

RICARDO LEMOS MAIA LEITE DE CARVALHO

**EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO POLÍTICO E FISCAL NAS  
CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2018

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade Federal de  
Viçosa - Campus Viçosa

T

C331e  
2018  
Carvalho, Ricardo Lemos Maia Leite de, 1977-  
Evolução do federalismo político e fiscal nas constituições  
republicanas / Ricardo Lemos Maia Leite de Carvalho. - Viçosa, MG,  
2018.

viii, 87f. ; 29 cm.

Orientador: Luiz Antônio Abrantes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 82-87.

1. Estado. 2. Impostos. 3. Política tributária. 4. Federalismo.  
5. Brasil - Política e governo. I. Universidade Federal de Viçosa.  
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-  
Graduação em Administração. II. Título.


CDD 22. ed. 336.30981

RICARDO LEMOS MAIA LEITE DE CARVALHO

**EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO POLÍTICO E FISCAL NAS  
CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 13 de julho de 2018.




---

Josiel Lopes Valadares  
(Coorientador)



---

Paulo Ricardo Diniz Filho



---

Luiz Antônio Abrantes  
(Orientador)

*Jesus dizia, pois, aos judeus que criam Nele: se vós permanecerdes na minha palavra, verdadeiramente sereis meus discípulos, e conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará.*

**(Jo 8:31-32)**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Deus Triuno, o qual me ofereceu todas as condições – espirituais, emocionais, morais, físicas e materiais – para que esta dissertação fosse realizada e, principalmente, para que eu tenha vida e vida em abundância.

A Diana Maria Valente, que muito fez por mim, ajudando-me grandemente.

À minha amada e amável mãe, Maria Inês Lemos Maia, por ter sido a pessoa que me proporcionou a melhor formação pessoal e acadêmica possível. Outros familiares recebem uma menção explícita, como minhas tias Teresa, Rosângela (madrinha) e Fátima, bem como os tios Ronaldo, Natan, Cleber e Geraldo.

Quero registrar o apoio e a ajuda formidáveis, em todos os âmbitos, que Rosilda Pires, minha mãe na fé cristã, forneceu-me e fornece-me, inclusive na seara acadêmica.

Registro, ainda, toda a minha gratidão a Edinéa Batista Freire, profissional exemplar, de enorme competência, e uma fiel seguidora do Evangelho de Jesus Cristo.

Uma menção especial ao pastor Ozeas Valadares e à pastora Joceli Valadares, por terem me pastoreado com amor nesse período final desta dissertação.

Ao meu orientador Luiz Antônio Abrantes, que sempre perseverou em me estimular na elaboração deste trabalho, tal e qual, buscou oferecer-me o suporte necessário para as suas reflexões e redação.

Registro a importância dos colegas do curso de Mestrado do Departamento de Administração para o enriquecimento do arcabouço teórico pessoal.

Necessário se faz mencionar o professor Regel Antônio Ferrazza, que, a despeito das dificuldades que enfrentou nesse período, como a morte de seu filho tão amado Leonardo, sempre esteve disposto a me auxiliar em toda sorte de elementos.

Gostaria de agradecer ao Departamento de Administração, nas pessoas dos professores Josiel Lopes Valadares e Walmer Faroni e da servidora Luiza Amélia de Arruda Ladeira, que em muito contribuíram para a minha trajetória nesse importante órgão público.

Por fim, agradeço a todo o Departamento de Direito, especialmente a Áder Assis Vieira, Lucíola Lourenço da Silva, Bernardo Souza Pimentel, Gláucio Inácio da Silveira e a todos aqueles que exerceram o cargo de coordenador do curso de Direito nesse período (2015-2018).

## SUMÁRIO

	Página
RESUMO .....	vii
ABSTRACT .....	viii
1. INTRODUÇÃO .....	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	5
2.1. Teoria da Federação: Federalismo Político.....	5
2.2. Teoria da Federação: Teoria do Federalismo Fiscal – A Questão da Distribuição das Competências Tributárias .....	9
3. METODOLOGIA .....	13
3.1. Caracterização da Pesquisa .....	14
3.2. Coleta e Análise de Dados .....	15
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	18
4.1. O Contexto Histórico das Constituições Republicanas.....	18
4.2. Organização político-administrativa nas Constituições republicanas em relação ao modelo de Estado.....	31
4.2.1. A Constituição de 1891 .....	31
4.2.2. A Constituição de 1934 .....	33
4.2.3. A Constituição de 1937 .....	36
4.2.4. A Constituição de 1946.....	38
4.2.5. A Constituição de 1967 .....	41

	Página
4.2.6. A Constituição de 1988.....	45
4.3. Evolução das competências tributárias entre os entes federados nas Constituições republicanas.....	48
5. CONCLUSÕES .....	77
REFERÊNCIAS .....	82

## RESUMO

CARVALHO, Ricardo Lemos Maia Leite de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2018. **Evolução do federalismo político e fiscal nas constituições republicanas**. Orientador: Luiz Antônio Abranches. Coorientadores: Josiel Lopes Valadares e Regel Antônio Ferraza.

A presente dissertação visa apresentar uma perspectiva sobre a evolução do federalismo político e fiscal nas Constituições da República. Para tanto, a partir da evolução do federalismo constitucional brasileiro, buscar-se-á obter as bases histórica, político-institucional e financeiro-tributária sobre as quais se assentou a Federação na República. Neste sentido, mostrar-se-ão os três componentes elementares dessa estrutura durante toda a República brasileira. Assim, primeiramente analisar-se-á o contexto histórico sobre o qual foram produzidas as estipulações normativas políticas e sobre a competência tributária. Posteriormente, será mostrada a forma política federal que foi estipulada, em cada Constituição republicana. Por fim, será exposta a distribuição das competências tributárias entre os entes da Federação. Esses dois últimos elementos serão analisados de acordo com a Teoria da Federação, nas suas dimensões política e financeira. Feitas essas etapas, concluiremos acerca das direções adotadas pelo legislador constitucional quanto à situação da Administração Pública em cada forma de Estado federal adotada na República.

## ABSTRACT

CARVALHO, Ricardo Lemos Maia Leite de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2018. **Evolution of political and fiscal federalism in republican constitutions.** Adviser: Luiz Antônio Abranches. Co-Advisers: Josiel Lopes Valadares and Regel Antônio Ferraza.

This present work aims to present a perspective on evolution of political and financial federalism in the Constitutions of the Republic. For this, from the evolution brazilian constitutional federalism, seek to obtain the historical, political-institutional and financial-tax bases on which it was based during the Republic. In this sense, we will show the three elementary components this structure during all the Republic. Thus it will first be analyzed the historical context on which the political normative stipulations and tax jurisdiction were produced. Subsequently, the federal political form that has been determined, in each Constitutional of the Republic. Finally, it will be shown the distribution of tax competencies among the entities of the Federation. That two last elements we will analyzed according to Federation Theory, in yours political and financial dimensions. Made these steps, we will conclude on the directions adopted by the constitutional legislator regarding the situation of the Public Administration in each form federal state adopted in the Republic.

## 1. INTRODUÇÃO

A forma federal de Estado é uma constante política em várias partes do mundo. Nações possuidoras de grandes diversidades – territoriais, demográficas, étnicas, religiosas, econômicas, culturais – adotaram o Estado federal como forma de relacionamento entre as várias regiões que as compõem. Assim, tem prevalecido a ideia de que um Estado descentralizado politicamente apresenta um arcabouço institucional mais apto ao oferecimento de soluções para as relações sociais complexas existentes no bojo dessa gama de diversidades (ARRETCHE, 2013).

Nesse sentido, a forma federativa constitui-se em uma relação bilateral caracterizada pelos polos da centralização e da descentralização, tendo em vista o pêndulo histórico da distribuição de poder político e da alocação de rendas econômicas (CAMPELLO DE SOUZA, 2006).

No Brasil, o nascimento do federalismo remete ao Decreto nº 1/1989, que proclamou provisoriamente e decretou a República Federativa como forma de governo, o que foi reafirmado pelas Constituições de 1891, 1937, 1946 e 1988. Esta última constituição inovou com a elevação dos municípios à categoria de ente federativo, ao estabelecer em seu artigo 18 que os Estados, Distrito Federal e Municípios são entes autônomos entre si, juntamente com a União, no âmbito da República brasileira, estabelecendo-se a descentralização de poder de decisão. No âmbito do pensamento de Del Fiorentino (2010), tem-se por um lado o governo central e, por outro, os agentes locais, com relativa independência e com certa dose de autonomia organizacional, político-administrativa e, sobretudo, financeira.

Assim, a autonomia político-administrativa é apresentada como condição indispensável para a real manifestação, nas relações sociais de um país, da existência de um federalismo fiscal (SILVA, 2015). Para Domingues (2007), do ponto de vista jus-financeiro, importa mais saber se o federalismo fiscal corresponde ao federalismo político a que deve servir, porque parece inexistir federalismo político sem federalismo fiscal.

O federalismo fiscal é expressão financeira do federalismo político, que é a criação de diversas instâncias de poder para atendimento ao Bem Comum, ao qual deve corresponder uma adequada distribuição dos recursos nacionais, seja pela via do exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pela redistribuição vertical de arrecadação. Devido a fatores históricos e culturais, o federalismo brasileiro é excessivamente concentrador de poder na União, o que corresponde à centralização do poder de tributar, tendência que a Constituição de 1988 tentou reverter (DOMINGUES, 2007).

Concomitantemente ao desenvolvimento do federalismo político brasileiro, o federalismo fiscal enfrentou problemas, uma vez que o sistema tributário passou por diversas mudanças, que nem sempre satisfizeram plenamente as expectativas das unidades federadas e do governo central (TOMIO, 2005). Tais mudanças são detectáveis por meio das estipulações do texto constitucional (ARAÚJO, 2009).

Para Tavares (2014), o federalismo fiscal representaria uma parcela do chamado pacto federativo, composto basicamente pela dimensão política (Federalismo Político) e pela necessária correspondência financeira (Federalismo Fiscal). O federalismo político, a partir da autonomia concedida, impõe certas tarefas ou deveres, por meio das normas constitucionais, aos entes políticos da Federação (MORAES, 2011). Por sua vez, o cumprimento desses deveres somente é viabilizado através da capacidade econômica. Essa capacidade é obtida por meio da distribuição da receita tributária (OLIVEIRA, 2015). Portanto, o foco desse trabalho para se analisar a evolução do federalismo fiscal será a competência tributária dos entes políticos.

Assim, a questão da repartição das competências tributárias verticalmente na Constituição federal, entre os entes políticos, busca oferecer a capacidade econômica necessária para que exista liberdade, uma vez que a autonomia financeira é um dos alicerces da autonomia característica dos entes da Federação (SILVA, 2015).

As competências tributárias são um fenômeno essencial na existência dos Tributos e do Direito tributário, tendo em vista que é por meio dos tributos que o Poder Público – nas esferas federal, estaduais e municipais – detém a possibilidade de cumprir com seus deveres (MACHADO, 2015). Tarefas administrativas – decorrentes de opções políticas impostas pelas normas, inclusive pela Constituição Federal – precisam ser desempenhadas pelos entes federais, os quais somente terão condições de realizá-las se possuírem renda tributária.

Portanto, busca-se, em muitas federações, como no caso do Brasil, uma distribuição dos recursos financeiros, mediante normas constitucionais e legais, entre os entes federais no intuito de se construir e manter um relativo equilíbrio federativo para se institucionalizar as diversas demandas no âmbito de uma realidade marcada por grande heterogeneidade (SOUZA, 2003).

A Constituição nacional é um elemento essencial na Federação. Nela se situam os componentes básicos do sistema federativo. Portanto, a Constituição nacional contém o pacto federativo de um país (MORAES, 2011). As constituições brasileiras refletem o seu tempo. São mais que textos de lei, constituindo a síntese do momento histórico em que existiram e a súpula dos problemas nacionais, internacionais, sociais, políticos, econômicos, culturais e ideológicos de seu tempo. Já se afirmou a importância da lei enquanto política concentrada, enquanto estado mais desenvolvido das disputas políticas colocadas na sociedade (MEZZAROBBA; CASTRO, 2017).

