that at the same time it institutes means for the entities to oppose to this, theoretically, external elements prevent the opposition, in fact. Through the data analysis, bibliographical research and current legal system, it exposes the concepts which are inherent in federalism to, later, deal with the elements of autonomy and participation and, finally, expose partisan political influences in the Federal Senate. Eventually, the monography analyzes that although the Brazilian federation conditions the autonomy and provides instruments for contraposition, the federative arrangement is not effective, at this point, by the partisan political structure.

Keywords: Federalism. Financial autonomy. Senate. Political influence;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O ESTADO FEDERAL E A FEDERAÇÃO BRASILEIRO	10
1.1 O ideário federativo	10
1.2 Federação e Federalismo.....	11
1.3 Pontos de consenso.....	12
2 A AUTONOMIA FINANCEIRA CONDICIONADA	18
2.1 Considerações sobre a federação brasileira	18
2.2 Federalismo e a organização política	21
2.3 O federalismo fiscal brasileiro	23
2.4 A partilha do produto da arrecadação e as autonomias financeira condicionada	26
3 O PODER DE VETO DOS ESTADOS PELA PARTICIPAÇÃO NA VONTADE FEDERAL	32
3.1 A participação dos estados na vontade federal.....	32
3.2 Participação como instrumentos federativos a contrapor ao condicionamento da autonomia.....	34
3.3 A participação e o poder de veto pelos estados na federação brasileira	36
4 AUTONOMIA E PODER DE VETO: INFLUÊNCIAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS NO SENADO	40
4.1 Influências político-partidárias sobre a representação dos estados-membros	40
4.2. O Senado como casa partidária	45
4.3 Análise fática do comportamento do Senado nas leis que condicionam a autonomia financeira	48
CONCLUSÃO	52
REFÊRENCIAS	54
APÊNCIDE A - Gráfico 1 – Valor do gasto tributário por lei	59
APÊNDICE B - Gráfico 2 – Número de votos nos projetos legislativos de 2010 a 2017	60
APÊNDICE C - Gráfico 3 – Representação dos votos nos projetos legislativos de 2010 a 2017 em uma perspectiva da observância da orientação partidária ou do líder partidário	61
APÊNCIDE D - Gráfico 4 – Representação dos votos nos projetos legislativos de 2010 a 2017 em uma perspectiva dos estados	62

INTRODUÇÃO

Os ideais e princípios do federalismo são fundamentais na estruturação constitucional de um estado dito federal, eis que as suas instituições deverão se pautar em tais preceitos. O Brasil adota a forma federal, o que implicou e implica na influência dos aspectos comuns a esta forma de organização estatal.

A partilha do poder em diferentes níveis com a concessão a estes de competência e a autonomia, bem como a participação dos estados na vontade federal surge como imperativos a federação brasileira. Ainda que esta tenha legitimidade para se estruturar com base nas peculiaridades que lhe são inerentes, aqueles valores, pelas suas disposições em si e por influência de outros institutos, têm se sido mais nominais que efetivos.

A estrutura normativa constitucional leva a uma centralização das competências, notadamente financeiras, de forma com que este detenha a capacidade de gerir os recursos que são destinados aos demais como garantia da autonomia. Ao tempo desta centralização, se estabelece um sistema de representação dos estados na vontade legislativa federal, onde os representantes dos entes são escolhidos através de sufrágio universal e sem que haja um mecanismo institucional onde os entes possam influenciar seus representantes que não escolheram.

O quadro institucional brasileiro completa-se, ao lado da representação como garantia da autonomia, com uma estrutura político-partidária que impõe a filiação partidária aos representantes, submetendo-se a estes em um contexto em que a governabilidade depende de coalizões.

A federação brasileira, deste modo, é reflexo destes três fatores cuja análise conjunta torna-se imprescindível, eis que se inter-relacionam de tal modo a irradiar efeitos uns sobre os outros, tornando-se a compreensão desta realidade elementar para a definição do nosso modelo federal.

Para se chegar em tal objetivo, expõe-se a descentralização realizada pelo federalismo, especialmente a concessão de competência e a autonomia dos entes, analisando o federalismo fiscal brasileiro e a estrutura da participação dos estados na vontade federal, para, por fim, observa a existência ou não do poder de veto destes naquela arena legislativa.

Deste modo, o presente trabalho estrutura-se em quatro capítulos iniciando-se por breves considerações dos ideários federativo e na análise do conceito de federalismo e federação e expondo a existência de pontos de consenso dentre os quais está a autonomia e participação.

No segundo capítulo busca-se demonstrar os conceitos inerentes ao federalismo e a organização política decorrente deste, bem como realizar uma exposição do federalismo fiscal brasileiro e das normas responsáveis pela distribuição de recursos entre os entes federativos, para constar se há na federação brasileira uma estrutura que permita terem sua autonomia financeira sem condicionamentos.

No terceiro capítulo expõe-se considerações da participação como instrumento federativo para contraposição dos estados ao condicionamento da autonomia, trazendo considerações a participação do estado na vontade federal e expondo o modelo estruturado na Constituição de 1988 e o poder de veto dos estados.

O quarto capítulo traz a exposição da realidade quando ao relacionamento dos entes na federação brasileira, formulando considerações de como influências político-partidárias se dão na representação nos estados federais.

Como considerações últimas, o último capítulo do presente trabalho busca demonstrar a existência de influências político-partidárias que impactam sobre a estruturação da federação brasileira, que destoam dos preceitos do federalismo, de forma com que a participação, que deveria mitigar o problema da estruturação da autonomia reflete apenas como existente no campo teórico.

1 O ESTADO FEDERAL E A FEDERAÇÃO BRASILEIRO

1.1 O ideário federativo

O ideário federativo ou a associação com traços federativos remonta a antiguidade, sendo que tais alianças eram temporárias e com objetivos limitados (DALLARI, 1986, p. 07) não se submetendo os aliados de forma total e permanente a uma constituição comum e a um governo composto por todos. Embora presente feições federativas, nenhuma formação anterior a norte-americana constituiu em verdadeiro estado federal¹, sendo neste que a ideia moderna de tal forma de governo encontrou êxito.

A origem doutrinária do ideário federativo antecede a organização do estado federal norte-americano podendo ser encontrado em obras como Política de Johannes Althusius e no Espírito das Leis de Montesquieu, que descreve a república federativa como uma sociedade de sociedades que gozaria das vantagens das pequenas repúblicas, bem como das presentes nas grandes monarquias conforme pode ser extrair do seguinte trecho (2010, pp. 144-145):

Refiro-me à república federativa. Essa forma de governo é uma convenção, pela qual diversos corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que forma uma nova sociedade, a qual pode expandir-se com novos associados que se unam a ela. (...) Composto por pequenas repúblicas, usufrui a bondade do governo interior de cada uma delas; e, em relação ao exterior, goza, pela força da associação, de todas as vantagens das grandes monarquias.

Ao longo da história existiram associações com traços federativos e o ideário federativo estava presente em obras como de Althusius e Montesquieu, entretanto foram os norte-americanos que contribuíram de maior forma para o federalismo no mundo moderno, pois não somente lhe idealizaram, também o implementaram mostrando a viabilidade de desta organização.

A federação norte-americana assumiu no contexto do federalismo e da estruturação do estado como federal grande prestígio, sendo fonte de inspiração para outras federações que se formaram como ocorreu no transplante realizado no Brasil em 1891. Após aquele modelo que ficou conhecido como dual, outras federações

¹ Remetemos o leitor a exposição da Alemanha como primeira associação federativa realizada por Cesar Saldanha (2007).

surgiram com contornos próprios, sendo exemplo a federação alemã tem assento em um modelo cooperativo. Com o tempo, os moldes iniciais de ambas federações se transformaram, muitas vezes entrelaçando-se, diante as modificações sociais e históricas ocorridas.

O federalismo não preordena a estrutura das federações, define apenas os elementos essenciais a tal forma, sendo o estado que busca ser federal tem a liberdade para se organizar considerando as peculiaridades que lhe são próprias.

1.2 Federação e Federalismo

O federalismo representa a organização de um estado vista no plano das ideias e dos valores inerentes a sua estruturação correspondendo a “dimensão da teoria política e da Teoria do Estado mais propriamente, que busca referir as generalidades do sistema federal, sua rede de valores, pontos de consenso, enfim, os vários aspectos comuns a todo e qualquer sistema que seja estruturado federativamente” (REVERBEL, 2007, p. 21).

As federações são a aplicação concreta destes valores e ideias na organização de estado, estando materializada nos arranjos institucionais expressos na ordem constitucional efetivando os preceitos do federalismo.

Assim, a estruturação do estado com base nos preceitos do federalismo dá origem a uma federação, que será única, eis que não há arranjos institucionais iguais em realidades com aspectos históricos, políticos e socioculturais diferentes. Deste modo, nenhum estado será idêntico a outro ainda que ambos adotem o mesmo princípio organizacional. A inexistência de identidade entre os arranjos institucionais e a conjugação dos centros de poder nos estados federais faz surgir várias concepções de federalismo (DALLARI, 2013, pp.589-590).

A adoção da forma federal, não obstante existir múltiplas concepções, traz implicações inevitáveis uma vez que ao realizar sua construção normativa é pressuposta a adoção de determinados princípios, técnicas e instrumentos operacionais (HORTA, 1986, p. 12), ao realizar sua construção normativa é pressuposto a adoção de princípios, técnicas e instrumentos operacionais. Tais aspectos podem ser integralmente atendidos ou parcialmente, dando-se ênfase em alguns e diluição em outros, dando origem, assim, a modelos múltiplos de federalismo.

Assim, são múltiplos os modelos de estado federais existentes, reflexos da técnica organizatória adotada por cada federação, sendo que dentre tais alguns se sobressaem de forma com que sua organização institucional dê origem as concepções. Estas, deste modo, designam elementos ou formas como alguma das mais conhecidas organizações federais se dão, como por exemplo o federalismo dual ou cooperativo.

Não obstante haja princípios, técnicas e instrumentos operacionais, bem como diversas federações e concepções de federalismo a criação jurídico-política de um estado federal, fundada na ordem constitucional mostra-se, como define Raul Machado Horta (1986, p. 10), uma “é tarefa de laboriosa engenharia constitucional”, especialmente diante as peculiaridades do estado adotante.

Esta ponderação mostra-se de grande relevância, uma vez que a ordem jurídica pode expressar os aspectos do federalismo ao mesmo tempo que a engenharia constitucional pode não os tornar efetivo diante da inadequação da estrutura eleita. Esta análise é objeto do presente estudo, especialmente quanto a constatação de dois estes elementos na federação brasileira e sobre os quais passamos a tecer considerações enquanto aspectos comuns do federalismo.

1.3 Pontos de consenso

O federalismo não possui uma forma pré-definida, um modelo único ou uma estrutura exclusiva, traz ele aspectos comuns que serão incorporados na ordem jurídica-constitucional das federações, recebendo definições individuais conforme as particularidades dessas.

Os aspectos comuns formam um campo de caracterização dominante que permitem afirmar a tipicidade do estado como uma federação. A correspondência de tais elementos é trazida por Raul Machado Horta (1986, p. 12):

A construção normativa do Estado Federal pressupõe a adoção de determinados princípios, técnicas e instrumentos operacionais que podemos condensar na seguinte relação, recorrendo aos subsídios da contribuição doutrinária e da organização constitucional dominante do federalismo: 1. A decisão constituinte criadora do Estado Federal e se suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-membros. 2. A repartição de competências entre a Federação e os Estados-membros. 3. O poder de auto-organização constitucional dos Estados-membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional. 4. A intervenção federal, instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, em casos constitucionalmente definidos.

5. A Câmara dos Estados, como órgão do poder legislativo federal, para permitir a participação do Estado-membro na formação da legislação federal.
6. A titularidade dos Estados-membros, através de suas Assembleias Legislativas, em número qualificado, para propor emenda à Constituição Federal (...).

Os princípios, técnicas e instrumentos operacionais que identificam o estado como federal podem ser analisados enquanto valores do federalismo, bem como podem ser explorados dentro da estrutura de uma federação². A última análise terá a necessidade de suceder a primeira, eis que somente com a definição daquela que se poderá estabelecer a configuração na ordem estruturada do ponto de consenso.

No contexto da federação brasileira dois aspectos do federalismo surgem como relevantes e controversos diante a estrutura constitucional, quais sejam: a autonomia conferida aos entes federados e a participação dos estados na vontade federal.

A autonomia e a participação são princípios-chave de todo o sistema federal como observa Paulo Bonavides (2000, p. 232) com base na doutrina de Georges Scelle:

[...] mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal.

A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior — a Constituição federal, cimento de todo o sistema federativo. Tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como viu Tocqueville no século XIX, duas sociedades distintas, “encaixadas uma na outra”, a saber, o Estado federal e os Estados federados harmonicamente superpostos e conexos.

² Observa o cientista político Fernando Luiz Abrucio (2001, pp. 97-98) que há uma diversidade de arranjos federativos, dada a plasticidade que este sistema proporciona. O autor traz que em termos institucionais, o federalismo origina-se de um pacto entre unidades territoriais, sendo que o contrato federativo define os direitos originários dos pactuantes, mas a garantia de seus princípios depende da criação de instituições e de mecanismos contínuos de negociação e repactuação entre os atores de forma a manter a federação equilibrada.

A federação se compõe de várias unidades que tem interesses peculiares necessitando de estruturas para efetivar tais, isto, ao mesmo tempo que aquela é a união de todos e tem de preservar os interesses geral. O arranjo federativo então distribui o poder através de competências e confere aos entes autonomia para exercer sua parcela.

O federalismo promove a unidade na diversidade o que torna presente um inter-relacionamento entre os entes-membros e o todo de forma com que a decisão deste irradie efeitos sobre todos seus compenetres. Assim, a existência de uma participação torna com que as decisões tomadas pela federação sejam legítimas perante aos cidadãos e aos entes que compõem a federação.

A autonomia e a participação dos entes na vontade federal são elementos fundamentais no federalismo e a sua estruturação na federação é elementar por promover as virtudes deste, são somente como aspectos individuais, mas também como elementos que reciprocamente se asseguram.

A autonomia dos entes subnacionais é um dos pontos centrais e fundamentais na estruturação das federações, sendo núcleo irredutível do federalismo conforme as seguintes considerações realizadas por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, pp. 53-54):

O núcleo irredutível do federalismo está em que, se existe um Estado total – representado pela União – detentor da soberania, com poderes de ação sobre toda a população e todo o território, com recursos financeiros e competências próprias, este coexiste com Estados-membros, autônomos (o que significa não sujeitos a União nas competências próprias, portanto, autogoverno), dotados de recursos financeiros independentes. E acresça-se um traço juridicamente essencial: tanto o todo, como os Estados-membros, dependem de uma Constituição. Esta organiza a União e dá linhas mestras dos Estados-membros, reparte competências, atribui recursos (ou fonte de recursos) financeiros.

Entretanto, de um para outro, variam muito os Estados federais quanto ao rol de competências que atribuem à União ou deixam aos Estados-membros, quanto à amplitude em que preordenam a organização destes etc.

A autonomia garante que os entes possam exercer a parcela de poder que lhe foi outorgada pela Constituição de forma livre, sem sofrer interferências ou ingerências de outros entes, eis que colocados pela ordem jurídica em mesmo nível de igualdade aos demais e sem qualquer vínculo de subordinação.