Dessa forma, ao longo das Constituições, constatam-se momentos de diferenças de tratamento quanto à autonomia política e fiscal dos entes da Federação, justamente por razões políticas (BONAVIDES, 2011). Momentos de aumento da capacidade dos Estados, períodos de quase inexistência da Federação e momentos de participação maior de municípios e Estados, juntamente com a União, são pródigos na história republicana (CARVALHO, 2008). Assim, a adaptação e evolução do sistema federado passaram por alterações diversas, considerando-se aspectos culturais, políticos, econômicos, financeiros e jurídicos, que devem ser avaliadas a partir de suas motivações históricas (DALLARI, 2015).

Além da constatação de mudanças, surge uma pergunta: Qual a razão para essas modificações? Ou seja, entre as duas primeiras constituições republicanas existem diferenças na delimitação do federalismo político e para o federalismo fiscal. Essas diferenças representam mudanças no pensamento jurídico-político sobre como

a Administração deve ser estruturada, seja em relação aos seus objetivos, seja no tocante à maneira de lograr recursos econômicos por meio de sua receita derivada, que é a grande fonte de recursos para a existência da Administração.

Portanto, a partir dessa perspectiva, levantam-se as seguintes questões: Quais as diferenças no federalismo político e no federalismo fiscal assumido pelas sucessivas Constituições republicanas? Quais as motivações político-institucionais para o estabelecimento dessas diferenças?

Dessa forma, o objetivo deste trabalho consistiu em avaliar a evolução do federalismo fiscal – por meio das alterações nas competências tributárias – a partir da evolução do federalismo político, tangenciando a necessária questão do financiamento do Estado Social nas Constituições federais. Especificamente, pretendeu-se:

- a) Identificar e avaliar as alterações efetuadas na organização político-administrativa entre as sucessivas constitucionais republicanas, em relação ao modelo de Estado.
- b) Avaliar o federalismo fiscal por meio das alterações nas competências tributárias entre os entes federados.
- c) Identificar os contextos históricos em que ocorreram essas alterações.

Assim, no primeiro capítulo é mostrado o contexto histórico em relação ao qual a estrutura política e a distribuição de competências tributárias foram arquitetadas constitucionalmente durante toda a República. Posteriormente, é abordada a estruturação dos pilares políticos que indicam a existência, ou ausência, da forma federal de Estado. No terceiro capítulo é mostrada a repartição das competências tributárias entre os entes da Federação. Por fim, são expostas as conclusões acerca dos objetivos analisados.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Teoria da Federação: Federalismo Político**

Primeiramente, devemos demarcar um corte epistemológico na discussão do referencial teórico. O foco serão aspectos político-normativos e fiscal-tributários. Assim, questões de grande interesse, como aspectos culturais, geográficos e demográficos, somente serão mencionadas caso se mostrem indispensáveis para a consecução dos objetivos existentes, tendo em vista o risco de se ampliar perigosamente o escopo de uma dissertação.

Na heterogeneidade que permeia as sociedades contemporâneas ocidentais – no bojo das quais se inserem problemas estruturais, como pobreza, racismo, acesso desigual a informações essenciais, desequilíbrios regionais – não parece haver condições institucionais para que um Estado centralizado sob uma instância possua capacidade para o equacionamento dessa heterogeneidade complexa (ARRETCHE, 2013); por isso, entende-se que o federalismo é uma forma de Estado que oferece melhores possibilidades de soluções de conflitos em sociedades marcadas pelo pluralismo (BERNARDES, 2011).

A Federação é um arcabouço político de organização territorial que se pauta na presença de polos jurídico-políticos, autônomos e interdependentes entre si, os quais buscam a realização do bem comum a partir da ação desses atores nacional e regionais. Essa ação encontrará um dos pilares de sustentação de sua legitimidade

justamente na presença da interdependência com autonomia das instâncias políticas da Federação (ABRUCIO; FRANZESE, 2005).

A distinção entre federalismo e federação – ou Estado federal – é encontrada na ideia de que federalismo transcende em muitos aspectos as relações estatais ou mesmo institucionais que formam a estrutura de um Estado. A federação é um termo associado a um arranjo político-institucional que se traduz em mecanismos estatais alicerçados na relação, no mínimo, binária, entre um centro de poder político nacional e centros políticos regionais, ambos os centros autônomos entre si, os quais desenvolvem relações de ajuda e de autodeterminação limitada nas balizas de uma Constituição nacional (BOBBIO, 2010).

Essa relação torna-se importante na medida em que se busca, através da autonomia dos entes federais, que problemas gerais, bem como específicos ou locais, sejam solucionados de forma que atendam aos interesses de todos os que compõem a Federação. Por sua vez, o federalismo também está inserido na tradição teórica da busca por liberdade administrativa, jurídica e financeira para as diversas localidades regionais. Nesse ínterim, o federalismo é o fenômeno teórico que embasa e delinea a criação de mecanismos institucionais que comporão o Estado Federal (BOBBIO, 2010).

A experiência histórica brasileira mostra que o aumento das demandas sociais e sua consagração na Constituição de 1988 geraram um nível de complexidade elevada nas relações entre os polos federais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Temas como saúde, educação, segurança pública e assistência social inserem-se na órbita necessária de atuação de mais de um ente da Federação, quando não de todos, exigindo uma coordenação racional com vistas à eficácia no cumprimento da tarefa administrativa e concomitante participação democrática na alocação dos recursos. Na realidade global, particularmente na brasileira nos últimos 30 anos, a questão da efetivação dos direitos sociais por meio da atuação de gestores municipais, estaduais e federais é uma das mais delicadas e essenciais para o funcionamento do Estado Federal (ABRUCIO; FRANZESE, 2005).

Assim, uma característica muito própria do Estado Federal é sua forma especialmente ampla de descentralização do poder político, a qual se impõe em nível de que cada ente estadual ou regional forme necessariamente a vontade nacional, por meio de uma das Casas legislativas, qual seja ela, o Senado Federal (CARVALHO, 2008).

Nesse sentido, havendo a necessária descentralização do poder, ter-se-á mais de um polo político, surgindo, portanto, entes políticos autônomos. No âmbito dessa realidade política, uma questão crucial do Estado Federal serão as necessárias relações de coordenação entre os entes federativos no que se refere às tarefas administrativas que são impostas, seja juridicamente, seja por meio da dinâmica socioeconômica (ARRETCHE, 2004).

Assim, independentemente do tamanho da população dos estados-membros, todos possuem o mesmo número de representantes no Senado (SILVA, 2015). Esse aspecto é essencial no seu impacto acerca do objetivo da identificação de mudanças nas Constituições. Por isso, diante do disposto no artigo 60 da Constituição de 1988, constata-se que a manutenção e as alterações no federalismo político e fiscal dependem da vontade de senadores, os quais são frutos dessa perspectiva do federalismo de ampla descentralização no aspecto político.

Por sua vez, a teoria do federalismo aponta a necessidade de uma Constituição nacional, que se constitui no verdadeiro pacto formal sobre o qual devem se assentar todas as relações no âmbito da Federação. Por isso, a análise do texto constitucional é fonte primária para o atendimento dos objetivos da dissertação. Há a distribuição de direitos e de encargos entre os entes federais, todos eles estando em pé de igualdade formal entre si. Ademais, uma das características mais marcantes do Estado federal é o fato de os entes federais, distintos da União, terem a capacidade de impor tributos sobre as suas populações para poderem cumprir com os deveres que lhe são impostos pelo pacto federativo (MARTINS, 2011). Essa capacidade pode ser denominada de competência tributária (MACHADO, 2015).

Na teoria clássica do federalismo, União e Estados-Membros são possuidores de poderes políticos que conferem a ambos autonomia. A posse de competências administrativas é dividida entre esses entes, de forma que cada um ceda, ao outro, uma parcela de poder político, criando, assim, um arcabouço institucional capaz de enfrentar os problemas da sociedade por meio da atuação política tanto do polo central como do governo regional (ABRUCIO; FRANZESE, 2005).

A Constituição nacional, que formaliza a Federação, estabelece a:

I - divisão necessária de competências legislativas entre os entes federais

II - obrigatoriedade da posse de competências em matéria tributária para cada ente federativo, no intuito de oferecer a capacidade financeira própria, um dos pilares da autonomia requerida pelo Federalismo político.

III - capacidade de auto-organização político-administrativa aos Estados, Distrito Federal e Municípios, este especialmente no caso brasileiro (MORAES, 2011).

Espera-se que o federalismo possibilite o equacionamento de demandas advindas de diferenças em várias áreas – como a política, cultural, econômica – mantendo-se uma unidade. Evidentemente que essa perspectiva situa o ideal federal como uma corrente apta para abrigar o pluralismo e complexidades crescentes das sociedades pós-modernas. Assim, entende-se que haverá uma tensão interna dentro do Estado federal entre fenômenos como autonomia e dependência, centralização e descentralização, liberdade e autoridade, cooperação e autogestão. Essa tensão ajudaria a legitimar a existência do Estado federal, já que este se constituiria no arranjo institucional menos inapto para dar vazão e oferecer soluções, por meio da participação de atores envolvidos nesses dilemas sociais (BERNARDES, 2011).

O Estado federal é fragmentado na posse e no exercício do poder político, cujas funções estão distribuídas espacialmente, considerando a existência do poder executivo nos níveis federal, estadual e municipal. Assim, defende-se que nessa interação entre diferenças e unidade existiria a construção rumo ao equilíbrio entre valores antagônicos. Vislumbra-se, portanto, que o federalismo é um fenômeno que se encontra em constante mutação e construção (BERNARDES, 2011). Mesmo admitindo que o federalismo é um projeto aberto, há de se reconhecer que em determinados momentos históricos, diante de certas condições sociais concretas – como a situação política de uma nação –, prevaleçam certas tendências teóricas, como a interdependência. Assim, a matriz federativa seria sempre passível de ser revista e alterada pelo sentido oposto, como a autonomia mais ampla (ROCHA, 1997).

Assim, para que essas diferenças e problemas sejam enfrentados, na perspectiva do federalismo político, cada região ou Estado-membro que compõe a União possui autonomia em vários campos, entre eles o administrativo, legislativo e financeiro, incluindo necessariamente o campo tributário, sob pena de se ter apenas um federalismo político formal. Portanto, sem capacidade financeira, os entes da Federação não existem politicamente e não terão como cumprir os objetivos que lhe

são impostos, entre eles a solução de seus problemas e o equacionamento de diferenças (SILVA, 2015).

Ademais, o modelo de Estado concernente à relação entre o Poder Público e a Economia adotado pelas Constituições republicanas possui um valor essencial dirigente na atuação do Estado (DALLARI, 2015). Assim, se o Estado Social é um modelo que requer a prestação de serviços e bens à população (BONAVIDES, 2009), a estrutura federativa representa também um instrumento por meio do qual o Estado atuará em relação à Economia, seja em consonância com a ideologia liberal, seja em conformidade com o arcabouço teórico social. Demarcou-se aqui que a ideologia liberal é representada por aquela que defende os direitos individuais, o Império formal da Lei sobre todos e a mínima presença do Estado na Economia. Por sua vez, a ideologia social tem como baluarte diferenciador o controle regulador do Estado sobre a sociedade, inclusive no que se refere ao campo econômico. Assim, a intervenção do Estado sobre a Economia é uma constante da ideologia social, seja para evitar ou debelar crises econômicas, seja para oferecer essas prestações materiais citadas (BRESSER PEREIRA, 2017).

## **2.2. Teoria da Federação: Teoria do Federalismo Fiscal – A Questão da Distribuição das Competências Tributárias**

A ideia de federalismo fiscal é um corolário necessário da adoção da Federação por país. Assim, se uma nação se constitui na forma federativa de Estado, necessariamente haverá um arranjo financeiro constitucional que alicerce os imperativos políticos exarados pelo sistema federativo (SILVA, 2015).

O federalismo fiscal é expressão financeira do federalismo político, o qual é a criação de diversas instâncias de poder para atendimento ao bem comum, ao qual deve corresponder uma adequada distribuição dos recursos nacionais, seja pela via do exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pela redistribuição vertical de arrecadação. Nisso, conforme observou Arretche (2010), a questão do “quem fará o que” torna-se mais disputada em relação a “o que deve ser feito”. Devido a fatores históricos e culturais, o federalismo brasileiro é excessivamente concentrador de poder na União, o que corresponde à centralização do poder de tributar (DOMINGUES, 2007).

O federalismo fiscal é o fenômeno que concretiza a autonomia financeira. Se estamos nos referindo a um Estado Constitucional, a determinação através das normas jurídicas quanto à existência de um federalismo fiscal deve ser identificada. Nesse sentido, devem existir normas jurídicas que, explicitamente, determinem o federalismo fiscal, caso contrário, o Estado carecerá dos recursos econômicos necessários para o cumprimento de tarefas administrativas (CONTI, 2004).

Se inexistir federalismo político sem federalismo fiscal, deve-se demarcar que a questão das relações de coordenação entre os entes federativos quanto ao dispêndio do gasto público é um elemento visceral para o cumprimento de tarefas administrativas (ARRETCHE, 2004).

O federalismo fiscal pode ser entendido como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo: quem (que níveis de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país para que aquele(s) ente(s) escolhido(s) pelo Federalismo Político constitucional deva(m) e possa(m) ofertar cada um dos serviços públicos relacionados a saúde, saneamento, educação, limpeza, segurança pública, estabilidade macroeconômica, assistência aos pobres, entre outras searas que se prestariam para o alcance da otimização da eficiência da atuação do Estado. Assim, a forma Federativa de Estado é, antes de tudo, um arranjo político com fortes implicações econômicas (MENDES, 2005).

A relação entre a distribuição dos recursos públicos pelos entes da Federação e o cumprimento das tarefas administrativas por estes insere-se num “intricado jogo” que pautará a realização de políticas públicas e a indução de comportamentos dos entes privados pelas instâncias federais no afã de satisfazer os reclames materiais da sociedade (ABRUCIO; FRANZESE, 2005).

É defensável a compreensão de que há uma relação entre o momento político por que passa uma sociedade e a forma pela qual nela se manifesta o federalismo fiscal. Assim, o movimento em direção à centralização de receitas tributárias em um ente central e, portanto, o fortalecimento financeiro da União frente aos outros entes e, também, por outro lado, a descentralização da capacidade econômica em favor dos outros entes representam fenômenos diretamente relacionados à perspectiva política dominante no Estado em um determinado momento histórico (ARRETCHE, 2013).

Há uma tendência de se associar o momento político e, especialmente, o regime político de um país como os vetores essenciais para o federalismo fiscal da

centralização e descentralização, como é o caso da centralização em regimes autoritários. Paradoxalmente, o autoritarismo político não impede o aperfeiçoamento do sistema tributário, fato esse que não deve possibilitar a legitimação de regimes autoritários, quiçá ditatoriais. A centralização muitas vezes está associada à tendência de integração nacional, com propósitos e um governo uno. Em contraposição, o regionalismo na busca por espaço no exercício do político e na capacidade econômica por meio de receitas tributárias associa-se à descentralização (MIRANDA, 2010).

Esse pensamento não deve alicerçar a ideia de uma relação necessária entre centralização e autoritarismo, ou entre regionalismo e democracia. O regionalismo não é um elemento essencial ou típico da democracia, tampouco todo governo com níveis substanciais de centralização não é necessariamente autoritário. Os exemplos históricos nos ajudam a constatar essa realidade.

Assim, vários são os elementos que devem ser avaliados no momento de se identificar a existência da democracia em um país, tal como a situação das competências tributárias e da distribuição das receitas tributárias, tendo em vista os objetivos almejados na alocação da renda obtida com os tributos (CARVALHO, 2008; TORRES, 2005).

Portanto, pode-se entender o federalismo fiscal como os instrumentos normativos – sejam constitucionais, sejam infraconstitucionais – e as medidas administrativas que possuem como grande objetivo oferecer os recursos financeiros necessários para que todos os entes da Federação tenham a capacidade econômica para prestarem os serviços e efetivarem as políticas públicas necessárias à consecução do bem comum. Assim, a posse de competências tributárias e a posse de receitas tributárias, inclusive por meio de fundos de participação e de transferências vinculadas e voluntárias, constituem-se nesses instrumentos e medidas tendentes a proporcionar as condições materiais aos entes federais para que estes possam cumprir com os deveres que lhes são impostos pelo Direito (DOMINGUES, 2007).

Dois valores aparentemente conflitantes convivem internamente numa Federação e, por consequência, no âmbito do arranjo fiscal desta: unidade e pluralidade. Nesse ínterim, deve existir a unidade dos entes federais em torno de valores que sejam de interesse e/ou exigência em comum e, concomitantemente, pluralidade diante das diversas realidades sociais, inclusive econômicas, que caracterizam cada ente federal. A estruturação das receitas tributárias do Estado deve

avaliar essa dualidade para proceder à sua estipulação, bem como às suas reformas. Assim, não haveria também democracia política sem democracia financeira entre os entes federais. Nisso reside a maior importância instrumental do federalismo fiscal (DOMINGUES, 2007).

Nesta dissertação, a evolução do federalismo fiscal será analisada por meio das alterações na competência tributária dos entes da Federação.

### 3. METODOLOGIA

Primeiramente, demarquemos que o termo evolução é utilizado nesta dissertação não como sinônimo de transformações positivas, e sim na sua acepção semântica mais elementar, qual seja: de transformações ao longo do tempo. Portanto, a palavra evolução, nesse contexto, não traz em seu bojo nenhum sentido de avanço ou resultado positivo necessário; outrossim, remete-nos à sua etimologia, isto é, ao vernáculo latino *evolutio*, o qual possui o significado de desdobramento, de sucessão de manifestações de algum fato ou coisa.

Afirmado isso, devemos explicitar que a reflexão acerca da evolução do federalismo fiscal, tendo em vista os imperativos decorrentes do federalismo político, ocorrerá essencialmente na modalidade da comparação entre as disposições constitucionais que versem exclusivamente sobre a repartição das competências tributárias nas Constituições da República. Outros elementos do federalismo fiscal não serão objeto de reflexão, em regra geral.

Evidentemente que, em decorrência dos objetivos da dissertação, a metodologia será caracterizada por um caráter interdisciplinar, o qual abarcará aspectos jurídicos, econômicos e políticos para a compreensão da evolução do federalismo político e fiscal na história das Constituições republicanas brasileiras. Isso significa que a abordagem dos instrumentos para a coleta de análises dos dados será caracterizada pelo traço da interdisciplinaridade. Ademais, a pesquisa será realizada sob a lógica dos trabalhos qualitativos.

### **3.1. Caracterização da Pesquisa**

A coleta de dados será direcionada ao apontamento da forma como a distribuição das competências tributárias ocorreu por meio da análise de normas constitucionais republicanas. Primeiramente, procurar-se-á comparar cada Constituição nacional com aquela que lhe é posterior, com exceção da atual Constituição de 1988, a qual terá como referência comparativa a Constituição de 1967.

Portanto, utilizamos predominantemente a pesquisa qualitativa do tipo documental, na qual os textos constitucionais e as respectivas constituintes, capturados em sítios oficiais do governo, foram colecionados e analisados. A pesquisa documental prima pelo estudo de todo o arsenal daquilo que pode ser considerado como um documento, seja público, seja privado. Por sua vez, um documento pode ser entendido como textos escritos – na sua maioria –, iconografias ou qualquer outro testemunho registrado (CELLARD, 2008). Assim, a pesquisa documental está alicerçada na análise das Constituições enquanto documentos públicos e oficiais, produtoras de diretrizes normativas que dirigem, vinculam as condutas de pessoas, naturais ou jurídicas, de um país, bem como sobre as Atas das discussões dos constituintes, denominadas Anais da Constituição respectiva.

As partes dos textos das Constituições da República que regulam a distribuição de competências tributárias foram o objeto específico da análise documental procedida. Essa reflexão teve como perspectiva o eixo dogmático-jurídico. No pensamento dogmático, a grande preocupação é a análise sobre aspectos já estabelecidos no campo teórico (FERRAZ JR., 2001).

No âmbito desse pensamento, salienta-se o papel da Hermenêutica, enquanto ciência que busca oferecer métodos de interpretações sobre textos escritos, extremamente utilizada em áreas como Teologia, Direito e Filosofia, por exemplo. No bojo da Hermenêutica vários são os métodos utilizados, entre os quais se destacam o método gramatical e o método teleológico, para que a evolução no federalismo político e fiscal fosse analisada de forma descritivo-interpretativa. Portanto, a Hermenêutica aqui mencionada não se refere a um método qualitativo derivado da análise de textos sagrados e jurídicos, e sim ao ramo do conhecimento das Ciências Humanas, especialmente da Teologia e Direito, que nos oferece métodos de interpretação de textos (MAXIMILIANO, 2010).

Portanto, além da análise de textos normativos, foram utilizadas outras fontes, conforme as especificidades do objetivo específico a ser atingido. Assim, nada melhor para a análise do contexto histórico do que a fonte primária transcrita dessa realidade social, consubstanciada nos anais das Assembleias Nacionais Constituintes, verdadeiras atas das discussões entre os constituintes. Em relação a estas fontes (Constituição e Anais das Constituintes), evidentemente, a pesquisa escolhida foi documental. Por sua vez, ao utilizarmos outras fontes, como artigos e livros, foi aplicada a lógica da pesquisa bibliográfica (POUPART, 2008). Devemos pontuar que essas fontes são secundárias nesta dissertação, uma vez que foram utilizadas tão somente quando se mostraram indispensáveis, a saber: na elaboração do referencial teórico e na exposição do contexto histórico.

### **3.2. Coleta e Análise de Dados**

O processo da evolução política e fiscal foi extraído dos textos constitucionais de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967-69 e 1988, tendo como primeiro grande foco subsidiar a compreensão da figura do Ente da Federação no que concerne ao federalismo político. Buscamos, na avaliação dessa dimensão do Federalismo, encontrar os pilares da autonomia política identificados no referencial teórico. Assim, identificamos, nas normas, os seguintes elementos:

- A- **Capacidade de Auto-organização:** é verificada pela possibilidade normativa de escolha do Chefe do Poder Executivo, fato esse que inclui a forma dessa escolha.
- B- **Competência Legislativa:** possibilidade de o Ente legislar sobre certas matérias ou assuntos.
- C- **Possibilidade ou inexistência de interferência de um Ente na escolha do chefe do Executivo de outro Ente:** verificamos se há a permissão normativa de um Ente indicar a pessoa que deve ocupar a chefia do Poder Executivo e, por consequência, de toda a Administração Pública respectiva.

Por fim, demarcamos que foi inserida a forma de Estado adotada pela Constituição quanto à questão do Modelo de atuação sobre a Economia, no âmbito do Federalismo Político. Nesse ínterim, os direitos sociais, prestações materiais

realizadas pelo Estado, qualificado como Social, tiveram como referências os bens primordiais consagrados nas Constituições nacionais de Estados Sociais, quais sejam: educação e saúde. O elemento do Estado Social foi apresentado, na sua interseção com o Estado Federal, tendo como referências os direitos relacionados à educação, saúde e previdência social. Evidentemente que, tendo em vista o objetivo geral e os objetivos específicos, o Modelo de Estado, bem como a ideologia que o produziu, não são objetos de análises nesta dissertação, mas foram utilizados quando se mostraram indispensáveis para a compreensão da organização política dos Entes da Federação, bem como da atribuição das competências tributárias. Assim, por exemplo, a verificação de aumento da competência tributária pode ser explicada de forma menos imperfeita caso tenham sido reconhecidos certos direitos sociais.

Tendo em vista as características próprias da organização tributária nas Constituições da República, a análise da evolução fiscal foi comparada sempre em relação às Constituições anteriores.

Como já afirmado, o Federalismo Fiscal foi estudado tendo como o foco o seu pilar mais antigo e robusto: a distribuição de competências tributárias entre os entes da Federação. Outros aspectos do Federalismo Fiscal somente foram tangenciados quando se mostraram indispensáveis para a compreensão das competências tributárias. Assim, é essa distribuição que contém a base dos dados a serem coletados nas Constituições republicanas, da qual foram extraídas e analisadas as seguintes categorias:

- A- Impostos** - nesta categoria é avaliado se a evolução do federalismo político foi acompanhada de política tributária específica com vinculação de impostos, referência para a avaliação da autonomia financeira dos entes. Pela própria definição legal, os impostos constituem-se em tributos não vinculados, isto é, que existem para fornecer meios financeiros para que os entes federais possam existir e atuar na Economia.
- B- Taxas** - revela a capacidade jurídica que um ente possui de expandir seus serviços públicos e a sua capacidade de fiscalização, já que as taxas possibilitam a recomposição do gasto financeiro do Poder Público quanto ao exercício desses serviços e fiscalização. Esta

categoria é importante porque demonstrará a presença da autonomia para a realização dessas atividades.