A descentralização política e a preservação das diversidades, ainda que dentro de uma unidade, faz com que haja a concessão de competências em nível vertical,

com base no princípio da subsidiariedade. A efetividade dessa descentralização depende da capacidade e da liberdade do ente promover suas competências, seja de forma autônoma ou em sistema de cooperação com os demais.

O conceito jurídico de autonomia tem como dado individualizador, como observa Raul Machado Horta (2010, p. 330), a auto legislação e a auto-organização, que correspondem, respectivamente, a possibilidade do ente criar o seu ordenamento jurídico e organização sua esfera. O autogoverno também é apontado como um dos elementos deste conceito por Dalmo de Abreu Dallari (1986, p. 18) correspondendo a possibilidade dos entes elegerem seus representantes.

A efetivação em um contexto federativo real os elementos que individualizam a autonomia têm como pressuposto a existência de recursos financeiros, eis que elementares para a consecução de tais, falando-se, deste modo, em autonomia financeira. Em outros termos, o ente somente será autônomo quando deter recursos suficientes para efetivar todos seus aspectos.

Deste modo, compreende a autonomia a capacidade de o ente exercer com liberdade e sem interferências as competências que lhe foram asseguradas pela Constituição do Estado federal, sendo o aspecto financeiro daquele um pressuposto dos demais.

A Constituição define a extensão e os limites das competências e a autonomia para o exercício destas, o que é mutável por processo legislativo no âmbito do poder central de forma surgindo neste contexto de mutabilidade aos termos pactuados a relevância da participação dos estados-membros na vontade do ente central.

A participação dos entes-estatais na vontade federal enquadra-se dentro dos elementos que tipificam o estado como uma federação, especialmente por evitar a edição de leis federais que impactem sobre os entes federados sem que haja a aquiescência destes, sendo nestes temos as considerações realizadas por Darcy Azambuja (2008, pp. 404-405):

[...] sendo a soberania a faculdade que o Estado tem de determinar livremente a própria competência, e essa faculdade residindo na União e não nos Estados-membros, pareceria que estes não são Estados e que o Estado Federal é, finalmente, um Estado unitário. Assim não é, porém. Realmente os Estados-membros do Estado Federal não têm a faculdade de determinar a própria competência; é a União que determina a própria competência e a dos Estados-membros. Mas a vontade da União, do Estado Federal, quando determina essas competências e em tudo mais, compreende em sua substância e no seu exercício a vontade dos Estados-membros; ou melhor,

os Estados-membros, pela própria organização do Estado Federal, participam da substância e do exercício da vontade da União. Verifica-se isso, de um modo prático, atentando para a composição dos órgãos federais, do Legislativo principalmente. Ele é formado de duas Câmaras, e em ambas os Estados se representam. Na Câmara baixa, representa-se a população dos Estados-membros, proporcionalmente; na Câmara alta, os Estados representam-se em igualdade. Desta sorte, uma lei federal é, em substância, a vontade do Estado Federal, mas dessa vontade participam integralmente os Estados-membros.

No federalismo a participação é um valor que representa impedimento a supremacia do ente central sobre os periféricos (DALLARI, 2013, p.591), bem representa o poder destes participarem ativamente das decisões que compõem toda a federação.

As federações têm institucionalizado a participação dos estados na vontade federal através de uma câmara representativa daqueles junto ao Poder Legislativo deste, atribuindo competências para deliberar sobre as modificações no plano legal e constitucional, que, aliás, é a base jurídica de toda a federação.

A estruturação do Poder Legislativo sob a influência do federalismo tem na federação norte-americana a sua origem, sendo em tal conferida natureza federativa ao bicameralismo. O Congresso Nacional, neste contexto, passa a ser composto por representantes do povo quando a Câmara dos Deputados e dos estados quanto ao Senado Federal, fazendo com que ambos interesses compusessem a vontade legislativa federal.

O bicameralismo na federação norte-americana surge como uma conciliação entre os defendiam um poder legislativo federal formado por representantes do povo e aqueles que se visavam como necessária uma composição de assegurasse a influência dos estados-federados (DALLARI, 1986, pp. 30-31). Assim, havia a controvérsia se o Congresso Nacional teria um caráter federal e caráter nacional, sendo chegado ao consenso com a definição da existência duas casas legislativas, onde o Senado teria as características de ramo federal e a Câmara dos Deputados as relacionadas ao ramo nacional.

Nas federações o Senado representa o elemento federativo da participação, conferindo nas estruturas reais a representação e a participação dos estados-membros ativamente na vontade federal. A finalidade de representação dos estados

dada a esta casa legislativa é a razão pelo qual há uma representação de mesmo peso, ou seja, no sentido de que cada ente possui o mesmo número de senadores³.

A participação, valor do federalismo, estruturada no âmbito das federações através do Senado, além de ter o fim representativo se revela como um dos “instrumentos mais idôneos, em ocasiões de crise, a preservar o sistema federativo e afiançar-lhe meios de contrastar os excessos políticos da centralização, concentrada na competência da União e nas atribuições do Presidente da República” (BONAVIDES, 1998, p. 313).

A ideia de que os estados se autolimitação ou auto regulação com sua participação indispensável na vontade federal permite que tais possam se insurgir dentro dos mecanismos institucionais existentes vetando propostas que não correspondam aos seus interesses, corrigindo problemas decorrentes da centralização excessiva de poderes e ou da redução da autonomia.

Ainda que uma federação preveja a autonomia dos entes ou então estruture um Senado conforme suas peculiaridades, observando assim os aspectos do federalismo, pode ocorrer a quase inexistência destes. As definições individualizadas destes elementos na federação real podem ser tão restringidas, seja pela centralização excessiva e por outros arranjos institucionais, figurando-se apenas como teórica.

Esta premissa, leva a federação brasileira e a análise dos arranjos federativos expressos na constituição em contraponto aos aspectos comuns do federalismo de forma a analisar o enquadramento da ordem federal brasileira como real ou apenas teórica.

³ A representação dos estados-membros de forma idêntica, justificada pela igualdade destes frente a ordem federal, é tratada em muitos trabalhos nas distorções de representação que causam, especialmente diante da questão populacional, eis que pequenos estados teriam o mesmo poder que grandes de forma com que o voto de uma da pessoa daquele estado representaria o de várias pessoas neste. Neste sentido a desproporção acarretaria em um “vínculo de subordinação, e, não, de coordenação entre o poder central e as unidades periféricas” (OLIVEIRA, 2012, p. 116).

2 A AUTONOMIA FINANCEIRA CONDICIONADA

2.1 Considerações sobre a federação brasileira

A história do federalismo no Brasil revela aspectos da estrutura federal que refletem na ordem constitucional vigente, especialmente porque apesar da história alterar entre períodos democráticos e ditatoriais, onde o federalismo era apenas teórico-nominal, há uma continuidade na construção da organização estatal que inicia antes de 1981 e perdura até os dias atuais.

A federação brasileira é marcada por grandes períodos de centralização do poder, havendo momentos de relativa descentralização como ocorreu em 1891 e 1946 e ocorre atualmente, de forma a se falar que em uma análise rigorosa da realidade brasileira neste período frente aos elementos definidores do estado sob a forma federal o Brasil jamais esteve organizado plenamente de tal modo⁴.

Aliás, tal afirmação tem em consideração a realidade brasileira, eis que embora a ordem jurídica afirmasse que nosso País adotasse e adote a forma federativa com todos os elementos que lhe são inerentes há uma discrepância com o concretamente praticado havendo um federalismo normativo (TORRES, 2014, p. 29).

A origem do federalismo no Brasil reflete isto uma vez que instituído por um decreto do poder central em um estado unitário, com diferenças regionais e culturais e com estados não autônomos, adotando como modelo o norte-americano cuja realidade social, história ou política originária era completamente diversa da nossa⁵, havendo assim uma incoerência entre o concretamente praticado com os termos constitucionais prescritos, tornando impossível adaptar os fatos da realidade ao modelo importado⁶.

⁴ Este pensamento é expresso por Augusto Zimmermann (2014, p. 357) ao considerar que se realizada uma análise rigorosa sobre elementos durante o período do federalismo no Brasil, ou seja, sobre a existência de autogoverno pelos entes, da descentralização democrática ou do princípio da subsidiariedade, bem como de uma verdadeira representação regional no poder central poderia se concluir que jamais houve um autêntico federalismo, uma vez que tais elementos não eram estruturados de forma a serem efetivados nos diversos períodos históricos pelo qual passou a organização estatal sob a forma federal.

⁵ O federalismo no Brasil surge através da segregação, onde o poder central cedeu parte de suas competências aos entes que iriam compor a federação, sendo o mesmo instaurado através de um decreto, ao passo que nos Estados Unidos o federalismo surge da agregação, através de um processo lento, onde estados independentes, com elementos em comum, já unidos por uma confederação resolvem ceder sua soberania para a formação de uma nova nação.

⁶ O transplante das instituições americanas para sociedades que não conseguem conviver com esse modelo social, como é o caso do Brasil, causa experiências institucionais desastrosas de forma verificar

Em decorrência disto, embora a Constituição de 1891 represente juridicamente uma grande ruptura com o período anterior, se sobrepôs o descompasso entre o texto constitucional e a natureza do poder exercida, ficando o período marcado por manifestações autoritárias, além do domínio das regiões mais fortes, figurando-se a realidade em uma recentralização do poder político nas capitais dos grandes estados, além do controle oligárquico exercido e nas autoritárias intervenções a determinados estados.

A revisão constitucional de 1926, que ocorre em virtude de contestações sociais ao sistema, especialmente o modelo econômico e a política dos governadores, teve o efeito de alicerçar em base constitucional o autoritarismo presidencialista (ZIMMERMANN, 2014, p. 312), tendo agravado o problema federativo, eis que de fato restringiu a autonomia dos estados caracterizando-se por ser autoritária e centralista.

Com crise política e as mudanças socioeconômicas em 1930 aniquilou-se o sistema jurídico constitucional anterior sofrendo o federalismo impacto do autoritarismo instalado, notadamente pela centralização dos poderes na União e no presidente, sendo decorrência disto a substituição dos governadores estaduais por interventores do poder central.

Em decorrência da revolução constitucionalista de 1932 foi outorgada a Constituição de 1934 cujos idealizadores “desejavam vedar qualquer atribuição de soberania a outra esfera que não fosse a União federal, sob o fundamento e que sendo a soberania uma e indivisível, não poderia pertencer ao mesmo tempo a União e aos Estados” (FERRERI, 1995, p. 30) que embora mantivesse o federalismo como modelo político, bem como reconhecesse a autonomia municipal e discriminasse impostos, realizou uma centralização ainda maior dos poderes no órgão central, ocasionando um engrandecimento dos poderes destinados a união.

Não obstante o federalismo já estivesse configurado apenas no texto constitucional frente ao contexto fático, com o golpe de 1937, a implementação do regime ditatorial o Brasil passou a ser um verdadeiro estado unitário sob o controle da União.

O contexto somente altera-se com a Constituição de 1946, que foi elaborada em desejo de maior conformação entre teoria e prática, reestabelecimento o federalismo

uma ‘crise de relacionamento’ entre os entes, principalmente para tributação e alocação de recursos financeiros, como verifica-se no curso da federação brasileira (MIRANDA, 2007, p. 2016), sendo este um elemento acentuado de conflito hoje.

o seu prestígio através das autonomias estaduais, da regulamentação das hipóteses de intervenção federal, reconhecimento dos municípios tendo a federação desenvolvido na realidade fática.

Com o golpe militar em 1964, ainda que mantido a forma federal, o Poder Executivo da União restou fortalecido e a administração nacional centralizada, sendo que a realidade das constituições outorgadas de 1967/1969 embora tragam tal como forma de estado eram uma mera simulação deste, justificando-se em um federalismo cooperativo⁷, uma vez que se tinha um estado unitário com autoritarismo centralizador. Com a edição do AI-5 foi extinta a federação em termos jurídicos-constitucionais, havendo um estado unitário.

A nova ordem constitucional, 1988, tem seu assento constitucional em uma Constituição democrática, republicana, sendo grande garantidora de direitos e garantias, repartindo os poderes em nível vertical e horizontal, e que elegeu o federalismo, tendo buscado revitalizar tal estrutura após o período passado, entretanto, não houve uma revitalização do princípio federativo estando o estado atual marcado pela centralização em favor da União, sendo que o estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização como observa Janice Helena Ferrari (1995, p. 35):

[...] nosso modelo federativo é substancialmente centralizador, impondo aos Estados uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, conflitando com os princípios definidores das autonomias regionais e locais, consagradores da solução federativa. A solução enunciada na Constituição de 1988, apesar de avançada, reflete novamente a tendência centralizadora no executivo federal, sem participação expressa dos Estados interessados, principalmente no tocante ao poder econômico.

Nestes termos, embora a reformulação das estruturas federais tenha imposto limites aos poderes do ente central corrigindo distorções oriundas do processo centralizador dos anos anteriores, a realidade é ainda marcada pela centralização. No âmbito da repartição de competências entre os entes que se fundou na técnica clássica de enumerar poderes da união e deixar remanescentes aos Estados, além de definir explicitamente poderes aos municípios, a realidade legiferante da união é exaustiva pouco sobrando aos estados.

⁷ Neste período histórico da federação brasileiro observa Augusto Zimmermann (2014, p. 325) que a centralização foi justificado “teoricamente pelo federalismo cooperativo à sombra do argumento tranquilizante que era necessário unir um só corpo os interesses da União e dos Estados-membros em prol do desenvolvimento nacional, o sistema federativo viu-se na prática destruído”.

Isto reflete-se também na distribuição de recursos entre os entes federativos, onde a ordem constitucional realizou está aquém do desejado, embora tenha modificado a redistribuição anteriormente realizada, principalmente em favor dos municípios. Ademais, a descentralização promovida quanto a recursos foi posteriormente revertida em favor do órgão central no decorrer da vigência do texto, notadamente através das contribuições⁸.

Deste modo, não obstante a adoção da forma federal como estrutura de estado no Brasil pela Constituição, há a centralização na própria ordem jurídica de poderes nas mãos da União em contraposto a autonomia dos entes subnacionais que é característica dos estados organizados em tal formatação.

2.2 Federalismo e a organização política

A estruturação de um estado sob a forma federal pressupõe a descentralização política em diferentes níveis de governo, sendo que tal não se efetiva de forma idêntica a todos que lhe adotarem, uma vez que cada federação forma a sua própria organização por meio da aplicação dos aspectos comuns do federalismo em seu sistema econômico, social e cultural.

Deste modo, a divisão do poder político em no mínimo dois níveis de governo assumem contornos próprios em cada estado que é concretizada, variando entre uma descentralização máxima ou mínima cujo assento estará em uma Constituição⁹ que conferirá parcela de competência a cada ente e garantirá o exercício desta por estes por meio da consagração de autonomia¹⁰.

Assim, a declaração de um estado como federal não o faz por si só dotado dos princípios inerentes ao federalismo, pois ainda que o mesmo se estruture levando em

⁸ Observa a cientista política ao analisar a distribuição dos recursos financeiros com base com base na realidade fática Celina Souza (2005, p. 112) que os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais vis-à-vis os outros dois níveis de governo, entretanto tal situação que foi parcialmente revertida ao longo dos últimos anos apontando dentre os elementos que contribuíram para isto o aumento de tributos cujo produto não é objeto de partilha.

⁹ A atribuição de competências no Estado federal diretamente da Constituição, como observa Dalmo Dallari (1986, p. 18) se dá como garantia contra o risco de perda ou redução excessiva das autonomias de forma com que rompa com o equilíbrio federativo ou mesmo anule a federação, especialmente de forma com que a simples vontade federal não possa alterar as autonomias dos entes subnacionais sem seu consentimento.