- C- Contribuições de Melhoria** - esta categoria analisa a presença da capacidade de um ente federal para obter o exato ressarcimento do gasto em uma obra pública que valorize o imóvel privado.
- D- Contribuições Sociais** - visa observar a capacidade dos entes federais de realizar políticas públicas em Saúde, Assistência e Previdência Social, incluindo-se a situação dos servidores públicos de seu âmbito.
- E- Empréstimos Compulsórios** - busca constatar o fato de o ente federal possuir ou não a capacidade econômica para solucionar questões excepcionais, como as calamidades naturais.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1. O Contexto Histórico das Constituições Republicanas**

No final do período monárquico, havia um desejo de que as diversas Províncias que compunham o país gozassem de autonomia para se desenvolver (FAUSTO, 2012). Com a independência do Brasil em 1822, rompem-se, por completo, as relações coloniais entre Brasil e Portugal, e em 1824 promulga-se a primeira Constituição política do Império do Brasil. Nos termos do art. 2º, o território continuou dividido em Províncias, que poderiam ser subdivididas, a critério do Estado. Legislativo, moderador, executivo e judicial são os quatro poderes reconhecidos. O poder moderador – considerado, no texto constitucional, a chave de toda a organização política – delegava privativamente ao Imperador (art. 98) o zelo sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos, atribuindo-lhe imunidade (art. 99) e abrangência de suas funções (art. 101). O poder moderador capacitava o Imperador a ser o árbitro das relações político-jurídicas do Brasil, concentrando no governo central o poder político (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

Entretanto, para Costa (2014), o constitucionalismo do Império, ao instituir no país uma forma de organização do poder cujos valores seguiam os princípios fundamentais da ideologia liberal, tentou impor um modelo que não refletia a realidade das instituições e estruturas políticas brasileiras. Sob o manto de um Estado liberal, consubstanciado no texto constitucional de 1824, escondia-se um poder

público cujas práticas e costumes inviabilizavam o alcance ao povo do real sentido de cidadania: como a consciência de subsistir como sujeito de direitos e deveres perante o Estado.

Para o financiamento do Estado, ninguém era isento de contribuir para as suas despesas, obedecendo à proporção dos seus haveres (art. 179, inc. XV). Era privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa sobre impostos, conforme inciso I do artigo 36. Cabia ao Tesouro Nacional a regularização das receitas e despesas na sua administração, arrecadação e contabilidade (art. 170). Com as alterações previstas na Lei nº16/1834, coube às assembleias legislativas provinciais legislar sobre a fixação das despesas municipais e das províncias e os impostos necessários para sua cobertura, com exceção dos impostos de importação (art. 12), desde que não prejudicassem as imposições gerais do Estado.

Com a evolução das despesas do Estado em detrimento de uma receita escassa, novas medidas foram implementadas, culminando no Decreto 376 de 12 de agosto de 1844, quando as exportações e importações tiveram ampliação de impostos, conforme artigos 20 e 21, descritos a seguir:

Art. 20 – O Governo fica autorizado a impor nos gêneros de qualquer nação estrangeira, que em seus portos carrear as mercadorias brasileiras de maiores direitos, do que as de igual natureza de outra qualquer Nação, um direito diferencial, que contrabalance o mau efeito da desigualdade, ou que a obrigue a aboli-la, mas esse direito cessará logo que cesse a mesma desigualdade.

Art. 21 – Um igual direito diferencial será arrecadado nas alfândegas do Brasil dos gêneros daquelas nações que cobrarem sobre quaisquer gêneros importados em seus portos em navios brasileiros, maiores direitos de consumo do que sobre os importados em seus próprios navios, procedendo-se acerca deles da mesma maneira que sobre os do artigo antecedente.

Na área econômica, o Império esteve alicerçado na realidade agrário-escravocrata, a qual não oferecia o dinamismo necessário para responder às demandas que se agigantaram com a Guerra do Paraguai<sup>1</sup>. Ademais, os novos fazendeiros (paulistas e mineiros) desejavam maior liberdade econômica para a diversificação de suas atividades, fato esse em muito oposto à velha oligarquia rural, notadamente dos fazendeiros do Vale do Paraíba carioca, os quais eram o grande

---

<sup>1</sup>A Guerra do Paraguai (1864-1870) transformou o Império Brasileiro. O crescimento da dívida externa brasileira, o fortalecimento do movimento republicano e a busca por profissionalização e valorização do exército são elementos cruciais desencadeados com o fim dessa Guerra (CHIAVENATO, 1985).

alicerce econômico-político do Império. A abolição da escravidão, sem nenhum tipo de compensação financeira, deixou o Império órfão de boa parte da pilastra econômica que sustentava politicamente o velho Regime (SCHULZ, 1994).

Na visão de Varsano (1996), a República brasileira herdou do Império boa parte da estrutura tributária que esteve em vigor até a década de 1930. Por ser a economia eminentemente agrícola e extremamente aberta, a principal fonte de receitas públicas durante o Império era o comércio exterior, chegando o imposto, às vésperas da proclamação da República, a representar aproximadamente metade da receita total do governo. A Constituição de 1891 adotou, sem maiores modificações, a composição do sistema tributário existente no final do Império. Contudo, tendo em vista a adoção do regime federativo e a necessidade de dotar os estados e municípios de receitas que lhes permitissem a autonomia financeira, foi adotado o regime de separação de fontes tributárias, sendo discriminados os impostos de competência exclusiva da União e dos estados.

Quando se avaliam os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1891, percebem-se as motivações básicas para a descentralização e autonomia do Estado, conforme expresso pelo constituinte Augusto de Freitas, deputado federal pela Bahia, no texto a seguir:

Senhores, é preciso não esquecer, neste instante, que temos um passado cheio de embaraços para vida econômica do país e que deve servir-nos de lição severa; é preciso não esquecer que até ontem era negada a autonomia dos estados, que todas as suas forças vitais eram absorvidas por este minotauro chamado governo central, que não devemos sacar de um modo precipitado e irrefletido sobre o futuro deste grande país, cujo desenvolvimento econômico não deve ficar à mercê de um sistema financeiro inconveniente por não ser oportuno, condenado por não assentar em um estudo positivo, em uma observação exata da nossa situação econômica. Hoje nos vimos romper estes laços de centralização, firmar a autonomia dos Estados pelo reconhecimento de sua soberania (ANAIS DO CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPUBLICA, V. III, p. 318).<sup>2</sup>

Outros apontamentos que expressam os desejos dos constituintes da Assembleia de 1891 podem ser vislumbrados em diversas manifestações: Para Serzedello Corrêa, deputado federal pelo Paraná: “o princípio federativo (...) gira (...) em torno da independência, da autonomia dos poderes locais”<sup>3</sup>. Por sua vez, Cassiano do Nascimento, deputado federal pelo Rio de Janeiro, sugeria: “ façamos

---

<sup>2</sup> Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1891, p. 352.

<sup>3</sup> Idem, p.163.

uma República federal com inteira independência e autonomia dos Estados”<sup>4</sup>. Ademais, a busca por uma autonomia sem paralelo para os estados foi tão marcante que afirmava na Constituinte que havia “Federação perfeita existindo soberania dupla – isto é, soberania na União, soberania nos estados”<sup>5</sup>. Ora, se os Estados são considerados soberanos, as implicações sobre o tipo de Estado Federal a ser construído serão substanciais, uma vez que aos Estados será oferecido o maior nível de autonomia possível em relação à União nesse momento histórico (VILLA, 2011).

Durante a República Velha (1889-1930) consolidaram-se problemas sociais sérios – a exemplo das condições ruins dos trabalhadores urbanos, problemas de saneamento básico, epidemias de doenças, insatisfações dos tenentes com a política oligárquica e não reconhecimento de direitos sociais – que não foram equacionados pelo modelo liberal do Estado brasileiro de 1891 (BELLO, 1976; FAUSTO, 2010). O novo modelo de Estado, o Social, para solucionar tais problemas, requereria aumento da centralização do poder na União, ideia que se consolidara durante a década de 20 e que foi uma das motivações para a elaboração de uma nova Constituição (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

Nesse sentido, um fato marcante para a forma apresentada pelo Estado Federal na Constituição de 1934 foi a Revolução de Outubro de 1930<sup>6</sup>. No que se refere a esse fato, o constituinte Soares Filho, deputado pelo Rio de Janeiro, manifestou-se: “Do seio da Revolução de Outubro (...) surgiu uma corrente (...) que propugna por uma República Federativa, Estados autônomos, devendo ser a administração centralizada no tocante às grandes medidas técnicas que possam afetar os supremos interesses da Nação” Essas medidas técnicas são aquelas necessárias para equacionar os problemas sociais e institucionais da República Velha. Ora, a Revolução de 1930 trazia em seu bojo o pensamento esposado por Soares Filho, de

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 416.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 331.

<sup>6</sup> A Revolução de 30 foi o movimento deflagrado em 03 de Outubro de 1930 pela denominada *Aliança Liberal*, grupo político formado pelos Estados de Minas, Rio Grande do Sul e Paraíba. Em 1929, esses Estados lançaram a chapa eleitoral Getúlio Vargas e João Pessoa para os cargos de presidente e vice-presidente da República. Foram derrotados, supostamente com fraude eleitoral, pelos demais Estados, encabeçados por São Paulo, nas pessoas de Júlio Prestes e de Vital Soares, então candidatos a presidente e a vice-presidente da República, respectivamente. Moralização da Administração Pública, criação de uma Justiça Eleitoral, fortalecimento da União, criação de políticas sociais, crescimento do aparato estatal, maior intervenção do Estado na economia, entre outros, eram objetivos presentes nos membros da Aliança Liberal, a qual contava em suas fileiras com vários apoiadores do chamado Tenentismo (FAUSTO, 2010).

que era necessário aumento da presença do Estado e, por consequência, o agigantamento da União, ainda que em um sistema federativo (MENDES, 2015).

Por outro lado, constata-se, nos anais da Constituinte de 1934, o entendimento da necessidade da “criação de uma legislação do trabalho baseada na dignidade do proletário e de sua proteção legal, assegurada a defesa e a assistência das classes trabalhadoras, inspiradas na justiça social”<sup>7</sup>. Assim, na criação de um Estado provedor de prestações materiais, o reconhecimento de direitos trabalhistas e assistência material aos desfavorecidos mostrava ser um elemento essencial.

Entrementes, durante a década de 1930, consolidaram-se regimes totalitários no Ocidente, os quais terão grande impacto especialmente no contexto histórico da futura Constituição de 1937, outorgada somente três anos após a Constituição de 1934 – fato esse que mostra a efervescência política dessa década. As doutrinas nazifascista e comunista institucionalizaram-se e buscaram oferecer respostas para os graves problemas desse período histórico. Entre essas questões, destaca-se a violenta depressão econômica originada na crise financeira de 1929. Ora, a partir da então União Soviética e da Itália, ainda nos anos 1920, propagaram-se ideais fascistas e comunistas que encontram eco em vários países (HOBSBAWM, 1995).

A partir da década de 1920, o mundo ocidental foi cada vez mais impactado pelo embate ideológico entre o comunismo e o fascismo, luta essa que terá grande impacto na situação política brasileira nas décadas de 1930 e 1940 (FAUSTO, 2012). Ora, essas correntes totalitárias alicerçavam sua crença na ação do Estado. O chamado Comunismo científico fundamentava seus argumentos na pretensa luta de classes entre explorados (operários) e exploradores (capitalistas), cujo resultado seria a reprodução, em meio a uma série de contradições e paradoxos, de relações de opressão que favorecem os proprietários dos meios de produção (capitalistas) em detrimento daqueles que possuem tão somente a sua força de trabalho (operários) para ser vendida no mercado (MARX, 2008). A solução seria a abolição da propriedade privada por meio da instalação de uma ditadura do proletariado. Assim, se o Estado é entendido como um “comitê para gerenciar os assuntos comuns da burguesia”, a tomada do Poder pelos proletários instituiria uma economia planificada totalmente estatal (MARX; ENGELS, 1998).

---

<sup>7</sup>Ibidem, p. 38.

Nesse sentido, poucas Constituições foram produto de uma acirrada luta entre duas correntes ideológicas – comunismo e fascismo – como a **Constituição de 1937**. O embate entre essas duas correntes produziu tanto o Golpe do Estado Novo quanto a Constituição de 10 de novembro de 1937; por outras palavras, Getúlio Vargas rompe com a ordem político-institucional então vigente, justamente por meio da outorga de uma nova Constituição, a qual cria uma nova forma de Estado, que será denominado “Estado Novo”, sob a inspiração do fascismo italiano e do Estado Novo de Salazar (CARVALHO, 2008).

Isso porque, no Brasil, durante toda a década de 1930, o comunismo de Luis Carlos Prestes e o integralismo de Plínio Salgado representavam bem essa disputa ideológica. A Intentona Comunista – tentativa de tomada do poder político, em 1935, pelo Partido Comunista Brasileiro, concentrada nas cidades de Natal, Recife e Rio de Janeiro – viabilizou um clima de insegurança política no Brasil (FAUSTO, 2012).

A proliferação de regimes autoritários na Europa Continental, como Itália, Alemanha, Portugal, Polônia e URSS, reforçava a aversão aos regimes democrático-liberais, típicos de Estados protestantes e anglo-saxões, como Reino Unido, Canadá, Austrália e Estados Unidos. Assim, diante de uma suposta nova tentativa de golpe político pelos comunistas – conhecida como Plano Cohen –, o Presidente Vargas procede a um Golpe de Estado, criando o Estado Novo (1937-1945), justamente por meio da Constituição de 1937 (FGV-CPDOC-1)<sup>8</sup>.

A Constituição de 1937 foi outorgada, não havendo nesse caso a Assembleia Constituinte. Contudo, em seu preâmbulo encontram-se as motivações e os princípios norteadores do processo de mudança constitucional:

Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultante da crescente agravamento dos dissídios partidários, que, uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em uma luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob funesta iminência da guerra civil;

Atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos

---

<sup>8</sup>Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estado-novo>

que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;  
Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País.

Elaborado sob a inspiração do então ministro da Justiça Francisco Campos (MENDES, 2010), o preâmbulo desta Constituição indica as razões que justificaram as suas disposições. Assim, “ordem, paz política, paz social”, impedir que a “notória propaganda demagógica” desnature em luta de classes, bem como que existisse a “extremação ideológica”, foram as grandes ideias norteadoras do Estado delineado pela Constituição de 1937. Criou-se, portanto, um Estado Social Autoritário (BONAVIDES; ANDRADE, 1991). Embora o Estado Novo tenha durado apenas oito anos (1937-1945), houve impactos robustos na sociedade brasileira. O impulso à industrialização, especialmente por meio da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1943, aliada à regulação dos direitos dos trabalhadores urbanos (CLT), apresentou impactos gradualmente maiores no campo econômico. Ademais, o caráter totalitário, que superava o patamar do autoritarismo, personificado na ideia do governo de Getúlio Vargas, redundou em uma forma de Estado na qual a liberdade está em muito mitigada e a Federação era inexistente (FAUSTO, 2012).

Por isso, embora durante o Estado Novo tenha existido esse crescimento econômico aliado a uma legislação protetora do trabalhador urbano, a oposição ao grande autoritarismo do Estado Novo cresceu firmemente. Um evento importante nesse processo de contestação do regime do Estado Novo de redemocratização e de ressurgimento institucional e jurídico do Estado federal foi o “Manifesto dos Mineiros”. Documento publicado no jornal “O Estado de Minas” em 24 de outubro de 1943, que se levantava contra a Ditadura do Estado Novo, acabou por encontrar eco em outras partes do País, especialmente em São Paulo, gerando um movimento interno de contestação ao regime varguista. A esse movimento soma-se a completa incoerência da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Nesse conflito, o Brasil lutava em completa simbiose com as nações de regime democrático e liberal – Estados Unidos e Reino Unido – contra os regimes autoritários do Eixo – Alemanha, Itália e Japão –, verdadeiras ditaduras, nas quais a oposição foi eliminada e os direitos fundamentais e a Federação eram inexistentes (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

A participação brasileira em favor da Democracia catalisou a insatisfação de certos setores que bradavam por liberdade. Antigos setores oligarcas, com grande força econômica e política, ansiavam por maior liberdade de ação e influência na União. Assim, a defesa de ideias como o restabelecimento da autonomia estadual e municipal, a volta do funcionamento do Poder Legislativo – já que o Congresso, as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais estavam fechados desde 1937 –, eleições diretas para os cargos políticos do primeiro escalão tomou uma amplitude tamanha que, em 29 de outubro de 1945, Vargas foi deposto por militares ligados a seu próprio governo e a chefia do Executivo foi entregue ao presidente do STF, José Linhares, o qual governou até a assunção do candidato eleito, Eurico Dutra (VILLA, 2011).

Por isso, no âmbito dessas relações históricas, a Constituição de 1946 buscou primordialmente dois fatos: redemocratização e restauração do Estado Federal, tendo em vista o caráter absolutamente centralizador do Estado Novo (BONAVIDES; ANDRADE, 1991). Avaliando os anais da Constituinte, tem-se o apontamento de que a centralização na pessoa de um governo central era um problema. Assim, defendia-se que uma República centralizada era algo errado e ineficaz, conforme observado nas citações:

Não é possível, a nenhum governo, a nenhum homem, a nenhum dirigente, por mais culto, capaz e eminente, enfeixar nas mãos o conhecimento dos problemas todos, tão complexo que eles são, (...) E a crise do centralismo se processa numa dupla direção – a da descentralização dos serviços e a das regiões. Cada dia se criam serviços novos (...), e a descentralização se faz, pelos imperativos da era em que vivemos.<sup>9</sup>

Encontra-se também na Constituinte que: “As federações são, por toda parte do mundo, movimentos unificadores e federais, quer dizer, união e aliança”<sup>10</sup>. Ademais, a partir disso se propunha: “Vamos, assim, (...) a verdadeira federação, mas no seu verdadeiro sentido, uma federação em que todas as partes componentes Brasil sejam administrativamente autônomas, cada uma delas governando por si mesma nos problemas locais, mas tendo a orientação geral da União, que traçará os rumos a que chamaremos de políticos”<sup>11</sup>. Assim, tais afirmações espelham um dos desejos

---

<sup>9</sup> Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, p. 275.

<sup>10</sup> Idem, p. 275.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 276.

fulcrais dos constituintes em se restaurar a autonomia regional própria do federalismo.

No que se refere à relação entre direitos sociais e Federação, estas palavras são instigantes quanto ao pensamento presente na Constituinte de 1946: “a política educacional (...) não pode deixar de ser traçada pela União, (...) Administrativamente, porém, é imprescindível que cada Estado possa atender ao seu organismo escolar, encarando as peculiaridades locais”<sup>12</sup>. Portanto, entendia-se que a política educacional (cujo alicerce é a prestação do direito à educação) deveria ser concretizada e que, no âmbito do Pacto federativo, caberia o papel de relevância aos Estados na sua concretização, havendo, assim, o desejo de atribuição da maior parcela da responsabilidade de uma política educacional aos entes estaduais.

Além disso, detecta-se nos Anais da Constituinte ainda que:

(...) importa alertar a nossa consciência de representantes do povo no momento em que vamos estruturar para o Brasil um regime superiormente democrático – desse democratismo orgânico que impõe, com as liberdades e franquias de ordem política, as construções econômicas e sociais que tornam a subsistência, o trabalho, a saúde e a educação bens comuns, e não de acaso ou hereditários<sup>13</sup>.

Ou seja, a educação e a saúde eram consideradas bens desfrutáveis por meio da estruturação constitucional das relações políticas e econômicas. Esse fato demonstra uma perspectiva jurídica institucional ativa na construção do acesso aos direitos sociais.

Contudo, o período entre 1946 e 1964 foi marcado pela dificuldade de concretizar os aspectos sociais liberais da Constituição então vigente. Momentos de convulsão política – como o suicídio de Vargas em 1954; o turbulento processo de posse de Juscelino Kubitschek durante 1955-1956; a renúncia de Jânio Quadros em 1961; a posse de João Goulart e a implantação do Parlamentarismo, ambas também em 1961; a reimplantação, por meio de plebiscito, do sistema presidencialista em 1963 – foram fatos políticos que geraram consequências na sociedade. Tendo em vista essas circunstâncias, a Constituição de 1946 recebeu duas emendas que alteraram, em menos de um e quatro meses, um dos elementos viscerais de sua estrutura: o sistema de governo. Todos aqueles fatos, e essas emendas, aliados à nossa tradição jurídico-política de menosprezo pelas Constituições federais, geraram

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 277.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 244.

grande e constante questionamento quanto à pertinência da manutenção da Constituição de 1946 (VILLA, 2004).

Ademais, a década de 1960 inicia-se com uma taxa de inflação que cresceria muito durante todo o Governo Goulart. Por outro lado, o gasto público, advindo do Governo Central, cresceu de forma vigorosa, deixando as contas públicas em situação de grande desequilíbrio. O crescimento econômico diminuiria consideravelmente em comparação aos anos do Governo Kubitschek. O temor por estatizações de certos setores, como aconteceu no governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul (1958-1962), e por limitações aos lucros das empresas multinacionais, ideia patrocinada por certos setores do partido de Goulart (PTB), gerava uma postura mais conservadora em relação a investimentos privados na economia. Todo esse quadro de fragilidade da economia representava uma forte instabilidade institucional (VARSANO, 1996).

Por fim, a primeira década dos anos 1960 no Brasil foi um período de forte polarização ideológica – clima político esse que reproduzia a tensão, da então Guerra Fria, entre Estados Unidos e União Soviética, entre capitalistas e comunistas. Uma forte mobilização de setores de esquerda – como as Ligas Camponesas, a UNE e Centrais Sindicais – foi seguida de reações organizadas por setores da direita política – como a Tradição, Família e Propriedade e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), fundado em 1959 – acarretaram um descrédito generalizado nos vários espectros políticos sobre o arranjo institucional estabelecido pela Constituição de 1946 (VILLA, 2014).

No âmbito desse contexto histórico, após o Golpe de 1964, constata-se que, diferentemente das Constituições republicanas anteriores, a promulgada em 1967 tem seus principais antecedentes originados de documentos do período entre 1964 e 1967, considerando sua vinculação com o regime militar implantado em 31 de março de 1964. Esta Constituição buscou estruturar o Estado de forma a operacionalizar um regime autoritário (BONAVIDES, 2010). No Ato Institucional nº 04 (AI-4), de 7 de dezembro de 1966, observa-se essa motivação, alegada para a elaboração de uma nova Carta Magna:

Considerando que se tornou imperioso dar ao País uma Constituição que (...) representa a institucionalização dos ideais e dos princípios da Revolução. Considerando que somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária. Considerando que ao atual Congresso nacional, que fez a legislação ordinária da Revolução,

deve caber também a elaboração de uma Lei constitucional do movimento de 31 de março de 1964 (grifo nosso).

Nos anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1967, o registro do nível de autoritarismo gestado e sua relação para com o AI-4 são observados conforme texto destacado: “(...) anuncia-se a independência dos Poderes. Se este Congresso está funcionando, deve funcionar; e para que esteja funcionando deve ter, (...) pelo menos uma independência mínima. (...) O Ato Institucional nº 4 não nos deixa trabalhar. A marcha é se outorgar uma Constituição”<sup>14</sup>.

Registram-se nesses anais alguns propósitos que a Constituição teria: “Projeto de Constituição que posterga direitos vitoriosos do trabalhador, do funcionário público, do eleitor, do Congresso”<sup>15</sup>. Isso significa que se buscava diminuir o caráter social do Estado, bem como a importância da participação popular e dos entes federais, uma vez que o Senado é parte do Congresso.

Um contexto histórico (1964-1967) hostil a certas pautas socioeconômicas foi identificado durante os trabalhos de preparação dessa Carta Constitucional: “Já não basta o que nesses últimos três anos se verificou de furor legislativo. (...) Diplomas de maior importância foram votados, como a Reforma Agrária. (...) uma lei de impostos contra o trabalhador da terra. Ao invés de um diploma de proteção, de assistência, de estímulo do trabalhador do campo, (...) uma lei tributária, uma lei demagógica”<sup>16</sup>.