¹⁰ A autonomia dos entes deve ser vista na federação como plena dentro de suas competências, ou seja, dentro e até o que foi fixado na Constituição federal, razão pelo qual nos termos conferidos pela lei fundamental os entes se autogovernam, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a tais assuntos (DALLARI, 1986, p. 18).

consideração as suas peculiaridades, os valores e os preceitos atinentes a concepção estatal aqui referida devem estar presentes e estruturadas, sendo que isto que lhe definirá como uma federação¹¹ como observa Derzi e Bustamante (2016, p. 12):

Sob esse enfoque, mais importante do que determinar, por exemplo, se um determinado Estado é ou não 'federal' é estabelecer se (e em que medida) a sua organização política estruturada de maneira a atender às exigências normativas do denominado 'princípio federativo' e se ela apresenta, ou não, uma resposta adequada às justificações normativas apresentadas pelos princípios que se escondem por atrás do modelo federativo.

A organização institucional e política, bem como a estruturação de partilha do poder realizada pela Constituição de 1988, refletirá, assim, a aproximação ou o distanciamento da federação brasileira aos valores e preceitos do federalismo, dentre os quais insere-se a efetiva autonomia dos entes para o exercício das competências que lhe foram outorgadas.

As normas constitucionais que materializam a autonomia dos entes através da concessão de capacidade destes se organizarem, governarem e administrarem são fundamentais, entretanto, por si só, não tornam possível o exercício das competências, surgindo, como pressuposto da autonomia política e material a autonomia financeira.

Neste sentido, a partilha de competências e a autonomia dos entes para executar tais estão intimamente ligadas com a forma como as rendas são distribuídas na federação, pois havendo desequilíbrio entre tais ou a condicionalidade dos recursos, os entes não conseguiram executar a parcela de poder que lhes foi atribuída de forma plena (DALLARI, 1986, p.20).

A estruturação constitucional da distribuição de rendas na federação brasileira é, deste modo, o que permitirá observar ou não os valores e preceitos atinentes a concepção do federalismo, razão pelo qual a análise da estrutura fiscal, especialmente no que tange os recursos que garantem a autonomia, torna-se de fundamental relevância.

¹¹ Observa Raul Horta Machado (1969, p. 47), ao referir-se ao texto constitucional de 1937, que embora este conservasse a forma federal de Estado, tratava-se, em verdade, de federalismo nominal, que não ultrapassou o texto escrito e permaneceu inaplicado. Deste modo, ainda que a Constituição preveja a forma federal, tal pode restringir-se somente a este, não se aplicando na realidade, tratando-se isto do federalismo nominal, termo utilizado por Karl Loewenstein, conforme Raul Horta, para designar os textos constitucionais inaplicados, cuja validade normativa se exaure na inobservância inveterada.

2.3 O federalismo fiscal brasileiro

A estrutura da partilha de rendas representa a materialização da autonomia financeira dos entes que compõem o Estado federal, ou seja, é a aplicação concreta do federalismo em tal aspecto. Nestes termos, com a análise das normas definidoras da distribuição dos recursos verifica-se a autonomia em si, o grau e as possíveis contradições entre o sistema estruturado e o preceitos e valores que devem ser base para as federações.

A repartição de rendas mostra-se, assim, ponto fundamental para a existência da autonomia, estando ao lado da relevância para toda a federação em sua estruturação a complexidade. A construção da repartição dos recursos tem de observar diversos elementos¹² ao mesmo tempo que tem a necessidade de equilibra os recursos e as atribuições decorrentes da descentralização de forma que os entes possam ser autônomos financeiramente dentro dos poderes a ordem lhe reserva como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1996, p. 44):

a existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-membros só existiram no papel em que estiverem escritas a Constituição. Daí o chamado problema da *repartição de rendas*.

A realidade brasileira apresenta grandes heterogeneidades entre os entes da federação que influenciam na forma com que a partilha de rendas é estruturada, o que

¹² A estruturação da partilha de rendas é tarefa de grande complexidade nos estados federais, ainda mais em uma federação como a brasileira. Ao mesmo tempo que a partilha deve garantir a autonomia (com um equilíbrio entre competências e recursos) de todos os entes que compõem a federação, há o fato de Brasil ser um país de vasta extensão e marcado por grande heterogeneidade, além da necessidade de serem observadas questões relacionadas ao direito tributário quando da definição do poder de tributar, entre outros elementos.

se soma a diversos outros fatores e aspectos como os econômicos¹³, tributários¹⁴ e históricos¹⁵, tornando a complexa.

A Constituição brasileira ao estabelecer a discriminação de rendas com o objetivo de garantir autonomia¹⁶ aos entes estruturou-se em uma combinação de atribuições de competências tributárias exclusivas¹⁷ e em um sistema de transferências de recursos que conferem a um ente parte do produto da arrecadação do tributo de outro.

¹³ Quanto a aspectos econômicos observa Fernando Rezende (2006, p. 12), trazendo uma entre as várias hipóteses ligadas a tais que influenciam na definição da estrutura das rendas, que a mobilidade das bases tributárias é uma consequência da globalização dos mercados o que acaba por interferir na repartição do poder de tributar, sendo que tal essa maior mobilidade limita a tributação da produção e dos negócios, reduz a autonomia dos governos subnacionais, principalmente no que diz respeito às normas aplicadas à cobrança dos tributos de sua competência, pressiona por uma maior harmonização de tributos em nível nacional e internacional.

¹⁴ A riqueza é os elementos sobre o qual recai a tributação, sendo que a estrutura do sistema tributário, no modelo ideal, deve ter as competências repartidas de acordo com o princípio da mobilidade das três principais bases tributárias conhecidas – renda, consumo e propriedade - e de modo a estabelecer uma relação mais estreita entre o contribuinte e o poder público encarregado de sua administração (REZENDE, 2001, pp. 185-186).

¹⁵ Observa Raul Machado Horta que (1989, p. 06) ao se observa os mecanismos constitucionais contemporâneos nota-se o fortalecimento e a ampliação da competência presidencial e governamental, seja tal em uma relação quantitativa e uma relação qualitativa, sendo uma dentre as muitas causas, próximas ou remotas, o declínio do Estado liberal. Ademais, a história da federação brasileira, marcada pela centralização, traz como consequência uma estruturação que não rompe completamente com todos os modelos anteriores e suas peculiaridades (PARCELLI, 2015).

¹⁶ A partilha do produto da arrecadação tem objetivos diversos das transferências intergovernamentais, conforme observa Celso de Barros Correia Neto (2010, pp. 209 - 213). A primeira, conforme autor, tem em vista assegurar a autonomia financeira dos entes federados e combater os desequilíbrios regionais, ao passo que a segunda teria como finalidades corrigir problemas relacionados a externalidades, corrigir desequilíbrio fiscal vertical, garantir um padrão mínimo para o fornecimento de bens e serviços públicos e promover a equalização fiscal entre os entes, concluindo que a autonomia é garantida pela participação na arrecadação tributária, função que não pode ser desempenhada pelas transferências intergovernamentais. Neste mesmo sentido traz Sérgio Papini de Mendonça Uchôa Filho (2010, p. 241) ao trazer que a participação na arrecadação é meio mais indicado à garantia da autonomia dos entes menores e ao fechamento do *vertical gap* (desequilíbrios entre as responsabilidades de cada nível de governo e os recursos com que eles contam para exercer-los) e as transferências tem foco na equidade e no fechamento do *horizontal gap* (assimetrias entre os entes subnacionais).

Embora devesse as partilhas do produto garantir, com a competência tributária, recursos suficientes a autonomia dos entes, o que se tem no contexto da federação brasileira é uma inversão de papéis, onde os valores decorrentes de transferências são os maiores garantidores de recursos aos entes subnacionais, desempenhando o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios grande relevância neste contexto, pois conforme pode-se verificar, conforme dados disponíveis na página da Transparência Federal junto aos recursos que saíram da União para Estados e Municípios a maior expressão foi destes, que somado a outros fundos, superam em muito os valores decorrentes da partilha de forma com que a grande expressão financeira nos orçamentos municipais corresponda a estes, sendo tais que de fato garantem a autonomia dos entes subnacionais.

¹⁷ Observa Bastos (1995, pp. 105-107) que embora haja a predominância no Brasil da discriminação de competências em caráter exclusivo, não se trata de regra geral as federações, eis que em outros países adotam-se outras modalidades como concorrentes e partilhadas ou então formas mistas através da combinação de tais modalidades.

A atribuição de competências tributárias exclusivas corresponde a divisão do poder de tributar entre os níveis de governo, conferindo, assim, a cada um destes o exercício da autonomia legislativa e administrativa sobre esta parcela com o objetivo de arrecadar os recursos necessários para fazer frente as suas atribuições constitucionais¹⁸. Em conjunto a concessão de competências, há a partilha do produto da arrecadação¹⁹ que pressupõe o direcionamento de parcela da competência tributária a um ente central para, posteriormente, serem os recursos provenientes desta distribuídos entre os entes periféricos.

Deste modo, a federação brasileira ao garantir a autonomia financeira confere competências tributárias aos três níveis de governo, mas realiza uma centralização dos tributos de maior vulto econômico e que originam a maior parcela do arrecadado na União para posteriormente ser distribuído aos demais através da partilha do produto da arrecadação.

A existência desta estrutura de partilha de rendas mostra que Constituição prevê instrumentos para garantir as autonomias financeira dos entes, mas expõe a concessão um ente de capacidade tributária e a outro o direito a determinado percentual sobre o produto da arrecadação do tributo, o que torna possível a variação do montante arrecadado conforme a vontade do titular da competência.

Este quadro desenho da estrutura da autonomia leva a questionamento quando considerado que a competência tributária compreende a competência legislativa plena (MACHADO, 2011, p. 274), ou seja, ao mesmo que o ente tem a legitimidade para instituir ou aumentá-lo, que impacta positivamente no produto da arrecadação, tem para realizar modificações na legislação tributária, o que impactem negativamente no montante a ser arrecadado.

¹⁸ A descentralização da arrecadação de recursos leva a ideia de que cada comunidade, no caso os entes periféricos, seja responsável por exercer o esforço fiscal e prestar o serviço público de forma com que o mesmo seja mais legítimo. Assim, a concessão de competências tributárias suficientes a autonomia financeira seria um elemento de legitimação do gasto público, entretanto, não sendo possível em contextos como da federação brasileira.

¹⁹ A partilha do produto da arrecadação, como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1996, p. 87), aparece desde a reforma tributária (Emenda n. 18, de 1965), de forma com que o sistema tributário nacional estabeleceu um complexo sistema de participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação federal, que apresenta inegáveis vantagens. Dentre tais, está a redistribuição de rendas, eis que meio para diminuir as diferenças entre regiões de um mesmo estado, servindo a participação, deste modo, para dar meios melhores a regiões mais pobres, retirando-os das zonas mais ricas. Salienta, ademais, que a participação a deficiência decorrentes de tributos exclusivos, que “rendem bem nas regiões ricas, onde há riquezas para alimentá-los, e mal, ou insuficientemente nas regiões, nas regiões que são pobres”.

Desde modo, a estruturação das rendas como posta hoje legitima que um ente para cumprir suas competências e com base no seu poder de tributar conceda benefícios fiscais ou realizem modificações em sua legislação que irão impactar negativamente no produto da arrecadação e nos valores que são transferidos a outros entes com o fim de garantir suas autonomias.

A adoção pelo nosso estado da forma federativa impõe a necessidade de se analisar tais regras conforme os preceitos que lhe são inerentes ao federalismo, dentre os quais está a autonomia financeira dos entes.

2.4 A partilha do produto da arrecadação e as autonomias financeira condicionada

A construção normativa do Estado federal pressupõe a adoção de determinados princípios, técnicas e instrumentos operacionais que receberão definições individualizadas e contrastantes nos diversos modelos reais do federalismo como observa Raul Machado Horta (2010, p. 276). Deste modo, os estados federais têm a adoção da autonomia dos entes como pressuposta, não obstante, aprioristicamente, o federalismo não guarde as definições ou particularidades relacionadas a estruturação desta uma vez que decorrem das peculiaridades da construção do modelo.

A Constituição como base jurídica do Estado federal prevê e estrutura a autonomia²⁰ dentro das singularidades existentes, refletindo as “preferência do constituinte federal por determinada concepção de Estado Federal e a atuação desses fatores extraconstitucionais irão conduzir, de forma convergente ou não, ao tipo real de organização federal em determinado momento histórico” como observa Raul Horta Machado (2010, p. 274).

A federação brasileira quando analisada nestes termos revela-se como centralizada uma vez que grande parte do poder, competências e recursos, foi mantido no órgão federal nacional na Constituição de 1988 embora tenha-se promovido uma descentralização em comparação com as ordens anteriores, dentre os quais insere-se a adoção de competências concorrentes e transferências intergovernamentais.

²⁰ A previsão de autonomia sem a devida estruturação torna ela apenas teórica e nominal.

Hoje o exercício das competências legislativas pela União no âmbito de competência concorrente mostra-se exaustiva indo além de normas gerais de forma com que pouco caiba aos entes subnacionais suplementar, cabendo referir, aliás, que os municípios foram excluídos de tal competência²¹.

No campo financeiro, a distribuição de recursos tributários, hoje mais concentrada na União do que quando da promulgação da Constituição de 1988 assegura que às esferas subnacionais tenham uma arrecadação em torno de 32% de todos os impostos coletados no País, sendo que com as transferências elas recebem 43% das receitas totais (SOUZA, 2005, p. 116).

Ainda que haja a sustentação de centralização dos recursos, de forma a Constituição não promover a descentralização necessária ou ideal, em comparação a anterior jurídica promove-se uma grande descentralização dos recursos, notadamente em face dos municípios, que estima-se que em 1987 participasse de 13% na receita disponível total ao passo que em 2008 esta era de 22% (PALOS, 2011), sendo que os estados, também tiveram sua participação de 23% aumentada para 27%.

O contexto da partilha de rendas, entretanto, ao mesmo tempo que se aumentou a os recursos disponíveis os entes subnacionais tornaram estes mais dependentes dos recursos oriundos dos entes centrais, eis que as grandes assimetrias horizontais colocam os entes federais em posições diversas, o que origina o fato de hoje $\frac{3}{4}$ dos municípios brasileiros arrecadam menos de 10% de sua receita total com tributos próprios, o que significa que quase a totalidade destes entes que tem 10.000mil habitantes 90% das receitas correspondem a transferências (RUBINSTEIN, 2010, p. 249)²².

No plano estadual, também marcado pela heterogeneidade, os recursos advindos do ente central também se mostram de elementar importância na receita disponível, principalmente para alguns estados como o Maranhão onde os recursos advindos da União representaram em 2017 41,33% das suas receitas totais²³.

²¹ O texto constitucional dispõe essa afirmação em seu artigo 24 ao conferir competência corrente somente a União, Estados e ao Distrito Federal.

²² Observa Márcia Miranda Soares (2016, p. 539-562) ao tratar da descentralização das receitas públicas e os municípios que as receitas de arrecadação tributária corresponderam a 20% das receitas totais, sendo as transferências intergovernamentais correspondentes a 64% e 16% a outras fontes de receitas.

²³ Estes dados estão disponíveis junto ao Portal da Transparência da União cujo acesso se dá pelos seguintes links: <<http://www.transparencia.ma.gov.br/app/receitas/porfonte#lista>> e <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoesUF.asp?Exercicio=2017&Selec aoUF=1&SiglaUF=MA>>.