Por fim, nos anais da Constituinte registra-se a perplexidade da centralização na figura do Poder Executivo federal, a exemplo da citação: “esse projeto de Constituição é totalitário. (...) porque dele resultará a hipertrofia do Poder Executivo”.

O período de vigência da Constituição de 1967 possui como uma de suas características o autoritarismo. Este acentuou-se muito com o AI-5 em 1968 e perdurou até a eleição de Geisel em 1974. A partir desse momento houve um processo de abertura política gradualmente lenta, porém constante, até a eleição de Tancredo Neves em 1985. Embora os governos militares tenham aumentado a infraestrutura econômica e o parque industrial nacional, os últimos três anos do regime foram marcados pela inflação e pelos efeitos financeiros das crises do

---

<sup>14</sup> p. 182.

<sup>15</sup> Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1967, p. 182.

<sup>16</sup> Idem, p. 243.

petróleo da década anterior. A esse quadro econômico agregou-se a ânsia pelo restabelecimento da liberdade plena, inclusive pelo fim da censura, implementada pelo Governo central (VILLA, 2011).

É no âmbito desse contexto de meados da década de 1980 que, em relação à Constituição de 1988, a defesa da restauração da Federação, por meio da descentralização, caracterizava o contexto histórico que impulsionou a busca por descentralização, em vários aspectos, inclusive no afã de obter descentralização em matéria de receitas públicas, consubstanciando-se num movimento dentro da Assembleia Constituinte (1986-1988) que intentava uma maior autonomia aos Estados, Distrito Federal e Municípios (PALOS, 2011).

Nesse sentido, nos Anais da Constituição de 1988 há registros desta perspectiva geral “de que a proposta política de democracia e descentralização do poder que norteia a Assembleia Nacional Constituinte”<sup>17</sup> deveria prevalecer nos trabalhos da Constituinte.

Além disso, essa descentralização era associada à existência de regimes democráticos. Assim, nos anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 está registrado que: “Os regimes fortes e concentradores de poder, as ditaduras, são regimes onde a re-divisão (sic) territorial encontra fortes resistências, pois a re-divisão (sic) é uma proposta de descentralização, de redistribuição de poder e, conseqüentemente, é uma proposta democrática que conduz ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social”<sup>18</sup>. Portanto, defendia-se que a descentralização, possibilitada pelas democracias, propiciava crescimento econômico e desenvolvimento social.

Buscava-se, assim, a descentralização e a afirmação dos direitos sociais. Esse fato é exemplificado na intenção que se tinha quanto à criação de uma espécie de Sistema Único de Saúde (SUS): “A luta aqui dentro, da Constituinte, continua. Devo destacar (...), que na parte da saúde há quase que uma unidade extra suprapartidária (sic). (...) a que propugna pelo sistema unificado da saúde”<sup>19</sup>.

Mais do que isso, destaca-se um contexto marcado por uma relação direta entre estes dois elementos: descentralização e direitos sociais. Novamente, a questão da saúde, enquanto prestação material do Estado, contava com um consenso quase

---

<sup>17</sup> Anais da Assembleia Nacional Constituinte, p. 458.

<sup>18</sup> p. 458.

<sup>19</sup> p. 398.

unânime “(...) que defende a universalidade do atendimento e da descentralização”<sup>20</sup> em relação à saúde pública, gratuita e universal, isto é, o Estado Social cumpriria os seus propósitos por meio da descentralização.

Na Constituinte entendia-se que: “Estamos superando mais de 20 anos de autoritarismo. Os brasileiros esperam que a transição levem-os (sic) a um bom porto, o porto de democracia plena, o porto da reconciliação. Não, porém, reconciliação (...) com as desigualdades sociais, (...), mas reconciliação com a justiça”. Portanto, entendia-se que no âmbito da concretização justiça estava incluído necessariamente o combate às desigualdades sociais.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi produto de uma atmosfera política que desejou restaurar o Federalismo como forma de Estado e, sobre esta forma de Estado, buscou estruturar um Modelo de Estado Social, isto é, intentou-se a institucionalização das políticas sociais por meio de relações federativas (ARRETCHE, 2002).

Além disso, tendo em vista a Teoria da Federação, no Estado Federal Social o pressuposto para a conexão entre o federalismo e a realização de políticas sociais é a capacidade econômica do Poder Público. Assim, a questão tributária foi debatida nos Anais da Constituinte. Por isso, uma ideia presente no processo de elaboração era a de que “o projeto apresenta avanços, como a descentralização administrativa e a redistribuição de recursos, mas a União reclama que estão lhe tirando uma fatia do bolo da arrecadação. Então, quando vamos fazer essa redistribuição, senão pelo sistema tributário? (...) Então os Estados e Municípios, a seu ver, devem continuar de pires na mão, implorando recursos?”<sup>21</sup>. Essa tensão da repartição da competência tributária entre os entes federativos foi um elemento presente na Constituinte que terá seus efeitos no Federalismo Político e Fiscal.

Portanto, uma Democracia no âmbito de uma Federação minimamente descentralizada, a qual concretizasse os direitos sociais, reduzindo as desigualdades sociais, por meio de políticas públicas coordenadas entre os entes federais, suprimidos economicamente por meio de tributos, eram ideias norteadoras do Federalismo Político e Fiscal da Carta de 1988.

---

<sup>20</sup> Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, p. 398.

<sup>21</sup> Anais da Assembleia Nacional Constituinte, p. 620.

## **4.2. Organização político-administrativa nas Constituições republicanas em relação ao modelo de Estado**

### **4.2.1. A Constituição de 1891**

A Constituição de 1891 foi explicitamente influenciada pela Constituição dos EUA de 1787. Naquela Constituição, a autonomia do Município é simplesmente mencionada, e nada em seu texto indica ele seja um ente da Federação. A tão pouca atenção para com os municípios está relacionada ao fato de que os constituintes de 1891 estavam imbuídos do pensamento clássico federalista, segundo o qual a relação essencial no campo político é a existente somente entre Estados e a União, sem a participação direta dos Municípios. Portanto, apenas aqueles (Estados e União) deveriam ser considerados entes da Federação (SILVA, 2015).

Nesse sentido, a situação dos municípios é descrita de forma muito sucinta. Assim, por exemplo, o Federalismo Político em âmbito municipal está fixado, no texto original, nestas poucas palavras: “Art. 68: Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite seu peculiar interesse”.

Por sua vez, a Emenda nº 3/1926 – levada a termo por Arthur Bernardes – reescreveu o art. 6º original, fazendo constar a menção à situação dos Municípios nestes termos: “O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares do Estado, salvo: f) autonomia dos municípios”. Esse fato apontava para uma tendência que se fortaleceria durante a década de 1930 e se refletiria na Constituição de 1934, de, embora não se reconhecendo explicitamente o Município como ente da Federação, conceder a ele a posse de autonomia.

Além da situação dos municípios, outro aspecto essencial que pode ser detectado encontra-se no art. 1º da Constituição de 1891, o qual já explicitava um dos elementos basilares do Estado que desejava se estabelecer: “A Nação brasileira adota, como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa”. A ideia do constituinte foi a de regular os dois polos clássicos da Federação: os Estados-membros e a União. A opção pelo regime representativo ocorreu basicamente por dois motivos. A representação permite que todas as pessoas consideradas aptas a votarem – grupo muito restrito na época – poderiam influenciar e escolher os rumos do país, questão esta ligada à ideia de República. Por sua vez, o

regime representativo adotado pela referida Constituição é essencial para a Federação, uma vez que o Brasil adotou, pelo art. 16, o bicameralismo (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Assim, uma destas Casas em âmbito federal, o Senado, representava os interesses dos Estados.

Observa-se, pelos fatos históricos apresentados, que uma das grandes intenções dos constituintes foi a de transformar as antigas Províncias do Império Unitário em verdadeiros Estados de uma República Federativa. Para isso, a presença de uma Casa legislativa federal, que possuísse como função precípua a representação dos Estados, com paridade de três membros para todos, se mostrava essencial.

Nessa Constituição, o Federalismo Político é exposto em suas linhas gerais, principalmente na parte dedicada aos Estados. O cerne específico desse Federalismo, em relação aos Estados, encontra-se neste artigo: “Art. 63- Decretar a Constituição e as leis por que se devem reger, respeitados os seguintes princípios (...)”. Neste pequeno excerto constitucional, a competência legislativa e a administrativa são reconhecidas por aqueles entes. Por outro lado, já no art. 5º o outro lado da autonomia federal era mostrado: “Incube a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração”.

O cerne do federalismo político pertinente à União é encontrado na sua autonomia administrativa e legislativa. Como a Constituição federal de um país estrutura o poder político do Estado estabelecendo os órgãos e as suas competências – especificamente ao se normatizar o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário –, automaticamente a Constituição confere competências administrativas e legislativas à União nesse ínterim. Assim, pelo art. 16 foi instituído o Congresso Nacional, composto por duas Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, com capacidade para se auto-organizar (art. 18) e competências para legislar acerca de várias matérias (arts. 29 e 34), com destaque para dívida pública, aposentadorias, trabalho, direito civil e direito comercial.

Em todo o texto da Constituição de 1891 não existe nenhuma menção a políticas ou atividades nas áreas da saúde e da educação vinculadas aos entes federados. Não consta também nos artigos das Disposições Constitucionais Permanentes e das Disposições Transitórias nenhuma menção aos direitos sociais e econômicos, que requerem políticas públicas para a sua implementação. Os direitos fundamentais ou humanos consagrados por esta Constituição – como foi a tônica no

mundo, até a Constituição do <sup>22</sup>México de 1917 – não estipulavam em seu conteúdo outros direitos, que não fossem os denominados direitos civis e políticos, como direitos fundamentais.

Portanto, a Constituição de 1891 delineou um Estado Liberal Clássico<sup>23</sup>, conhecido por muitos como Estado Mínimo. Assim, a organização do Poder Político e os direitos fundamentais da espécie civis e políticos, relacionados com os direitos de votar e ser votado, o direito de propriedade e os direitos relacionados à ideia de Liberdade, como os de locomoção, de pensamento, de expressão, de imprensa, de religião, de associação, entre outros, são os alicerces e os vetores para a existência dessa máquina estatal. Dessa forma, não se demanda um aparato burocrático significativo, tendo em vista a ausência de tarefas administrativas relacionadas à educação e à saúde.

#### **4.2.2. A Constituição de 1934**

A organização política referente à União é presumida na Constituição republicana anterior, tendo a autonomia como regra, sem exceções – circunstância essa que também acompanhará todas as Constituições Republicanas. Assim, na seara política presentes estão as autonomias administrativa e legislativa do Poder Central. A Constituição, que é federal, deve fixar, no mínimo, a estrutura e as competências dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, fato esse que se constitui nas competências administrativas e legislativas da própria União.

O art. 5º da Constituição de 1934 concede à União competências administrativas, tais como “organizar a defesa externa, a polícia e a segurança nas fronteiras e as forças armadas” e “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea (...)”. Ademais, o inciso XIX reconheceu a competência legislativa em várias áreas, como “direito penal, comercial, civil (...) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica”.

---

<sup>22</sup> Vide Mendes, 2011; Moraes, 2013, p. ex.

<sup>23</sup> O Estado Liberal Clássico é compreendido como uma estrutura institucional que busca garantir os direitos e garantias civis e políticas, bem como a livre decisão e movimentação dos agentes econômicos. Constitui-se em um Estado de Direito, porque busca primar-se pela igualdade de todos perante a Lei. Contudo, é um modelo de preconiza a abstenção do Estado perante as condições socioeconômicas, buscando a não intervenção do Poder Público sobre a Economia. O pilar ideológico desse modelo estatal é o liberalismo, nas suas vertentes política e econômica, sob o lema fisiocrata, defendido pelos liberais, do “*Laissez-faire, laissez -passer*” (BONAVIDES, 1997).

No que se refere ao Modelo de Estado, a Constituição de 1934, fruto da revolução de 1930, constituiu-se numa marcante transformação no Modelo de Estado. Assim, o art. 138, d, aponta essa mudança, ao afirmar que é um dever comum de todos os entes da Federação “socorrer as famílias de prole numerosa”. Outra das grandes diferenças reside na estipulação de que a saúde estava incluída no âmbito das tarefas administrativas tanto da União como dos Estados, conforme o disposto no art. 10: “cuidar da saúde e assistências públicas”.