Deste modo, a Constituição de 1988 promoveu uma descentralização dos recursos ao mesmo tempo que realizou sua centralização das competências tributárias²⁴ o que deve ser ponderado diante a autonomia das unidades federadas subnacionais, eis que tais serão autônomas “na medida em que atuam como sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição própria, nada tolhendo o exercício das faculdades de organização e competência atribuídas pela Constituição Federal” (BONAVIDES, 2000, p. 237).

A repartição de rendas entre os entes através de partilha do produto da arrecadação, considerando que são normas que compõem a estrutura da divisão do poder e materializam a autonomia, apresentam-se como relevantes no contexto federativo ultrapassando sua análise dos aspectos tributários²⁵ e financeiros para ingressar em questões relacionadas a nossa estrutura de estado²⁶.

A atribuição de recursos financeiros aos entes pela conjugação da atribuição de competências tributárias com a partilha do produto da arrecadação leva a conclusão de que a ordem constitucional prevê e estrutura a autonomia financeira, motivo pelo qual se pode afirmar a presença na federação brasileira este aspecto comum do federalismo.

No contexto das autonomias²⁷ e dos recursos financeiros surge, frente ao federalismo, a necessidade de análise da concessão a um ente autonomia com base

²⁴ A carga tributária no Brasil e o percentual de arrecadação de cada ente encontra-se disponível junto à Receita Federal do Brasil (<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capaz>>). A análise dos dados disponível neste site demonstra que a União em 1990 possuía 66,90% da arrecadação tributária total, ao passo que no ano de 2016 a mesma correspondia a 68,27%, sendo 34,45% relativo a contribuições da seguridade social. Ainda, os dados mostram que o ICMS é o tributo com maior receita, correspondendo a 20,37% da carga tributária total.

²⁵ A questão do ponto de vista tributário resolve-se no regramento referente as competências, haja vista serem as mesmas indelegáveis, não tem qualquer relevância o fato do produto da arrecadação do tributo ser partilhado ou não como observa Hugo de Brito Machado (2011, p. 275) “a distribuição de receitas não afeta a competência. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público não deixam, por isto, de pertencer à competência legislativa daquelas a que tenham atribuídos”.

²⁶ Os conceitos de sistema tributário e discriminação de rendas são inconfundíveis, constituindo-se aquele do conjunto dos tributos existentes em um Estado, enquanto a discriminação de rendas estabelece um dos aspectos nucleares da disciplina jurídica do Estado federal, pois é o elemento de divisão territorial do poder político (GABARDO & RIBEIRO, 2015, p. 52).

²⁷ O federalismo fiscal brasileiro quando a estruturação dos recursos e da autonomia financeira está em uma dicotomia entre a necessidade de harmonização tributária em escala nacional (que limita o poder de instituir tributos no nível local) e a necessidade de ampliação progressiva dos gastos em nível local devido a produção mais eficiente de demandas por atividade pública neste, sendo esta uma das muitas complexidades existentes ao se estruturar a partilha das rendas (UCHOA FILHO, 2010, p. 223).

na partilha do produto da arrecadação quando a competência tributária²⁸ pertence a um ente diverso, permitindo que este no exercício das atribuições impacte no valor que será arrecadado, sem que haja qualquer tipo de compensação.

A aplicação concreta da autonomia financeira na federação brasileira existe, entretanto mostra-se condicionada com relação aos entes subnacionais, uma vez que tais têm seus recursos para exercer suas competências, entretanto os mesmos são condicionados à vontade do ente central que poder realizar alterações para cumprir as suas competências impactando no montante arrecadado.

O condicionamento, em outros termos, faz com que os entes menores somente possam exercer as suas competências dentro dos recursos financeiros decorrentes da partilha após os entes centrais já terem exercidos suas competências, o leva a uma sobreposição de importância nas competências atribuídas aos entes, conferindo a ordem legitimidade para que em um primeiro momento os entes centrais realizem suas atribuições, para, sucessivamente, efetivar os entes periféricos as suas. Tais considerações são trazidas também por Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 591):

Aí está um ponto de máxima relevância, que tem sido causa de intensos conflitos entre as diferentes esferas de poder político que compõem a federação brasileira. A União tem evidente superioridade financeira, por força dos próprios dispositivos constitucionais, o que agrava ainda mais quando o governo federal abusa de suas competências e coloca em plano absolutamente superior seus próprios objetivos, ignorando as exigências constitucionais relacionadas ao federalismo e impondo decisões que representam enorme constrangimento financeiro aos Estados e aos Municípios e acarretam, na realidade, situação de submissão e dependência, anulando a autonomia política implícita na organização federativa.

Deste modo, embora tenha a Constituição definido recursos para os entes subnacionais exercerem sua autonomia, os mesmos, além de serem insuficientes estão em um panorama onde está presente uma superioridade das competências do órgão federal, dentre os quais está o exercício de sua política fiscal como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2010, p. 234):

[...] mesmo sendo as transferências automáticas e fixadas na Constituição a autonomia dos entes subnacionais e a eficiência da prestação dos seus encargos públicos tem sofrido grande trauma do exercício de política fiscal pelo ente nacional, pois parte do valor que seria devido aos entes menores é

²⁸ A competência tributária compreende a capacidade legislativa plena, ou seja, a possibilidade de legislar instituindo o tributo e, subsequentemente, o regulamentando-o (PAULSEN, 2012, p.49). Esta capacidade legislativa inclui a sua modificação, bem como a concessão de benefícios fiscais, sempre respeitando as limitações impostas a ordem jurídica.

sacrificada em prol da política fiscal do ente maior. Em razão disto, a excessiva dependência dos entes subnacionais em relação a União, combinada com a incerteza do recebimento dos recursos previstos, resulta em verdadeiro caos do federalismo brasileiro.

Este condicionamento dos recursos necessários a autonomia implica em planos práticos não só em redução do montante arrecadado, mas na imprevisibilidade pelos entes periféricos dos recursos a serem partilhados em decorrências de legislação tributária superveniente afetando não somente a autonomia financeira, mas também todo o planejamento realizado através de leis orçamentárias²⁹.

Assim, no contexto da federação brasileira há uma hierarquização entre os entes no sentido de que a ordem jurídica ao conceder as competências e estruturar os recursos fez de forma com que as exercidas pelo ente nacional são superiores às dos demais. Neste contexto, para a consecução dos fins do ente central é legítimo o sacrifício³⁰ dos que competem aos periféricos, como se todos estes não compusessem um todo onde deveria se pautar em um vínculo de cooperação e não de subordinação³¹.

Nestes termos, a Constituição traz uma estrutura que garante a distribuição dos recursos e a autonomia ao mesmo tempo não faz de modo pleno, mas sim condicionada a vontade dos entes centrais da federação, o que nas considerações de Celso Bastos (1995, p. 96) não se harmoniza com o ideário federativo e nas considerações de Augusto Zimmermann (2014, p. 234) torna esta mais teórica do que efetiva.

²⁹ A autonomia financeira condicionada não ter seu impacto limitado somente a interferências da autonomia dos entes quanto ao aspecto financeiro, transcende este para irradiar consequências sobre o autogoverno dos entes menores, notadamente por corresponder os impactos financeiros nas leis orçamentárias elaboradas, cujas expectativas e projeções podem ser modificadas por interferências do ente maior em sua política fiscal.

³⁰ Os recursos na federação brasileira estão centralizados na União, que no exercício de suas competências tem exercido um individualismo fiscal, que se revela no fato de que os incentivos fiscais são normalmente concedidos em impostos com receita partilhada. Aliás, o contexto demonstra ser prática da União a implantação de tributo não compartilhado e, concomitantemente, a redução da incidência de um imposto compartilhado, incidente sobre o mesmo fato gerador como observa GABARDO & RIBEIRO (2015, p. 61).

³¹ Nas considerações de Fernando Luiz Abrucio (2001, pp. 97-99) o federalismo, dada a plasticidade que este sistema proporciona, permite uma diversidade de arranjos federativos, havendo, contudo, cinco aspectos comuns dentre os quais está a dinâmica das relações intergovernamentais. Traz aquele autor, que a dinâmica das relações intergovernamentais no federalismo tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações, sendo uma boa combinação entre tais a chave para a boa coordenação federativa. A cooperação, neste contexto, não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, que estão mais para a subordinação do que para as parcerias, e são típicas de governos centralizadores ou de situações em que há um desnível vertical/horizontal muito grande entre os entes federativos.

A análise da autonomia financeira dos entes subnacionais estruturada na federação brasileira frente aos preceitos do federalismo se encerra com a conclusão da existência de um condicionamento da ordem federal para a ordem dos entes periféricos. Esta constatação leva a uma nova reflexão diante dos preceitos do federalismo quando considerada as relações ente o ente federal e os estados-membros, eis que presente em tal a participação deste na vontade daquele.

A autonomia financeira condicionada e participação dos estados na vontade federal se interligam de forma que no contexto da federação brasileira aquela representaria uma autolimitação tornando a análise da representação dos entes estaduais na vontade federal elementar para a compreensão da extensão do condicionamento frente os preceitos do federalismo.

3 O PODER DE VETO DOS ESTADOS PELA PARTICIPAÇÃO NA VONTADE FEDERAL

3.1 A participação dos estados na vontade federal

A participação dos entes subnacionais³² na vontade do central é um dos pontos identitários dos estados que se estruturam com base nos ideais do federalismo, que, aliás, não preordena como este aspecto. Deste modo, os modelos reais ao efetivar tal elemento darão contornos próprios a sua estrutura, bem como ao seu relacionamento com outros aspectos da federação e elementos constitucionais.

A inexistência de uma forma predefinida e seu inter-relacionamento com estruturas federativas ou com os demais elementos da ordem constitucional, permite que a participação seja percebida de três formas: como aspecto comum a todos os estados organizados federativamente; como estruturação desta vontade expressa no texto constitucional de um Estado federal e diante a outras instituições que a ordem constitucional adote.

A primeira percepção leva a ideia da lei da participação descrita por Paulo Bonavides com base na doutrina de Georges Scelle, sendo que mediante esta “tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação” (2000, p. 232).

A participação dos estados-membros na vontade central coloca aqueles em uma posição de veto e de contribuição, eis que confere ocupam uma posição de garantidores suas autonomias e competências ao mesmo tempo que contribuem para as escolhas que objetivam o desenvolvimento do estado. É assim, a participação, garantia dos estados-membros a manifestação nos poderes sobre os quais houve a renúncia³³ e de modelação de uma ordem que lhe irradia efeitos.

³² Os estados federais são divididos em dois níveis de governo, o federal e o estadual. Na federação brasileira se tem uma realidade que deu origem a formação da ordem jurídica-federativa que consagrou três esferas de poder: federal, estadual e a municipal.

³³ As federações que se formaram por agregação têm como pressuposto a renúncia do poder os estados se suas autonomias, concedendo esta ao ente central, sendo exemplo desta formação a norte-americana. Diferente desta, há as federações formadas por segregação, como ocorreu em 1891, onde havia um estado unitário, detentor de todo poder, e cede aos estados parte de sua competência dando-lhes autonomia para exercer tais.

A representação da vontade das unidades constituídas no plano federal remete a ideia de impossibilidade de supremacia do ente central sobre os demais, uma vez que a estrutura institucional cria o estabelecimento de um vínculo de coordenação, de soma das vontades, de aquiescência entre os entes³⁴ quanto a decisões que afetam todos.

Ainda que os estados federais possam estruturar a participação com contornos próprios é quase consenso³⁵ em todas as federações a inserção desta no âmbito do Poder Legislativo federal³⁶ com a adoção de uma câmara dos estados permitindo o exercício de influência sobre a formação da legislação do ente central, como observa Raul Machado Horta (2010, p. 275)

A participação, ainda que vista do federalismo, remete ao modelo e a formação da federação norte-americana, eis que se compôs pela união de Estados dotados de soberania e que renunciaram a esta em prol de um ente superior, representando a participação uma forma de assegurar ingerência sobre aquela parcela de poder que concedeu. Ademais, foi nesta federação que a primeira estrutura institucional de participação foi materializada através do poder legislativo bicameral.

Na federação brasileira a participação dos estados na vontade federal se dá no Poder Legislativo deste que está estruturado de forma bicameral onde se confere aos estado-membro através da câmara representativa dos Estados ingerência ativa em matéria de revisão constitucional, tornando-se ponto dos mais característicos do sistema federativo (BONAVIDES, 2000, p. 237).

³⁴ O federalismo proporciona a existência de diversas formas conforme os arranjos federativos estruturados e as peculiaridades de cada estado, mas, não obstante isto, há aspectos comuns a todos os participantes do universo federativo. A respeito disto, observa o cientista político Luiz Fernando Abrúcio (2001, pp. 97-98) que em termos institucionais, o federalismo se origina de um pacto entre as unidades territoriais, sendo um contrato que define os direitos originários dos pactuantes, entretanto a garantia de seus princípios depende da criação de instituições e de mecanismos contínuos de negociação e repactuação entre os atores, sendo neste sentido o sistema bicameral, eis que é utilizados para manter a Federação de forma equilibrada.

³⁵ Expõe-se no texto que é quase consenso porque, conforme refere Ricardo Victalino de Oliveira (2012, p. 112) há federações que não adotam o bicameralismo como a de Camarões. Ainda que inexistente este arranjo institucional que é quase consenso, o estado para ser federal deve estruturar outros para permitir que as partes federadas influenciem a tomada de decisões por parte da União.

³⁶ É interessante observar as considerações de Celina Souza (2005) quando a representatividade, eis que, conforme expõe, os estados são representados no Senado Federal, mas não no Executivo. Entretanto, informalmente se mantém uma tradição de assegurar a representação dos interesses de vários estados no poder Executivo federal por meio da indicação para cargos, os quais combinam, em geral, filiação partidária com os interesses das lideranças estaduais que integram a coalizão de apoio ao poder Executivo federal.

A análise do fundamento jurídico da federação brasileira quando a participação, especificamente quando ao Senado, se torna elementar não somente para verificar o poder de influência dos estados sob a ordem federal, mas para definir sua percepção diante a outros aspectos do federalismo e das instituições constitucionais, como a autonomia financeira e o sistema político partidário, respectivamente.

3.2 Participação como instrumentos federativos a contrapor ao condicionamento da autonomia

O condicionamento da autonomia dos entes estaduais quando analisada sob o federalismo a participação dos estados na vontade federal, que é concebida como uma forma de garantir a estabilidade da parcela de poder conferido aos entes subnacionais.

A participação e a autonomia se inter-relacionam no contexto federativo sendo aquela uma garantia desta, tornando as limitações realizadas no campo legislativo federal autolimitações. Assim observa Darcy Azambuja (2008, pp. 408-409):

O Estado tem o poder de auto-organização, de dar a si mesmo um Constituição, de determinar por sua própria vontade os órgãos que exercerão o poder. (...). Por isso, os Estados-membros do Estado Federal são verdadeiramente Estados, pois eles têm a faculdade de se organizar, de elaborar e modificar a própria Constituição. Poder-se-ia objetar que eles não têm o poder de auto-organização, porque a Constituição do Estado Federal lhes prescreve a forma de governo e impõe certas restrições. Mas a objeção não prevalece porque, ainda que limitado, o poder de auto-organização não desaparece, e essas limitações impostas às unidades federativas decorrem de não serem elas Estados soberanos. E como os Estados-membros participam da formação da vontade do Estado Federal, as limitações são, afinal, autolimitações.

A perspectiva da autolimitação no contexto federativo brasileiro se relaciona diretamente com a questão da autonomia financeira condicionada. Isto ocorre porque ao mesmo tempo que há o condicionamento, a federação institui a participação que teria força de corrigir e evitar ou então, se presente, seria teria sido aquiescida.

A participação dos estados na ordem federal brasileira, especialmente nas normas que lhe impõe um condicionamento a autonomia, é dupla uma vez que abrange modificações ao texto constitucional, fundamento de toda a ordem federal, e ao plano infraconstitucional através das leis que são editadas com fundamento naquela ordem.

No âmbito das alterações ao plano constitucional os estados são representados por uma casa no Poder Legislativo federal cujo consentimento é elemento essencial nas alterações de tal plano, bem como têm legitimidade para propor projeto de emenda ao texto constitucional³⁷. No plano infraconstitucional, a participação também ocorre no plano do legislativo, tendo o estado membro o poder de veto sobre as normas cuja aprovação do Senado é obrigatória.

Os campos de participação, constitucional e infraconstitucional, ligam-se diretamente aos condicionamentos da autonomia financeira por representarem uma garantia, qual seja, de que as limitações realizadas no plano federal em ambos os tipos jurídicos sejam autolimitações.

A participação frente a ordem constitucional, nos termos da federação brasileira, permite que os estados membros almejem modificar as normas que fundamentam a edição das leis que reduzem os recursos, eis que teriam legitimidade para propor projeto de emenda à constituição e vetar modificações que ampliasse os condicionamentos os seus recursos.

No que se refere as leis em sentido formal os estados têm a capacidade de vetar os projetos legislativos que reputarem contrárias aos seus interesses, dentre as quais se insere as modificativas da legislação tributária que reduzem a arrecadação de recursos partilhados e tem o fim de garantia a autonomia.

A oposição ao condicionamento da autonomia quanto ao plano infraconstitucional se dá de forma parcial, uma vez que a grande maioria de modificações introduzidas pela União se faz através de decretos. Interessante observa neste aspecto a concentração de poderes na esfera executiva federal, que, conforme traz Paulo Bonavides (1998, p. 310) “já sobejamente patenteiam o desequilíbrio vertical do sistema federativo, com a redução do espaço de competência conferido aos Estados-membros, cuja autonomia é cada vez mais simbólica”.

A análise dos termos da participação dos estados na vontade federal é um instrumento que permite a oposição aos condicionamentos a autonomia financeira estruturada seja pela norma constitucional permissiva ou então pelas leis que materializam a redução dos recursos financeiros na federação brasileira.

³⁷ Neste sentido são os termos do artigo 60, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Considera Raul Horta Machado (1989, pp. 22-23) que o reestabelecimento da iniciativa de proposta de emenda a Constituição Federal pelas Assembleias Legislativas dos Estados retoma a tradição federativa inaugural, sendo um elemento em favor dos estados.

A análise do estado federal brasileiro em uma perspectiva de suas normas³⁸ diverge da realidade fática do relacionamento entre os entes da federação, que é conflitivo e as leis que caracterizam renúncia de receita sob receitas partilhadas não são editadas com a aquiescência de todos os entes em colaboração. Não há na federação brasileira mecanismos institucionais para a solução dos conflitos o que levam os mesmos a se externalizar e a judicialização, sendo este fato encontrando-se julgados de questões relativas aos condicionamentos da autonomia desde 1972 no Supremo Tribunal Federal.

A existência de conflitos entre os entes quando existe a participação como meios dos mesmos de oposição aos condicionamentos leva a duas hipóteses cuja análises são elementares: a primeira corresponde a verificação da estrutura normativa da participação na federação brasileira, de forma a verificar seus limites e alcances; e a segunda é a necessidade de se observação a representação dos estados na vontade federal diante a outros preceitos constitucionais a fim de observa interferências.

3.3 A participação e o poder de veto pelos estados na federação brasileira

A Constituição de 1988, base jurídica da federação brasileira, prevê a adoção da forma federal de estado e todos os aspectos da organização federativa, dentre os quais insere-se a previsão e a estruturação da participação dos estados na vontade legislativa federal através do Senado Federal.

A ordem jurídico-constitucional define³⁹ que o Poder Legislativo federal será exercido pelo Congresso Nacional, que é composto por duas casas legislativas: Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo a primeira composta por representantes do povo, ao passo que esta última se compõe de representantes dos Estados e do Distrito Federal⁴⁰.

³⁸ O federalismo e o bicameralismo apresenta efeitos sobre as mudanças institucionais como observa Marta Arretche (2012, p. 118) eis que as propostas de mudança institucional que ameacem direitos das unidades constituintes terão maior dificuldade para aprovação, porque os atores que representam as unidades constituintes defenderão seus interesses e terão recursos institucionais para exercer seu poder de veto.

³⁹ Neste sentido são as disposições da Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 em seus artigos 44 a 36.

⁴⁰ Neste sentido é o artigo 46 da Constituição de República Federativa do Brasil de 1988.

A previsão constitucional torna incontroversa, em termos jurídicos, a existência na federação brasileira de um mecanismo que visa efetivar a participação dos estados⁴¹ na vontade federal, bem como define as regras que o estruturam, as suas competências e o poder de veto.

A análise do conjunto de normas se torna fundamental no contexto da autonomia e participação para verificar se esta ultrapassa a mera previsão da participação conferindo aos estados meios legítimos para pronunciarem-se, bem como inserir no âmbito das competências⁴² os projetos legislativos federais que introduzem alterações na legislação tributária de forma a diminuir a partilha do produto da arrecadação nas competências do Senado.

A ordem constitucional ao estruturar o Senado estabelece o conjunto de suas competências, estabelecendo as matérias e questões federativas cuja análise lhe compete e sobre os quais os estes estaduais teriam, em tese, legitimidade para pronunciarem-se.

A análise do campo de competência do Senado permite verificar que as normas que alteram aspectos tributários diminuindo a arrecadação estão parcialmente inseridas nestas, eis que ordem constitucional vigente confere a União alterar alíquotas de impostos mediante decreto, bem como editar medidas provisórias⁴³ cujos efeitos antecedem a deliberação legislativa.

As alterações realizadas fora tais hipóteses e decorrentes de lei em sentido formal tem a tramitação dos seus processos legislativos cabível ao Senado Federal, cuja aquiescência é elementar, cabendo referir o enquadramento neste conceito das leis orçamentárias, notadamente a lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual⁴⁴.

⁴¹ O federalismo é a justificativa para a os estados-membros sejam representados com o mesmo peso, sendo essa a razão pela qual todos os Estados têm igual número de Senadores (DALLARI D. A., 2013, p. 592). Entretanto, essa estrutura de representação é trazida enfatizando a desproporcionalidade que causa (OLIVEIRA, 2012, pp. 111-116), notadamente frente as disparidades. Como observa Ana Backes (1999, p. 09), a atual estruturação, permite que o senadores de estados com 15% da população sejam a maioria (tem 51% das cadeiras no Senado) e podem barrar projetos apoiados pelos representantes de estados onde se concentram 85% dos cidadãos.

⁴² Aponta Marcello Simão Branco (2009, p. 06) ao analisar os efeitos institucionais do Senado, aponta que este em termos constitucionais 15 (quinze) áreas de atuação privativa, sendo seis delas (40%) assuntos econômicos, sendo que todos os acordos nas áreas financeiras dos entes federativos passam por sua aprovação.

⁴³ A disciplina jurídica das medidas provisória está na Constituição em seu artigo 62.

⁴⁴ Interessante observa no contexto da autonomia condicionada as disposições da lei complementar 101 de 2000 ao definir em seu artigo 14 que a concessão de benefício de natureza tributária deve atender o disposto na lei diretrizes orçamentárias e demonstração que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, se não houver medida de compensação.

Cabe consignar que as atribuições de competências dadas ao Senado na federação brasileira fazem com que o mesmo seja apontado como forte, especialmente diante de uma equiparação aos poderes dados a Câmara dos Deputados. Há, entretanto, hipóteses que a manifestação do Senado, uma vez é a casa revisora em todos os projetos de iniciativa presidencial, pode ser ignorada em decorrência da prevalência da vontade da primeira casa que apreciou o projeto, o que prevalece até contra as emendas feitas pela outra, a revisora (FERREIRA FILHO, 1995, p. 280). Essa preterição⁴⁵ do Senado inferioriza, de certo modo, os interesses estaduais, notadamente porque a grande parte dos projetos que acarretam a redução da arrecadação originam do executivo federal.

Deste modo, insere-se, parcialmente, dentre as competências do Senado Federal as leis que potencialmente caracterizam a diminuição do produto da arrecadação de tributos cujo produto é partilhado uma vez que é competência de o Congresso Nacional dispor sobre matérias de competência de União⁴⁶ relativas ao sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas ou as leis orçamentárias.

A verificação da competência de Senado para apreciar os projetos legislativos leis torna elementar a verificação da existência do poder de veto deste, ou seja, se tem esta prerrogativa constitucional de rejeitar projeto legislativo que julgar contrário aos interesses estaduais.

Nos termos constitucionais os referidos projetos necessitam da aquiescência deste para sua aprovação de forma com que, a contrário sensu, possuem poderes de rejeita-la por motivos caso conclua-se pela não relevância ou necessidade de seu ingresso na ordem jurídica.

Em síntese, o Senado brasileiro, representante dos estados nos termos da Constituição, possui competência para análise e veto das leis federais que promovem as alterações que diminuem o produto da arrecadação⁴⁷ quando contrária aos interesses estaduais.

⁴⁵ Ademais, tal hipótese não se dará em sessões conjuntas como é o caso da análise de veto presidencial e de leis orçamentárias.

⁴⁶ Nos termos da Constituição Federal em seu Artigo 48, que dispõe caber ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas e o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado, entre outros.

⁴⁷ Observa Ana Backes (1999, p. 17) com base na pesquisa que realizou que as leis de iniciativa do Senado e das suas emendas sugere que a maioria destas são matérias que não afetem os estados de forma particular, levando a concluir que as definições constitucionais das funções do Senado não são diretamente associadas a questão federativa, apenas sua composição que é.

O federalismo brasileiro não somente possui a estrutura institucional da participação, assim como concedeu a este competências para análise e veto das leis que reduzam os recursos o que não evitou os conflitos entre os entes o que leva a necessidade de análise de outros fatores que interferem nesta participação na vontade de forma com que não lhe faça efetiva, notadamente a influência partidária exercida no Senado.

4 AUTONOMIA E PODER DE VETO: INFLUÊNCIAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS NO SENADO

4.1 Influências político-partidárias sobre a representação dos estados-membros

Os estados-membros enquanto participantes da vontade federal são partes ativas e indispensáveis nas modificações da Constituição Federal (BONAVIDES, 2000, p. 237) e na elaboração de toda a ordem jurídica. Isto relaciona-se intimamente com a autonomia, eis que a definição de sua extensão e suas limitações na ordem jurídica se dão através do processo participativo de forma com que constituem-se auto definições (AZAMBUJA, 2008, p. 409).

Deste modo, o condicionamento da autonomia sustentado no presente trabalho quando da modificação da legislação tributária por lei formal e com base na competência tributária dada a União seria uma limitação imposta os estados por si, eis que para a aprovação de tais a aquiescência estes é imprescindível.

A análise das normas que estruturam o Senado na federação brasileira permite verificar a sua natureza federativa eis que a ordem expressamente define que lhe incumbe representar os estados-membros na vontade federal, conferindo ainda competências relativas a apreciação de questões federativas⁴⁸.

Nos termos constitucionais, deste modo, não haveria conflito entre os entes, eis que a lei é consentida por ambos⁴⁹, entretanto, no plano da fático a realidade teórica não se sustenta, sendo comuns litígios, o que torna elementar perquirir a influência de outros fatores sobre o Senado a torna-lo não representativo dos estados.

O exercício da finalidade representativa do Senado no Estado federal brasileiro tem sido objeto de questionamento pela doutrina desde ordens constitucionais anteriores, observando Paulo Bonavides (1998, pp. 313-314) que pela análise do direito constitucional e pelo aspecto histórico, demonstra que esta casa legislativa jamais ocupou a posição almejada teoricamente pelos federalistas, que seria de hostilidade a centralização do poder no ente federal.

⁴⁸ Neste sentido são as competências privativas conferidas ao Senado Federal estabelecidas no artigo 52, V, VI, VII e IX da Constituição Federal.

⁴⁹ O Senado é visto por Marta Arretche (2012), em uma perspectiva da ciência política, como uma segunda câmara legislativa que representa as unidades constituintes, sendo típica dos estados federativos. Esta câmara tenderia a operar como freio a mudança institucional uma vez que constituiria uma arena adicional ao processo decisório representando as unidades constituintes.

Assim, há elementos não propriamente ligados a questão federativa, mas ligados ao Senado que interferem na representação dos interesses do estado-membro dentre os quais insere-se a estrutura político-partidária da atual ordem jurídico-constitucional, responsável por definir a forma como os senadores são eleitos e suas vinculações.

A eleição direta dos membros do Senado, diferentemente do que ocorria na origem do modelo federal norte-americano e do que ocorre atualmente na federação alemã⁵⁰, é trazida como um dos fatores que mitigaram a representatividade dos estados uma vez que tal provocou uma profunda perturbação da dogmática federativa, como observa Zimmermann (2014, p. 124).

A mudança na forma de escolha dos senadores liga-se ao enfraquecimento do lado federativo do Senado, eis que retirou da ordem jurídica uma faculdade de designação que, em rigor, deveria competir aos estados-membros (BONAVIDES, 1998, p. 311). A ligação entre a escolha pelo ente-estatal e a representação criaria um liame mais substancial, uma vez que a escolha do competiria a quem efetivamente seria o representado e havendo mecanismo institucional, a princípio, que garantisse o exercício de influências.

A eleição direta dos senadores pelo povo embora possa conferir um caráter mais democrático ao Senado⁵¹, que, aliás, já estava presente quando a escolha se dava pelo estado-membro eis que os representantes deste eram eleitos diretamente, no contexto federativo retira a representação estadual para dar lugar a uma representação dos partidos políticos e seus ideais.

O sufrágio universal direto para a escolha dos representantes dos estados no âmbito federal tem como pressuposto a filiação partidária tornando os senadores ligados ao partido político durante o exercício do mandato, de modo que esta estrutura na escolha passa a influir nos fins que o federalismo almeja para o Senado. O senador, assim, antes de ser um representante dos interesses estaduais, é um integrante do partido político e sua ideologia⁵².

⁵⁰ O Conselho Federal na federação alemã, como observa Konrad Hesse (1998, pp. 452-454), tem importância decisiva como meio de influência dos estados sobre a federação, sendo o órgão na qual a ordem estatal-federal hoje desenvolve uma parte essencial de sua eficácia. Neste modelo de Estado federal, como observa o autor acima citado, diferentemente da federação norte-americana e brasileira os representantes do Conselho Federal não são eleitos, mas sim nomeados.

⁵¹ Observa Marcello Simão Branco (2009) que a maioria das câmaras altas, 63%, os membros são escolhidos de maneira parcial ou integralmente indireta.

⁵² Nestes termos são as considerações do cientista social Marcello Simão Branco (2009), definindo que a escolha dos senadores pelo estado reforçaria o argumento de que os senadores não eleitos

A ordem jurídica brasileira tem prestigiado os partidos políticos, uma vez que são estes os detentores dos cargos, em favor destes é estabelecida a fidelidade partidária, sendo, ademais, os regimentos internos das casas legislativas garantidores de recursos aos líderes partidários para comandar suas bancadas, fazendo com que hoje “a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares” (LIMONGI & FIGUEREDO, 2001, p. 20).