No tocante à necessidade de aumento do aparato estatal e de maior dispêndio do gasto público, o art. 121 assim se expressava: “A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos (...):

a) (...) e instituição da previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, em favor da velhice, invalidez, da maternidade e no caso de acidente de trabalho ou morte”.

Por sua vez, o art. 149 afirmava que:

“A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, (...)”

Art.150: “Compete à União

c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos

d) manter, no Distrito Federal, ensino e secundário e complementar deste, superior e universitário”.

Neste mesmo artigo fica explicitado o “ensino primário integral gratuito” e a “tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário”

Por outro lado, a distribuição das tarefas educacionais entre os entes federativos é realizada da seguinte forma:

Art. 151: “Compete aos Estados e ao Distrito federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União”.

Art. 156: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos do que 10 por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos do que 20 por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Portanto, o artigo 121 impunha, sob o prisma jurídico-institucional, o suporte da União para a manutenção da Previdência Social. Como é de constatação contemporânea, esse fato acarreta o aumento progressivo do Gasto Público com um tipo de prestação material: as pensões e benefícios. Ademais, esta Constituição é explícita em exigir a postura estatal imediata na prestação de um serviço público relacionado à educação, que no nível primário deveria existir em caráter público e gratuito, não impedindo, entretanto, a existência de Instituições privadas. O ensino médio e o superior deveriam seguir a tendência de existirem em caráter público. Além disso, mais do que público, deveria haver o ensino primário integral.

Essas circunstâncias, ao contrário da Previdência Social naquele momento, acarretavam o imediato gasto, inclusive com o agigantamento do aparato estatal. Esses aumentos eram tão notórios e imediatos que a própria Constituição estabeleceu percentuais mínimos de gastos que os entes da Federação deveriam efetuar com a educação.

No que diz respeito ao Federalismo, a questão da saúde e da assistência social concentrava os seus reclamos tanto na União como nos Estados, sem, contudo, impor nada de concreto nas obrigações a serem realizadas ou a determinação de percentuais a serem gastos. Por outro lado, a questão da educação exigiu, em níveis concretos – diante do disposto nos artigos 150 e 151 –, dos três entes uma postura de prestação material. Contudo, a responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal sobressai em relação aos outros entes. Essa circunstância se mostra preocupante, considerando que já na Constituição de 1934 foi iniciado um processo de concentração das competências tributárias em favor da União, em detrimento dos Estados.

Assim, os artigos 10, 150, 151 e 156 trouxeram grandes repercussões, pois qualificaram o modelo do Estado do tipo social, e não mais liberal, como era durante todo o advento da Constituição de 1891. A partir dessas estipulações, esperava-se do Estado uma postura ativa para que fossem oferecidas as condições materiais necessárias no tocante à educação e saúde e no combate à pobreza.

Por sua vez, a Constituição de 1934 inaugurou a regulação específica do Município como ente dotado de autonomia. Essa regulação foi realizada por meio da estipulação de elementos básicos para se detectar a existência do Federalismo em todos os seus âmbitos:

Art. 13 - Os Municípios serão organizados de que forma lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

I- a eletividade do Prefeito e da Câmara de Vereadores, podendo aquele ser eleito por esta

II- a decretação de seus impostos e taxas, a arrecadação e a aplicação de suas rendas

III- a organização dos serviços de sua competência.

Este texto direciona-se para a base da autonomia dos Municípios, considerando que nele se fazem presentes as linhas mestras tanto do federalismo político como do federalismo fiscal. Assim, os incisos I e III são alicerces da dimensão política do Federalismo. Por sua vez, o federalismo fiscal encontra a viga

de sustentação, uma vez que sua construção tem como marco inicial o reconhecimento da posse de competência tributária, como é observado no inciso II. É o primeiro grande marco em uma Constituição brasileira na afirmação da autonomia municipal.

#### **4.2.3. A Constituição de 1937**

Três anos e quatro meses após a entrada em vigor da Constituição de 1934 foi outorgada uma nova Constituição federal. Naquilo que se refere à importante questão do Federalismo político, o texto constitucional de 1937, ao afirmar, através do artigo 27, que o prefeito seria de livre nomeação do Governador do Estado, está simplesmente contrariando um dos pilares da autonomia municipal, consagrado no inovador artigo 13 da Constituição anterior. O artigo 27 da Constituição indica que houve a centralização do poder político, em âmbito estadual, no Poder Executivo regional, uma vez que todos os prefeitos – e não somente o da Capital e os das estâncias hidrominerais, como na Constituição de 1934 – seriam escolhidos pelo Governador, sendo essa nomeação um ato totalmente discricionário. Assim, as normas estabelecidas anulavam qualquer possibilidade institucional de divergência ideológica e, conseqüentemente, de oposição política ao Poder Executivo estadual. Essa situação é ainda mais grave, pois as Câmaras Municipais, assim como as demais Casas Legislativas dos outros entes da República, encontravam-se fechadas. Portanto, os munícipes que não possuíam condições institucionais de governarem a si mesmos estavam impedidos de escolher os rumos da política de serviços prestados no âmbito municipal.

A Constituição de 1937 concedeu ao Governador a potestade de nomear todos os prefeitos do Estado, inclusive o da capital. Constata-se que a palavra “livre”, no art. 27, reforça o caráter puramente discricionário do ato de escolha dos Prefeitos pelo Governador. Assim, esse dispositivo normativo acaba por solapar, como é próprio de regimes ditatoriais, a real pluralidade de ideias, uma vez que o Governador acabava por escolher prefeitos com afinidade ideológica, os quais não apresentavam possibilidade de oposição. Nesse sentido, a prestação de serviços públicos locais – área, por excelência, pertencente à competência dos Municípios, segundo o art. 26 – e a decisão quanto ao dispêndio do gasto público não estariam condicionados à vontade da população, mas ao arbítrio dos Estados-Membros.

No que concerne aos Estados e Distrito Federal, os governadores nomeados pelo Presidente da República eram denominados de interventores. Por sua vez, a extinção do Senado Federal, representante dos interesses dos Estados e do Distrito federal, tornou-se um marco do projeto de centralização do Poder Político na União. Em seu lugar, foi estipulado que o Conselho Federal, nos termos dos arts. 50 e 55, teria como uma de suas funções aprovar os acordos entre os Estados, em nada vinculando-o aos interesses dos Estados, e que alguns de seus membros seriam escolhidos pelas Assembleias Legislativas, um por Assembleia, todos eles podendo ser vetados por cada Governador. O Presidente da República deveria escolher 10 membros. Contudo, se a existência desse órgão já era uma afronta ao Estado federal, a sua inexistência prática durante todo o Estado Novo transformou o País em uma ditadura do Poder Executivo federal.

Em relação ao Modelo de Estado, a questão da saúde, diferentemente da Constituição anterior, a de 1937 não constou no rol das tarefas administrativas da União ou de qualquer Ente o cuidado da saúde. No art. 16, inc. XXVII, era explicitado que caberia privativamente à União legislar sobre normas fundamentais de defesa e proteção de saúde, especialmente a saúde da criança.

O art. 125 afirmava que “a educação natural da prole é primeiro dever e o direito primordial dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução, ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”. Por sua vez, o art. 127 deixava explícitas duas questões de suma importância. A primeira refere-se a que o “abandono moral, intelectual e físico da infância e juventude (...) e cria ao estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis (...)”. Por fim, neste artigo ainda consta que “Aos pais miseráveis cabe o direito de invocar o auxílio e a proteção do Estado para subsistência e educação de sua prole”. No art. 130 está atestado que “o ensino primário é obrigatório e gratuito”.

Assim, esses comandos normativos, por si só, são suficientes para qualificar o Estado, delineado como social pela Constituição de 1937, uma vez que existe o dever de prover materialmente as prestações materiais necessárias para o atendimento dos objetivos dessas normas, isto é, elas requerem tais prestações.

Na questão da necessidade do gasto público, típica do Estado social, interligada com o Estado federal, o art. 129 é paradigmático, considerando que a afirmação que “o ensino pré-vocacional destinado às classes menos favorecidas é em

matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos e associações particulares ou profissionais”.

Portanto, a busca por ordem diante da alegada desordem no Preâmbulo da Constituição justifica uma série de medidas, como o fim do direito de greve e a liberdade de ação da Polícia varguista<sup>24</sup>. A paz social foi buscada na Constituição por meio do direito à educação e dos direitos trabalhistas, bem como pela regulação de melhores condições de saúde através do estabelecimento da normatização.

A Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores foram dissolvidos, conforme art. 178. Os governadores deveriam ser confirmados pelo Presidente para que pudessem continuar em seus cargos (art. 176). Enquanto o Congresso permanecesse fechado, e assim o foi durante todo o Estado Novo, o Presidente legislaria por meio de Decretos-Lei (art. 180). Os prefeitos deveriam ser indicados pelos Governadores. Essas normas acabaram com o Federalismo Político e, por consequência, anularam qualquer tentativa de viabilizar o Federalismo Fiscal.

#### **4.2.4. A Constituição de 1946**

O primeiro fato marcante no âmbito do Federalismo Político é encontrado já no art. 1º, no qual o constituinte declara expressamente que os “Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o sistema representativo, a Federação e a República”. Ora, em relação ao regime anterior, a ordem constitucional estabelecida em 1946 fez questão de pontuar a enorme diferença de projeto político-ideológico. Assim, o elemento federativo – e o necessário sistema representativo – forma uma das pilastras da estrutura política que a Constituição de 1946 desejou estabelecer no Brasil.

A Constituição de 1946 buscou assegurar a autonomia municipal no âmbito das ideologias da época. No texto original, os prefeitos das capitais e de municípios que possuíssem estâncias hidrominerais, beneficiadas financeiramente pela União ou

---

<sup>24</sup> Em boa parte (1937-1942) do período do Estado Novo, o chefe da polícia do então Distrito Federal, Filinto Muller, transformou este aparato de segurança pública em uma verdadeira polícia política, prendendo milhares de suspeitos e de reais opositores do regime ditatorial do Estado Novo. Muitas prisões foram arbitrárias. Tudo justificado no perigo revolucionário, que a Intentona Comunista de 1935 corroborara (CPDOC-DIRETRIZES DO ESTADO NOVO (1937-1945) – FILINTO MULLER).

pelo Estado, poderiam ser escolhidos pelos Governadores. Esse fato foi um resgate da autonomia perdida sob a égide da Constituição anterior. Contudo, já no âmbito do autoritarismo do regime militar (1964-1985), a emenda n. 12/65 alterou a norma do art. 28, §1º, para a seguinte redação:

Poderão ser nomeados pelos Governadores de Territórios os prefeitos das respectivas de capitais, bem como pelos Governadores de Estados e de Territórios os prefeitos das capitais e de Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, beneficiadas pelo Estado ou pela União.

Ademais, a Constituição de 1946 afirmava que seriam nomeados “pelos Governadores dos Estados ou Territórios os Prefeitos dos Municípios que a Lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para defesa externa do País”. Claramente, esse fato é consequência direta do contexto histórico de busca por uma Federação Democrática Liberal-Social.

Apesar de a Constituição de 1946 não ter inserido o município como ente autônomo da Federação, esse texto constitucional assegurou a autonomia municipal, seguindo uma lógica muito parecida com a da Constituição de 1891. Tal assecuração é confirmada pela posse de competências. O art. 28 da Carta de 1946 é o dispositivo essencial para o reconhecimento dessa autonomia:

A autonomia dos Municípios será assegurada:

I- Pela eleição do prefeito e vereadores

II- Pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, e especialmente quanto

a- à decretação e a arrecadação dos tributos de sua competência, e a aplicação de suas rendas

b- à organização de serviços públicos locais.

O artigo 18, § 1º, da Constituição de 1946 afirma que os “aos Estados se reservam todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”. No entanto, outros aspectos impactantes, tanto para Estados como para Municípios, estão relacionados ao resgate das bases políticas do pacto federativo, como: Legislativo bicameral, retorno da existência do Senado federal, eleições diretas para os cargos de senador e deputado – federal e estadual, eleições diretas para Governadores e para quase todos os Prefeitos. Tais elementos resgataram e fortaleceram a dimensão política da própria Federação, permitindo-nos afirmar que a Constituição de 1946 tornou de novo o Brasil em um Estado federal.