Ao analisar a (in)governabilidade brasileira e sua relação com questões ligadas ao federalismo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p. 62) observa que a federação brasileira atende às exigências mínimas de um estado organizado sob tal forma, sendo conferido aos estados, por intermédio do senado, uma participação teórica no governo federal, uma vez que o sistema eleitoral que prende os senadores a partidos de forma com que o Senado não fala estados, atuando partidariamente.

Assim, a influência dos elementos político-partidários no processo legislativo, que deveriam influenciar a princípio somente a Câmara dos Deputados, são perceptíveis no Senado, trazendo o apartamento de sua natureza federativa diante a prevalência absorvente da democracia partidária (BONAVIDES, 1998, p. 310).

Neste contexto, o Senado federal que constituir-se-ia uma arena adicional de veto onde as leis seriam analisadas sob o crivo dos estados, tornou-se uma casa da mesma natureza da Câmara dos Deputados de forma constituírem uma mesma arena decisória. Neste contexto, a lei deixa de ser expressão de uma vontade geral e dos estados-membros para se tornar uma expressão de uma vontade política, passando sob o julgamento de apenas um ator de veto (HORTA, 1958, p. 16).

O sistema político-partidário, deste modo, apresenta-se como um dos elementos que interferem no Senado de forma com que ele não cumpra sua função de representação, o que somado a inexistência de mecanismos de vinculem os senadores a vontade dos estados, fazem que o liame partidário se sobreponha aos fins que a federação dá.

Ainda, a presença do multipartidarismo na realidade institucional brasileira leva a questão da governabilidade e as relações entre Executivo e Legislativo, cujos reflexos se estendem a participação dos estados na vontade federal. Em um contexto heterogêneo como o brasileiro, o existência de diversos partidos tem como vantagem o pluralismo (SCHIER, 2017, p. 104) eis que que amplia o universo de escolha de

diretamente carecem de legitimidade para a tomada de decisões, vindo daí a influência política da eleição popular.

projetos políticos pelos cidadãos e impede a concentração de poder político, entretanto traz como consequência inevitável a fragmentação⁵³ da representação parlamentar.

A fragmentação partidária aplica-se ao Senado e não obstante seja menor que na Câmara dos Deputados, eis que o sistema eleitoral majoritários neste caso tem efeito redutor no número efetivo de partidos políticos (REBELLO, 2015, p. 137). Atualmente o Senado é composto de 18 partidos, mais um senador sem partido, sendo que a maioria pode ser obtida com a conjugação de 4 partidos, que representam 55,5% dos senadores, sendo que 7 partidos possuem apenas um representante⁵⁴.

A fragmentação parlamentar leva a uma realidade⁵⁵ em que a governabilidade e a estabilidade institucional dependem do Executivo brasileiro recorrer a coalizões interpartidárias como descrito por Sérgio Abranches (1988) no seu artigo onde trata do presidencialismo de coalizão como o dilema institucional brasileiro, expondo que “o conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso (...)”.

Nesta realidade, para o Executivo aprovar de seus projetos e planos de governos, ou seja, governar necessita obter maioria no Congresso, sendo que neste contexto de multipartidarismo e da necessidade de coalizões, os uma operacionalização de forma com que os parlamentares atuem partidariamente e não de forma individual (NEIVA, 2011, pp. 293-294).

Este contexto traz implicações no processo legislativo, eis que correspondendo este a um procedimento terá como reflexo as concepções políticas realizadas com o fim

⁵³ Observa Limongi e Figueredo que (2001, pp. 26-27) que tem sido empreendido considerável esforço de “engenharia institucional” voltado à busca de fórmulas institucionais que gerem disciplina partidária e favoreçam a diminuição do número de partidos efetivos, sendo que o quadro institucional brasileiro não favorece nem a disciplina partidária, muito menos redução do número de partidos.

⁵⁴ As informações do número de Senadores, bem como de partidos políticos representados atualmente no Senado está disponível através do site deste no seguinte link <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido>>.

⁵⁵ A estabilidade política no presidencialismo, como é o caso no modelo institucional brasileiro, depende de diversos fatores dentre os quais estão: “(i) o fato do partido político do Presidente da República possuir maioria no parlamento, sozinho ou através de coalizões, (ii) o de, social e econômico do governo ou (iii) até mesmo o prestígio pessoal do presidente” (SCHIER, 2017, pp. 95-96). Assim, a estabilidade e a governabilidade no presidencialismo decorrem de uma intrincada rede de fatores, sendo certo, entretanto, que sem o apoio do Legislativo pode até existir certa estabilidade, mas inexistente governabilidade.

de poder, tornando-se visível as implicações das relações entre Executivo, Legislativo e partidos políticos como observa Raul Machado Horta (1989, pp. 05-06):

O processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins de poder. Daí sua mutabilidade e sua compreensão variada, refletindo a organização social, a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político. As relações entre o Executivo e o Legislativo podem ser substancialmente alteradas pelo número e a disciplina dos partidos políticos, com reflexos inevitáveis na fixação do processo legislativo correspondente. Assim, quando o Legislativo e o Executivo não passam de dois setores entregues às atividades de um só partido, ou de um partido majoritário e dominante, as relações de poder são relações de partido, e o processo legislativo exibirá alto índice de automatismo. As regras normativas do processo legislativo desempenharão, neste caso, uma função secundária, pois as relações políticas se encarregam de estabelecer adequado ajustamento entre vontade governamental e vontade legislativa. Mas, se as relações entre Executivo e Legislativo se ressentem da ausência de partido majoritário, por força de difusa concorrência partidária, as relações entre Executivo e Legislativo serão movediças, e muitas vezes criticadas, e o processo legislativo se tornará polêmico e contraditório, reclamando desenvolvidas normas de composição de conflitos. Enquanto no primeiro caso, a lei exprime vontade homogênea, no segundo, ela é o resultado da vontade polêmica e heterogênea.

Como bem observa o texto acima transcrito, as relações entre o Executivo e o Legislativo, dentre os quais está a aprovação de projetos provenientes daquele por este, podem ser substancialmente alteradas pelo número e a disciplina dos partidos políticos, pois havendo um partido dominante e majoritário se terá alto índice de automatismo. Deste modo, as regras normativas do processo legislativo desempenharão uma função secundária, pois as relações políticas se encarregam de estabelecer adequado ajustamento entre vontade governamental e vontade legislativa, sendo esta a vontade que define a autonomia dos estados.

Já se as relações entre Executivo e Legislativo se ressentem na ausência de partido majoritário, por força de difusa concorrência partidária, as relações entre estes serão movediças e o processo legislativo se tornará polêmico e contraditório, reclamando desenvolvidas normas de composição de conflitos.

O ideal federativo da representação dos estados neste panorama é substituído pelo ideário político de cada partido e dos interesses das coalizões que são formadas, de modo com que as estruturas partidárias e o sistema político afetem os fins do Senado bloqueando a prerrogativa dos entes estaduais de se manifestarem na ordem federal. A autolimitação torna-se teórica, sendo em planos práticos as limitações impostas por partidos políticos.

As premissas sustentadas quando a influência político-partidária⁵⁶ sobre os senadores em detrimento dos interesses estaduais, inclusive em leis que condicionam a autonomia destes, permite uma análise concreta através das votações de forma a verificá-la seja em leis que reduziram o produto da arrecadação, seja em votações em geral.

4.2. O Senado como casa partidária

A estruturação do estado sob a forma federal pressupõe que os desenhos institucionais, ainda que os não ligados diretamente a este, observassem e efetivassem os seus pontos identitários e dentre os quais está a autonomia e a participação. Na federação brasileira, entretanto a estrutura político-partidária tem exercido influências na federação brasileira de forma a mitigar tais preceitos.

A observação da realidade política é objeto da ciência política e tem ligação com as ciências jurídicas eis que descreve a realidade no qual o direito pretende regular, de forma com a que o direito não pode prescindir daquela em estudos como o presente, como bem observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p. 25):

O Direito Constitucional, para ter os pés na terra, não pode prescindir da Ciência Política. A descrição segura da realidade política, que só pode ser obtida pelos métodos de que usa essa ciência, é imprescindível para qualquer trabalho de interpretação das regras existentes ou de sugestão de regras futuras.

O jurista-mero-intérprete deve ter presente os ensinamentos da política porque, entre a descrição do governo resultante da sistematização das normas constitucionais e a realidade do governo amoldado pelas forças sociais, não raro existe um abismo profundo. As normas podem ser copiadas de uma Constituição para a outra (...) mas os pressupostos e as condições que as fazem respeitadas ou ignoradas, cumpridas ou inaplicadas, não. Por isso, se o jurista-intérprete contentar-se com a exegese das normas, estará a comprazer-se com a descrição de castelos no ar, tarefa poética, jamais científica.

Deste modo e considerando os objetivos do presente trabalho, notadamente na sustentação de realidade fática do comportamento dos senadores não efetivarem os

⁵⁶ É interessante observar a campo de alcance das influências político-partidárias que não se limitam apenas não representatividade dos estados junto ao Congresso, mas irradiam efeitos sobre toda a estrutura federativa. Neste contexto são as influências político-partidárias as transferências intergovernamentais voluntárias. Diversos estudos no âmbito da ciência política com base em dados têm demonstrado que os recursos transferidos da vontade da União aos entes periféricos estão diretamente ligados ao partido do governador ou do prefeito. Neste sentido são as pesquisas de realizadas por Soares e Melo (2016) e George Avelino Filho, Ciro Biderman e Natália Bueno (2016).

fins dados ao senado pela Constituição, as contribuições dadas pela ciência política são relevantes, especialmente diante as considerações e as pesquisas realizadas por diversos autores no âmbito destas influências político-partidárias.

Na relação entre o Executivo e o Legislativo há a necessidade de apoio deste a aquele para que a governabilidade seja possível, eis que em governos presidencialistas multipartidários onde não se pode contar com o apoio político dos congressistas tenderiam à paralisia.

O apoio parlamentar, é formado no contexto brasileiro onde há o domínio de poder de agenda pelo executivo, sendo processada em um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.

Neste quadro institucional, onde o presidente tem meios de induzir os parlamentares a cooperação, estes não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas, de forma com que a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente (LIMONGI & FIGUEREDO, 2001, pp. 22-23).

Cabe referir, ademais, que os meios de induzir os parlamentares a cooperação vão além dos poderes de agenda dos trabalhos legislativos conferidos ao Presidente, para contar com meios não-legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo (LIMONGI & FIGUEREDO, 2001, p. 26).

Um indicativo deste controle é o percentual das leis propostas pelo poder Executivo e o percentual de rejeição, que pela análise dos autores acima (2001, p. 24) as leis aprovadas no período de estudo, 85,2% foram propostas pelo Executivo, sendo que a probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário foi de apenas 0,026.

O contexto das influências político-partidárias foi objeto de análise por autores como Pedro Robson Pereira Neiva e Márcia Miranda Soares (2013) que realizaram uma análise do Senado Federal brasileiro buscando responder à questão se seria esta casa federativa ou então partidária frente ao comportamento empreendido pelos senadores.

O questionamento formulado em tal pesquisa consubstanciou-se na indagação se os parlamentares obedecem mais à orientação de seus respectivos partidos ou aos ditames dos governadores das unidades federativas de onde provêm. Após a pesquisa, descreve os autores (2013, p. 98) inexistir evidências de que os

governadores exercem mais pressão do que os partidos políticos sobre a atuação dos senadores quando da apreciação dos projetos legislativo, ainda que seja estes de natureza federativa, pois consignam que em tais há a mesma coesão que em matérias de cunho geral.

Em outro estudo realizado somente por Pedro Robson Pereira Neiva (2011, p. 310) analisa a coesão e da disciplina partidária no senado federal entre os anos de 1989 a 2009 quanto ao comportamento dos partidos e o grau de coesão interna nas votações nominais. Nestas oportunidades, em conclusão a pesquisa realizada, o autor referido verificou que o grau de disciplina/coesão partidária no Senado Federal, em tese representante dos estados não é expressivamente diferente da Câmara dos Deputados, sendo que tal como nesta os partidos são coesos naquela.

O autor (2011, pp. 293-294) pondera ainda que as crenças relacionadas ao predomínio de uma dinâmica federativa no Senado não se justificam, sendo que o sistema partidário possui uma organização bem mais estruturada, apresentando os partidos disciplina interna expressiva, sendo o comportamento dos parlamentares em plenário previsível.

Ao analisar também a influência de interesses partidários sobre os senadores em emendas constitucionais em temas fiscais entre os anos de 1995 a 2000 como as de número 10 e 27 (Fundo de Estabilização Fiscal) e 27 (Desvinculação das Receitas da União), o autor Marcello Simão Branco (2009, p. 09) observou que a margem média de aprovação além do mínimo necessário foi superior no Senado, correspondendo a 10,8%, em face da Câmara dos Deputados que foi de 7,8%.

Os dados trazidos levam a conclusão de que a casa representativa dos estados cooperou mais em termos partidários – em atendimento aos interesses nacionais do governo –, do que em defesa dos interesses federativos, já que as duas primeiras destas emendas desvinculavam 20% do que seria repassado aos estados e municípios no Fundo de Participação.

A cientista política Marta Arretche (2012) ao analisar federalismo, bicameralismo e as mudanças institucionais conclui que o Senado brasileiro é uma casa partidária, sendo que o comportamento dos parlamentares das bancadas estaduais de senadores é de baixa coesão nas votações, mesmo quando se trata de matérias que afetam negativamente os interesses de seus respectivos estados.

Ainda, traz que o bicameralismo no Brasil, mesmo sendo o Senado simétrico e teoricamente uma arena adicional de veto, “o efeito inibidor de vocalização dos

interesses regionais sobre a mudança institucional pode ser substancialmente reduzido se a segunda casa legislativa também for uma casa partidária” (ARRETCHE, 2012, p. 45) uma vez que a disciplina partidária prevalece sobre a coesão da representação regional.

O universo jurídico descrito no presente trabalho é possível de delimitação e análise, ou seja, torna-se possível limitar leis que condicionaram a autonomia e analisar o comportamento dos senadores nas votações de tais durante o processo legislativo de forma a verificar resultados indicando que a realidade concreta é de influências político partidárias e não de representação.

4.3 Análise fática do comportamento do Senado nas leis que condicionam a autonomia financeira

A estrutura jurídica da federação brasileira demonstra que nos seus termos os estados-membros são autônomos no aspecto financeiro, bem como participam da vontade federal de forma com que as alterações realizadas em tal plano sejam, teoricamente, consentidas. Entretanto, no plano da realidade tem-se verificado um conflito entre os entes e a não representatividade dos estados no Senado, apontando estudos da ciência política no sentido de se sobrepor a representação de interesses político-partidários.

Os estudos e pesquisas de dados já realizados no âmbito da ciência política, bem como dados formulados por pesquisadores na área econômica demonstram a influência, entretanto, nenhum deles restringiu-se a análise de dados referentes a leis em sentido formal editada com base na competência tributária e que caracterizem como renúncia de receita.

A estrutura jurídica da federação brasileira no que se refere as normas aplicáveis na autonomia e participação, notadamente a partilha no produto da arrecadação, as leis editadas que renunciaram a receita e as regras do processo legislativo, permitem serem identificadas e agrupadas para formar um conjunto dessas hipóteses e regras jurídicas dados podem ser extraídos da realidade para análise e confrontação com a finalidade que lhe dá a ordem federal.

Nestes termos, a análise jurídica exposta permite ser complementada com resultados obtidos do conjunto de fatos sobre os quais aquelas impactam, verificando

na realidade o impacto do condicionamento da autonomia e a não observância do objetivo conferido ao Senado pelo federalismo, a representatividade dos estados.

O recorte realizado na realidade fática que originou os dados objetos de análise iniciou com a delimitação dos tributos federais cujo produto da arrecadação é partilhado diretamente e indiretamente com os estados-membros, bem como as leis que modificaram tais em certo período.

A primeira delimitação que se refere os tributos com tais especificações teve por base o próprio texto constitucional que permite defini-los. Nos termos deste são objetos de partilha direta o imposto de renda retido na fonte, imposto de produtos industrializados sobre a exportação, contribuição de intervenção no domínio econômico sobre combustíveis e imposto sobre operações financeiras do ouro, sendo partilhado através do fundo de participação dos estados que utiliza como valores o imposto de renda pessoa física e jurídica e imposto sobre produtos industrializados⁵⁷.

A segunda definição referiu-se ao espaço temporal da análise, sendo definido o período de 2010 a 2017, uma vez que há a disponibilização dos dados no período pelo governo federal através de receita federal onde se expõem a lista das desonerações instituídas em tais anos através de decreto, por medida provisória que posteriormente restou convertida em lei e por lei ordinária e complementar.

A delimitação dos tributos e do período temporal, permite a definição de todas as regras que caracterizaram uma desoneração tributária, sendo que as realizadas através de leis formaram um universo de 50 (cinquenta), eis que grande parte das desonerações se deram através de decretos.

A verificação da participação dos estados no Senado, bem como a sobreposição de influências partidárias, teve a necessidade de realizar uma nova delimitação de forma a compor um grupo onde fosse possível identificar a votação nominal⁵⁸, o que reduziu⁵⁹ o número de normas de forma a estabelecer um conjunto de 15 (quinze) normas legais com as seguintes características e que formam a base

⁵⁷ A partilha do produto da arrecadação de tais tributos estão previstas na Constituição Federal nos artigos 157, I, 159, I e III, artigo 153, V e §1, I, artigo 159 artigo 34 dos Atos e Disposições Constitucionais transitórias.

⁵⁸ O Regimento interno do Senado Federal no seu artigo 293 traz as definições sobre o processo simbólico de votação e a votação nominal.

⁵⁹ As votações nominais não relevam todos os aspectos do comportamento do Legislativo, mas fornecem informações cruciais, dentre os quais está a disciplina partidária que é um importante indicador da força dos partidos, de como eles funcionam, de como interagem com o Poder Executivo e se os governos podem agir de forma decisiva ou se precisa obter suporte para cada votação (NEIVA, 2011, p. 290).

de análise: (1) ser norma federal; (2) versar sobre desoneração de tributo da União cujo produto da arrecadação é partilhado com os Estados; (3) ter aprovação pelo Senado Federal como necessária e (4) ser possível identificar a votação nominal.

A análise deste conjunto de leis e votações normais, que refletem as que condicionaram a autonomia dos estados-membros e sobre os quais a maioria deste, teoricamente, aquiesceu permite formular uma perspectiva do impacto no condicionamento da autonomia e verificar os vários aspectos que se coadunam com o já descrito pela ciência política e contrariando a finalidade federativa do Senado.

No conjunto legislativo delimitado é possível trazer uma perspectiva no impacto do condicionamento da autonomia em questão de valores, eis as leis objeto de análise corresponderam no ano que entrariam em vigor, mais os três anos subsequentes a um agosto tributário de aproximadamente 121 bilhões de reais⁶⁰, sendo este o valor aproximado que a União transferiu aos estados no ano de 2017⁶¹.

No que tange a participação dos estados na vontade federal, tais leis e suas votações nominais permitem a análise dos dados em diferentes ângulos de forma a complementarem-se os resultados obtidos.

A primeira análise de dados refere-se a um aspecto quantitativo de tais leis, no sentido de verificar o número de votos proferidos pela aprovação e pela rejeição, tendo como objetivo principal observar se a matéria é fonte de controvérsias no Senado ou então se as mesmas são aprovadas em um consenso.

Os dados obtidos nesta análise e que estão expressos no gráfico 2 que compõe o apêndice B do presente trabalho e demonstram que em algumas votação não houve qualquer tipo de controvérsia, sendo que a grande maioria indica que a decisão tomada é bem superior a maioria dos parlamentares presentes, excetuado apenas a votação do projeto que deu origem a lei complementar 135 onde a quantidade de votos para rejeição e aprovação foram muito próximos, o que permite concluir que a maioria dos projetos não foram controvertidos.

A segunda análise refere-se à verificação dos votos dos senadores em face do voto proferido pelo líder do partido e, na ausência deste, do vice-líder ou pela

⁶⁰ Conforme informações da Receita Federal do Brasil disponível através do link <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>> o gasto tributário no ano de 2017 correspondeu a R\$ 284,85 bilhões.

⁶¹ A informação foi obtida através do seguinte link: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoesUF.asp?Exercicio=2017&Selec aoUF=1&SiglaUF=MT>>.

orientação exarada por este no momento da votação. Excluiu-se destes os partidos que possuem apenas um representante junto ao Senado Federal ou que não foi possível identificar a orientação exarada pelo partido na votação, bem como os votos proferidos pelos líderes, ou na sua ausência, dos vice-líderes por constituírem a base para a referência.

Esta análise, que compõe o gráfico 3 que consta no apêndice C, permitiu verificar que a grande maioria dos senadores nos projetos legislativos votaram de forma idêntica ao seu líder partidário, correspondendo a uma média de 91,56% dos votos nos projetos analisados. Assim, neste universo somente 8,43% dos senadores não votaram conforme o líder do seu partido.

A terceira, e última análise, refere-se à verificação a quantidade de estados que os senadores que lhe representam apresentaram votos diversos ou então idênticos, tendo sido verificado que na maioria das votações os estados-membros apresentaram votação idêntica, excetuado a votação da 12402 onde houve a metade dos estados votaram de forma divergente mesmo representando o mesmo ente federativo.

Os resultados obtidos da pesquisa que se limitou a leis que reduziram o montante partilhado entre o ente central e os estados-membros no período de 2010 a 2017 demonstraram que mesmo em votação que envolviam grande quantidade de recursos, a votação dos senadores conforme os líderes partidários foi expressiva, eis que bem superior a votos divergentes.

Ainda, algumas em algumas votações é perceptível que os senadores de mesmo estado votam de forma diversa em matérias cuja disciplina partidária foi alta o que levaria a verificação da influência dos fatores políticos sobre o mesmo, eis que sendo compostos os estados por senadores de partidos diversos e votando estes conforme seu líder, haverá um estado com votações diversas.

Estes dados permitem vislumbrar, que os senadores ao decidirem sobre as leis editadas por órgão federal e que impliquem na redução do montante a ser partilhado, cujo objetivo dado pela federação brasileira é garantir a autonomia dos entes-estaduais, são fortemente influenciados pelo partido político que integram, votando em grande maioria conforme a orientação ou o líder partidário, colocando os interesses estaduais em segundo plano.

CONCLUSÃO

A presente monografia ao analisar a estrutura da federação brasileira quando a autonomia financeira condicionada e a importância do elemento participação dos estados na vontade federal verificou duas realidades distintas.

A primeira realidade analisada, que teve como objeto os termos constitucionais do federalismo ao estruturar a participação, tornou possível verificar que a base jurídica da federação brasileira se estrutura de forma a conceder aos estados-membros a prerrogativa de sua vontade participar da do ente central, onde inclui-se o poder de veto sobre matérias que são contrárias aos seus interesses.

Dentre as matérias com poder de vet, estão as leis que reduzem os recursos financeiros cujo produto da arrecadação é objeto de partilha entre os entes da federação com o objetivo de garantir suas autonomias. A participação nesta análise, não somente contribui com a autonomia dos entes, mas é verdadeira garantia destes em face de centralismo advindos do legislativo federal.

A segunda perspectiva de análise, entretanto, mostra um plano completamente diferente, de forma com que a participação deixa de ser uma garantia e passa a ser um elemento neutro ou contributivo para o centralismo e os condicionamentos da autonomia, eis que passa de representar os interesses destes, representando interesses diversos.

A verificação dos elementos constitucionais referentes a questões político-partidárias e a análise concreta do comportamento dos senadores, representantes dos estados, tornou possível verificar que os mesmos agem com alta disciplina partidária, votando em projetos ligados a questões federativas conforme a orientação de seu partido ou de seu líder.

A inexistência de mecanismos institucionais que permitam os estados-membros exercerem de fato influencia sobre os senadores, aliado ao comportamento partidário deste e não de forma individual, tornou possível concluir que os fins dados pela ordem constitucional ao Senado não são atingidos, eis que os demais arranjos institucionais da ordem brasileira se mostram inadequados para este fim.

No contexto da federação brasileira, cuja histórica é marcada pela centralização e que atualmente tem no ente federal o grande detentor de poder quando se traz os recursos financeiros, a autonomia então mostra-se desprovida da garantia de autolimitação que é da pela representação.

Deste modo, a participação dos estados-membro na vontade federal em termos constitucionais e da análise do senado enquanto instituição federativa mostra-se como um arranjo capaz de efetivar os ideais federativos no estado brasileiro, eis que decisões que repercutem negativamente na autonomia teria de ser aquiescida pelos estados-membro, formando-se uma relação ativa e de participação.

As influências político partidárias, somada a inexistência de arranjos que imponham a vontade dos estados-membros aos senadores faz com que os interesses destes não sejam observados, sendo tais mero observadores das modificações e condicionamentos realizados pela legislação federal de forma a limitar a autonomia financeira, o que expressa um vínculo de subordinação.

O quadro institucional da federação brasileira permite concluir que a participação dos estados-membro na vontade federal é nominal, ou seja, tão somente pelos termos expressos na constituição, uma vez que a realidade demonstra a não efetivação dos seus preceitos, sendo a autonomia condicionada em uma análise teórica mitigada pela representação dos interesses, ao passo que a realidade fática indica a contribuição daquela para uma hierarquização entre os entes.

REFÊRENCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Volume 31, n. 1, 1988. p.5-34.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense; (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p.95-106.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- AVELINO FILHO, George; BIDERMAN, Ciro; BUENO, Natália Salgado. **Além da ponta do Iceberg: Transferências voluntárias e a política de distribuição de recursos**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17857/Al%C3%A9m_da_Ponta_do_Iceberg_Transfer%C3%Aancias_Volunt%C3%A1rias_e_a_Pol%C3%ADtica_de_Distribui%C3%A7%C3%A3o_de_Recursos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 jun 2018.
- AZAMBUJA, Darci. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2008.
- BACKES, Ana Luiza. Bicameralismo no Brasil: o que pode uma "minororia". In: **Caderno ASLEGIS**, v.3, n.7, 1999. p.9-23.
- BASTOS, Celso Ribeiro. A Federação e o Sistema tributário. In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.96-119
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Reflexões Política e Direito**. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRANCO, Marcello Simão. Uma Discussão Sobre os Efeitos Institucionais do Senado Federal brasileiro. In: **Revista On-Line Liberdade e Cidadania**, 2009. p.1-9.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 jun. 2018.
- _____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoesUF.asp?Exercicio=2017&SelecaoUF=1&SiglaUF=MT>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. Receita Federal. **Desonerações instituídas**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. 1.ed. Florianópolis: Conceito, 2010. p.197-216

DALLARI, Dalmo de Abreu. Implicações do Pacto Federativo. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas; (Coord.). **O Federalista Atual: Teoria do Federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p.589-594.

_____. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DERZI, Misabel de Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. O princípio federativo e a igualdade: Uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão. In: DERZI, Misabel de Abreu Machado. **Federalismo, justiça redistributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre direito constitucional e o Estado federal brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2016, 5-40.

FEREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O município e a federação. In: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques; (Coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010.

_____. **Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. O modelo político na Constituição Vigente. **Revista USP**, 1972. p. 365-374

FERRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso. **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.15-38

GABARDO, Emerson; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Individualismo fiscal e solidariedade: a difícil harmonia no federalismo competitivo brasileiro. DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André

Mendes; (Org.). **Estado Federal e Guerra Fiscal: Uma perspectiva jurídico-filosófica**. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p.43-67

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: DelRey, 2010.

_____. Normas centrais da Constituição Federal. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 135, 1997. p. 175-178. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/267/r135-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. **Revista Inf. Legislativa**, 1989. p.5-18

_____. Organização constitucional do federalismo. **Revista da faculdade de direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 30, n. 28/29, 1986. p.9-32

_____. Problemas do Federalismo. In: HORTA, Raul Machado; BOSON, Gerson de Britto Mello; CARVALHO, Orlando Gomes; MENDES JÚNIOR, Onofre; SOUZA, Washigton Peluso Albino de. **Perspectivas do Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p.11-46

KONRAD, Hesse. **Elementos De Direito Constitucional Da República Federal Da Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRANDA, Roberta Drehmer de. O federalismo estadunidense e o 'implante' ibero-americano. In: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; Avila, Marta Marques (Coord.). **Direito do Estado: Estudos sobre o federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. p.195-219.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 2011. p.289-318

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira De Ciências Sociais - VOL. 28 N° 81**, 2013. p.97-115.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo assimétrico brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel e. **A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema10/2011_480.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

PARCELLI, Dionizio Moreira. História do federalismo fiscal nas Constituições Republicanas brasileiras. In: **Revista do Instituto histórico e geográfico do Rio Grande do Sul**. n. 149, 2017. p. 63-88

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Composição da Federação Brasileira. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). **O Federalista Atual: Teoria do Federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p.84-92.

REBELLO, Maurício Michel. **A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade**. 2013. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. Federalismo, descentralização e subsidiariedade. In: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques; (Coord.). **Direito do Estado - Estudos sobre o federalismo**. Porto Alegre:Dora Luzzatto, 2007. p.39-64.

REZENDE, Fernando. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Editora Konrad Adenauer, 2001. p.185-200

_____. Os desafios do federalismo fiscal. REZENDE, Fernando. (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.11-24

RUBINSTEIN, Flávio. Promoção da equidade fiscal no federalismo brasileiro: o papel dos fundos de participação. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p.243-284.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: Contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2017.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. In: **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 2016. v.50, n.4, p. 539-562. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000400539&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 jun. 2018.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. Direito do Estado introdutório: em torno do sentido do federalismo. In: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques; (Coord.). **Direito do Estado - Estudos sobre o federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. p.09-38.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, 2005. p.105-121

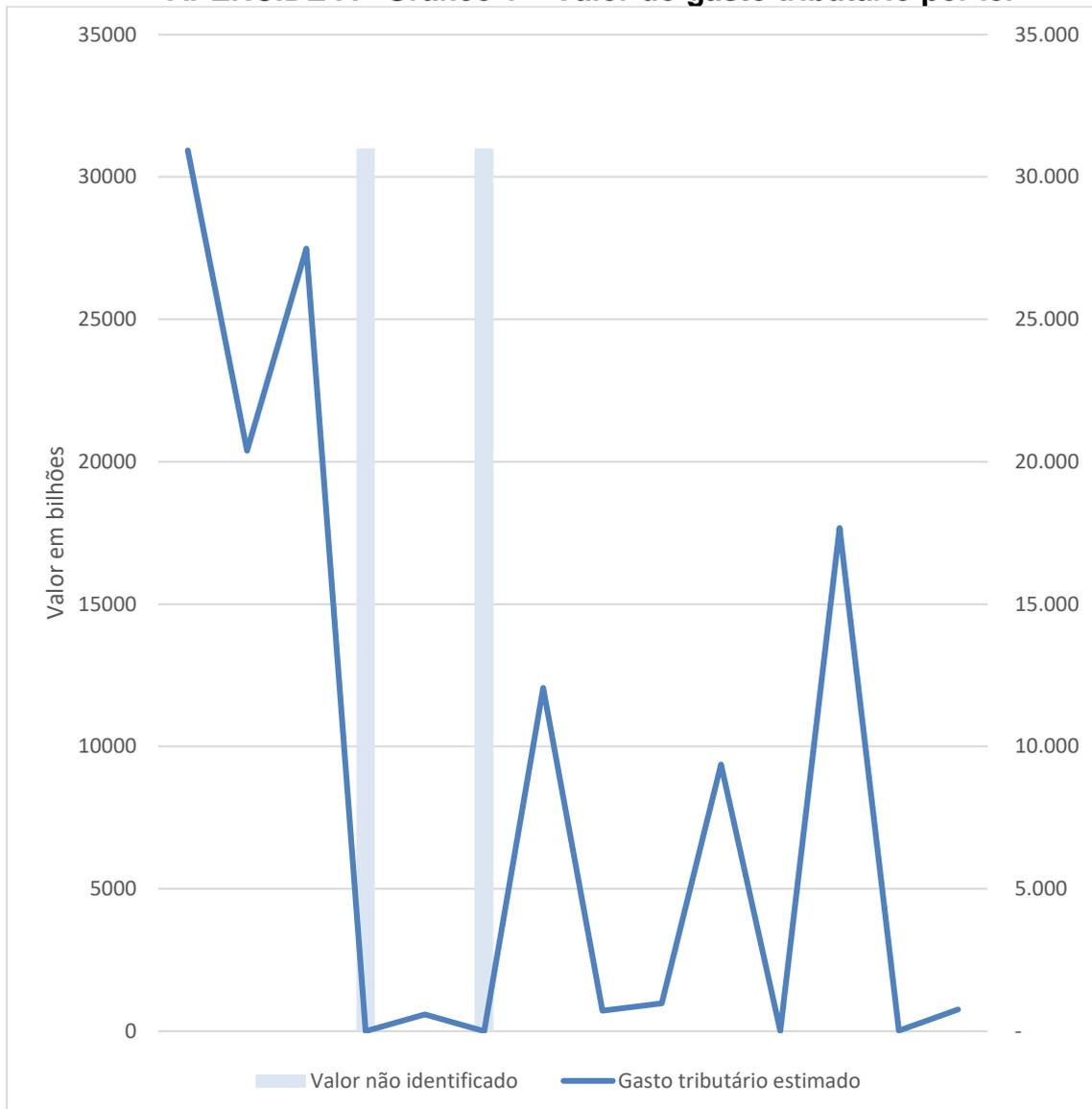
TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. In: **Fórum Direito financeiro e Econômico**, 2014. p.25-54.

UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de Recursos na Arrecadação Tributária: Uma abordagem Jurídico-Econômica a partir do Federalismo Cooperativo e Assimétrico Brasileiro. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Faraco Carlos Eduardo. **Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p.490-507

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

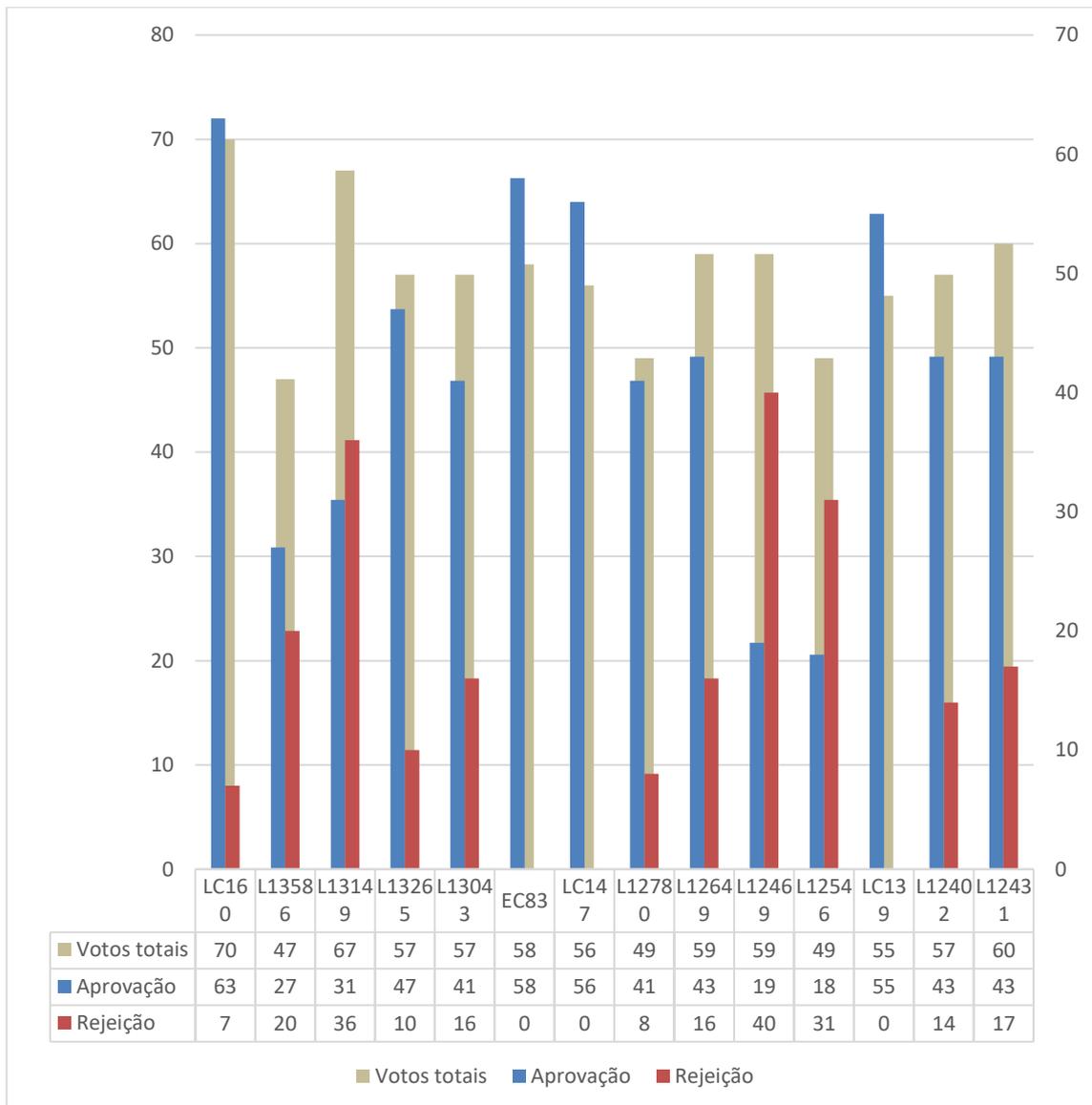
ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

APÊNCIDE A - Gráfico 1 – Valor do gasto tributário por lei



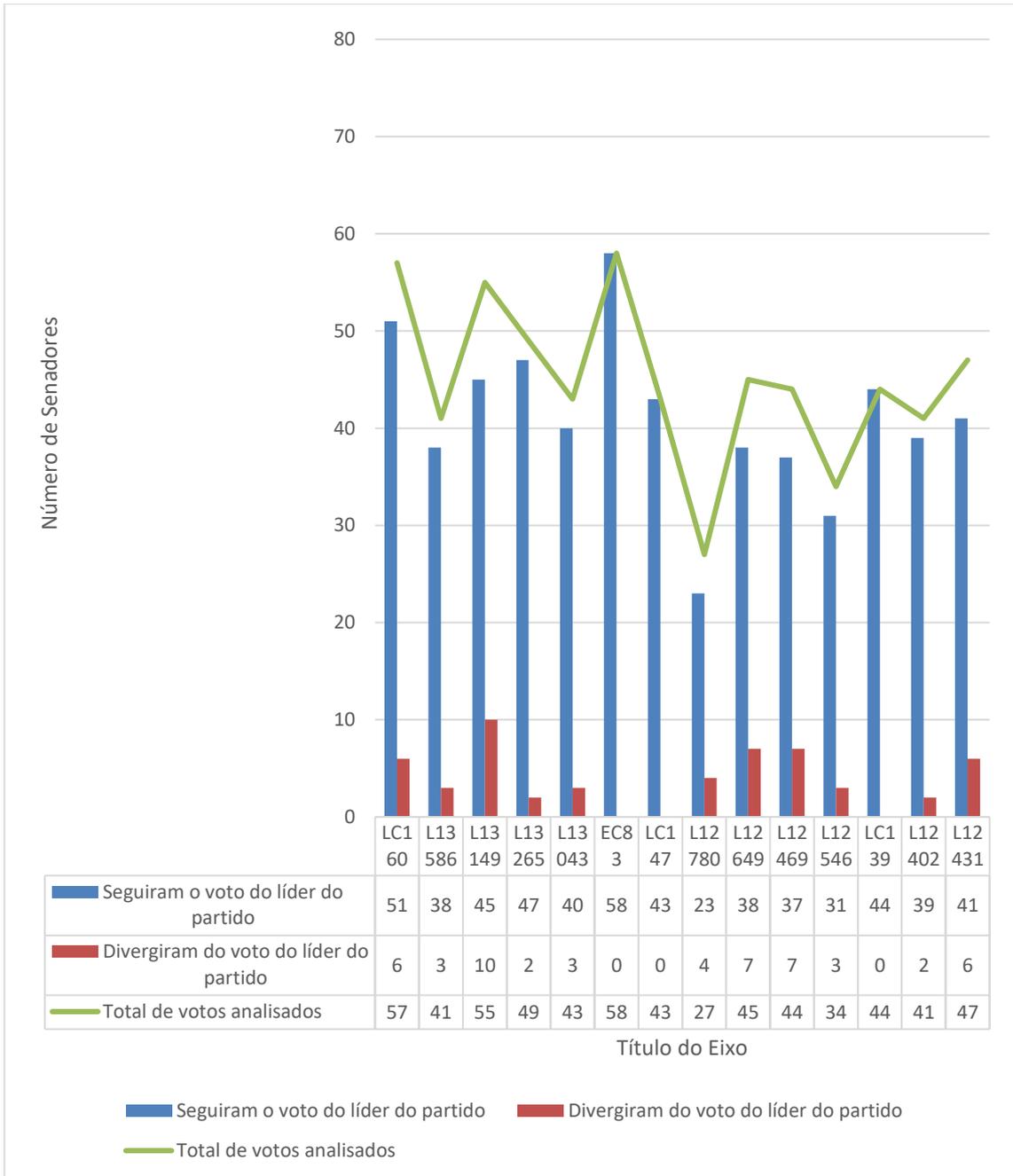
Fonte: do próprio autor.

APÊNDICE B - Gráfico 2 – Número de votos nos projetos legislativos de 2010 a 2017



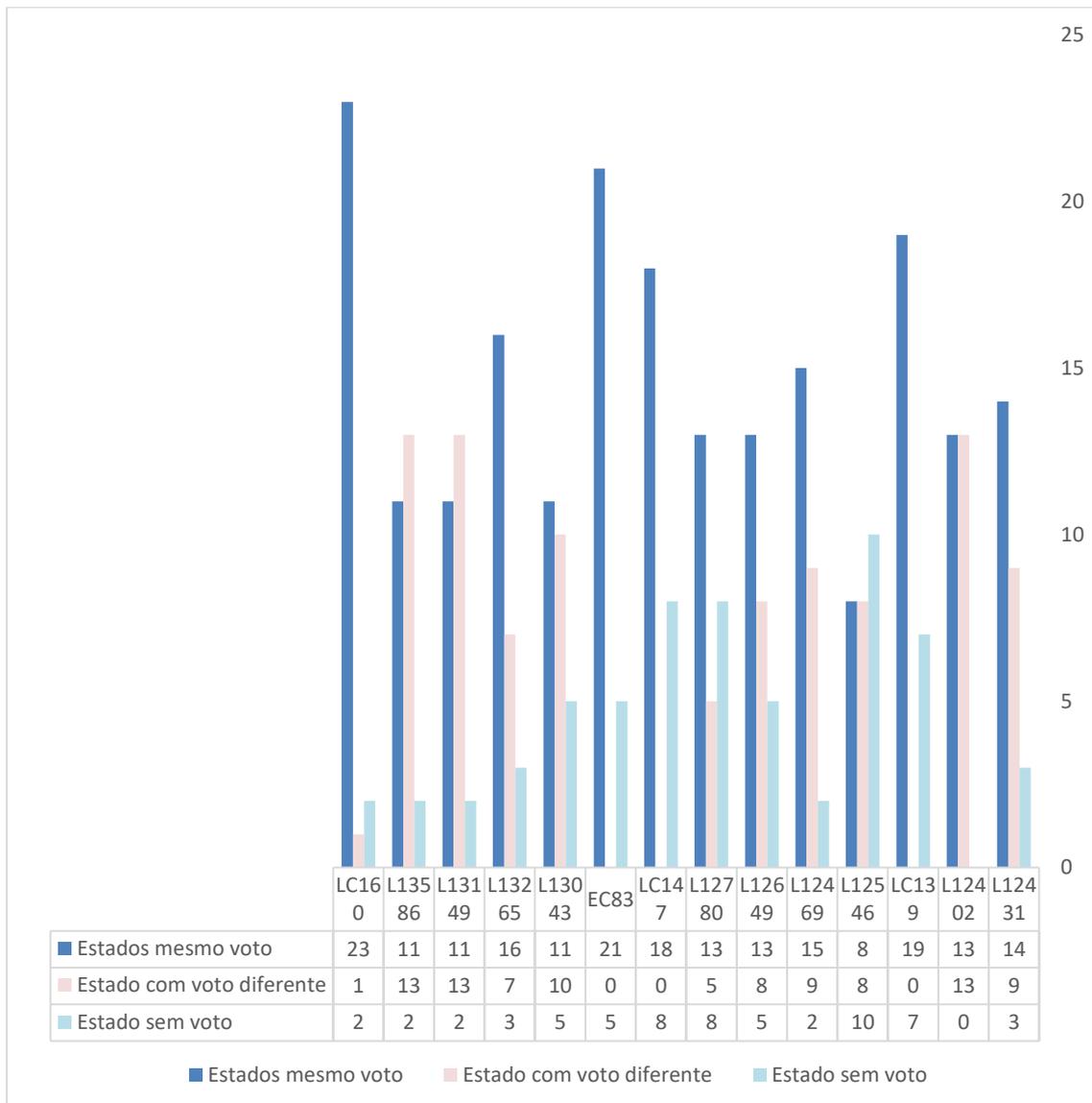
Fonte: do próprio autor.

APÊNDICE C - Gráfico 3 – Representação dos votos nos projetos legislativos de 2010 a 2017 em uma perspectiva da observância da orientação partidária ou do líder partidário



Fonte: do próprio autor.

APÊNCIDE D - Gráfico 4 – Representação dos votos nos projetos legislativos de 2010 a 2017 em uma perspectiva dos estados



Fonte: do próprio autor.