O art. 5º da Constituição repete, em muitos aspectos, o disposto pela Constituição de 1937 quanto às competências possuídas pela União. Neste artigo encontram-se tanto competências administrativas – como aquelas atinentes à organização das forças de segurança externas – como competências legislativas – a exemplo daquela sobre direito penal e direito civil.

No que tange ao Modelo de Estado, a Constituição de 1946 delineou o Estado brasileiro como um Estado Liberal Social, isto é, um Estado que destaca a liberdade como um valor fundamental – como pode ser constatado em vários incisos do art. 141, como os atinentes à liberdade de crença religiosa, de consciência, de expressão, de associação, de trabalho etc. Ademais, mesmo em campos próprios do Estado Social, como o direito à educação, o art. 166 afirma que um dos princípios sobre os quais a educação deve estar inspirada é o da “liberdade”.

No tocante ao campo econômico, o art. 146 estipulava que a União “poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade”. Portanto, a situação da União era muito confortável, uma vez que não estava obrigada a ter gasto público nessa intervenção, a não ser se entendesse quanto à necessidade de tal atitude, e, nesta circunstância, ainda poderia auferir renda.

Em relação ao campo previdenciário, a Constituição de 1946, em seu art. 5º, inc. XV, alínea “b”, estipulava que a União era competente para legislar acerca de “normas gerais (...) de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde”. Por sua vez, o art. 6º explicitava que o exercício da competência da União nesses assuntos não impedia a competência legislativa para suplementar ou complementar dos Estados. Quanto ao custeio do sistema, nenhum tributo foi criado. Além dos direitos trabalhistas consagrados, o grande direito social tratado por esta Constituição foi a educação.

Contudo, ela foi uma Constituição que requereu uma postura ativa do Estado também na prestação de certos bens. Nesse sentido, a Constituição de 1946 delineou um Estado que estivesse comprometido com a educação pública; nisso seguiu os passos da Carta de 1937. Assim, o art. 169 daquela estabelece que “a União aplicará anualmente percentual nunca menos que 10 por cento, e os Estados, Distrito Federal e Municípios, nunca menos que 20 por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino”. Essa Constituição estabeleceu que haveria três sistemas de ensino, um para cada tipo de ente da

Federação (federal, estadual e municipal). Ademais, ela também demarcou a natureza da relação entre esses sistemas, ao determinar no parágrafo único do art. 170 que “o Sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo país nos estritos limites das deficiências locais”.

Assim, constata-se que todos os entes da Federação deveriam arcar com a face mais visível do Estado Social, inclusive por meio da vinculação da receita obtida com os impostos. Além disso, a primazia da responsabilidade recaía sobre Estados e Municípios, fato esse que tornava a situação destes mais dependente ainda da potestade da União. Portanto, o cerne do Estado de prestações sociais, que era a educação, recaía sobre as estruturas municipais e estaduais.

#### **4.2.5. A Constituição de 1967**

A Constituição de 67 apresenta de início uma mudança com grande carga simbólica, que se refere à alteração do nome do oficial de Estados Unidos do Brasil, presente nas Constituições republicanas anteriores, para República Federativa do Brasil. A emenda n.1/69 inovou ao estabelecer o nome República Federativa do Brasil. Entretanto, para sabermos se essa mudança representou aumento no caráter federativo em nossa república, devemos analisar o regime constitucional de 1967.

A Constituição de 1946 afirmava que seriam nomeados “pelos Governadores dos Estados ou Territórios os Prefeitos dos Municípios que a Lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para defesa externa do País”.

Em se tratando das questões disciplinadas pela Constituição de 1946 em relação à nomeação dos prefeitos dos municípios, de bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País, pelos governadores dos Estados, a Constituição de 1967, em seu art. 15, determina que:

Art. 15: (...)

§1º: Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- a) Da Assembleia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais por lei estadual e,
- b) Do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional pela Lei de iniciativa do Poder Executivo.

Portanto, esta Constituição reforça a diminuição da autonomia municipal ao determinar que prefeitos de capitais, bem como de estâncias hidrominerais, deveriam

ser nomeados pelos Governadores, com a concordância da Assembleia. Ora, tais prefeitos seriam uma extensão, diante da necessidade de afinidade ideológica, dos propósitos de seus nomeadores e não necessariamente a expressão dessa afinidade da maioria dos munícipes. As implicações são claras, considerando a alocação de verbas, criação e arrecadação de tributos, políticas de intervenção sobre o domínio econômico estariam em consonância com os ditames do Governo estadual.

Por outro lado, o Presidente da República deveria concordar com a escolha do Governador em relação aos municípios declarados de interesse da segurança nacional, declaração essa advinda de Lei enviada pelo próprio presidente. Esse é um exemplo típico de dupla interferência na combatida autonomia municipal, com o intuito de controlar os destinos desses municípios.

O Presidente podia a qualquer momento, por meio de uma norma similar aos Atos Institucionais, alterar a Constituição da República. Como exemplo, destaca-se, em 1977, o fechamento do congresso durante 13 dias e a criação da figura de senadores nomeados pelo Presidente da República.

Além dessas consideráveis exceções, o ponto fulcral do federalismo político municipal se manifestaria no artigo 16 da Constituição de 1967:

A autonomia dos Municípios será assegurada:

I- Pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores

(...)

II- Pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, e especialmente quanto:

(...)

b) à organização de serviços públicos locais.

Por sua vez, os Estados possuíam no art. 13 o cerne de sua autonomia política, o qual afirmava que tais entes “organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e pelas leis que adotarem”. Deveria haver uma Assembleia Legislativa em relação a cada Estado (art. 13, §6º), eleitos os deputados pelo voto direto. No §1º do mesmo artigo a Constituição de 1967 concede aos Estados “todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”. Por sua vez, o §2º garantia que a eleição para “Governador e Vice-Governador far-se-ia por sufrágio universal e voto direto e secreto”. Contudo, o texto constitucional estabelecido pela Emenda nº 1, no seu art. 189, estipulava que “a Eleição para Governadores e Vice-Governadores dos Estados, em 1970, será realizada (...) por meio do sufrágio de um colégio eleitoral constituído pelas respectivas Assembleias

Legislativas”. Na prática, as eleições para essas duas funções do Executivo somente ocorreram por eleição direta em 1982.

O Distrito Federal não estava no mesmo patamar que os Estados, uma vez que não possuía autonomia política. Assim, o art. 17, §1º, estipulava que cabia ao “Senado Federal discutir e votar os projetos de lei em matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal”. Entretanto, o Presidente da República era o responsável pela nomeação do Governador (art. 17, §2º).

No âmbito da União, a Constituição de 1967 manteve a existência do Poder Legislativo Federal na figura do Congresso Nacional, composto pelas duas casas: Senado e Câmara Federal (art. 27). A escolha de deputados e senadores era por meio do voto direto e secreto em todo o território nacional (arts. 28, 39 e 41). Contudo, uma questão de destaque era o fato de o Presidente da República dever ser eleito indiretamente. A Emenda nº 01/69 especificou, no art. 73, que o chamado Colégio Eleitoral, composto pelos membros do Congresso somados a delegados representantes das Assembleias Legislativas, deveria eleger o Presidente para um mandato de cinco anos.

A posse de competências administrativas e legislativas da União foi reconhecida no art. 8º, como, por exemplo, tanto acerca da “repreensão ao tráfico de entorpecentes”, como legislar sobre “defesa e proteção da saúde”.

Por sua vez, no que concerne ao Modelo de Estado, o Estado delineado pela Constituição de 1967 está vinculado a proporcionar a devida previdência social. O texto original obteve, com a Emenda nº. 1, uma ampliação da referida proteção. Assim, “A previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho, proteção da maternidade mediante a contribuição da União, do empregador e do empregado” foi assegurada.

Em relação à educação, o art. 176 a estabelece como direito de todos e dever do Estado e será dada no lar e na escola, explicitando a condição de dever que o Estado possui de oferecer a educação a todos, nos termos que a própria Constituição estabeleceu, conforme definido em seu art. 169, descrito a seguir:

Os Estados e o Distrito Federal organizarão seus sistemas de ensino e, a União, os dos Territórios, assim como sistema federal o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo país, nos estritos limites das deficiências locais

§1º A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

Primeiramente, essas disposições se constituíam na estrutura constitucional do Estado Social. Não existe uma obrigatoriedade, segundo a Constituição de 1967, de o Estado propiciar uma rede pública de saúde. Apenas educação e previdência social, como apresentamos, são elementos que nos possibilitam identificar a existência de um Estado Social.

Mais do que isso, em relação a Constituições anteriores, clama por atenção o fato de não existir a estipulação de nenhum percentual quanto à aplicação de valores monetários na área da Educação. Ao contrário de textos constitucionais anteriores, como o de 1934, não existe a vinculação do Estado brasileiro em aplicar nada em qualquer área social – com exceção das contribuições da União, conjuntamente com empregados e empregadores, para a Previdência Social. Portanto, a questão do Estado Social é puramente programática nessa Constituição, à mercê da discricionariedade estatal, inclusive sobre onde e acerca do *quantum*.

Ademais, constata-se que, se a educação era um direito de todos, a responsabilidade pelo oferecimento dessa prestação estava alicerçada sobre os Estados e Distrito Federal. A União estava comprometida apenas em âmbito complementar e nos limites “estritos” das necessidades da rede estadual/distrital. Esse elemento deve ser levado em consideração na análise acerca do federalismo fiscal, visto que a Constituição não estipulou nenhuma forma específica de financiamento. Assim, os Estados e o Distrito Federal deveriam prestar o serviço educacional por meio de seus recursos gerais.

Ocorre que a ascensão de linha dura do regime militar em 15/03/1967 (posse do presidente Costa e Silva) e a edição da Emenda 01/69, esta justamente no período da Junta Governativa Militar, aprofundaram a constitucionalização do autoritarismo político. A ideologia de segurança nacional teve como um dos seus nortes teóricos a existência de um Executivo Federal forte, mais poderoso do que qualquer outro Poder Público. Essa realidade político-institucional acreditava na necessidade de se controlar, tutorando a capacidade política e financeira dos demais entes federativos.

#### 4.2.6. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 demarca, no seu artigo primeiro, a forma federativa do Estado brasileiro. Mais do que isso, explicita nesse trecho normativo quais são os elementos que compõem a Federação. Ao assim fazê-lo, ela inova, em toda a história republicana, uma vez que reconhece aos Municípios o *status* de ente político da República. As consequências desse fato são fundamentais, já que não cabem questionamentos ou oposições jurídicas<sup>25</sup> à posse de competências administrativas, normativas e tributárias aos Municípios, pois trata-se de ente federativo. O Município, nos termos do artigo 29, reger-se-á por lei orgânica aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, sendo a eleição do Prefeito, bem como do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos.

No caso dos Estados, conforme determina o art. 25, serão organizados e regidos pelas Constituições e pelas leis que adotarem, observados os princípios da Constituição de 1988, sendo reservadas a eles as competências que não lhes sejam vedadas pela referida Constituição. É assegurado também pelo art. 27 a existência das Assembleias legislativas, bem como o número, mandato e prerrogativas dos deputados que as compõem, além da capacidade de auto-organização. Por sua vez, o art. 28 fixa “a eleição do Governador e do Vice-Governador, para o mandato de 4 anos”.

Em relação ao Estado social, constata-se no artigo 6º desta Constituição que são considerados como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Tendo em vista aquilo que foi demarcado na metodologia acerca do Modelo de Estado Social, dar-se-á destaque para os campos da educação, saúde e previdência social. Além do artigo 6º, o qual é fundamental para o reconhecimento da opção de um Estado Social feita pela Constituição, tem-se ainda que:

Art. 23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
II- cuidar da saúde e da assistência pública (...)

---

<sup>25</sup> Isso significa que as oposições podem advir de outros campos que não o Direito, tais como a Economia, a Administração Pública, as Ciências Sociais, entre outros. Contudo, sob o prisma jurídico, não existe norma que fundamente uma contestação à posse de competências municipais nas searas administrativa, legislativa e tributária.

X- combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Por isso, pode-se afirmar que, no Pacto Federativo estabelecido pela Constituição de 1988, todos os entes da Federação são responsáveis por prestações materiais que ofereçam as condições institucionais de saúde e que ataquem as causas da vulnerabilidade econômica. Essas funções estão totalmente inseridas na lógica de um Estado Social; algumas delas, como a integração social dos setores desfavorecidos, até extrapolam as atribuições constitucionais de alguns Estados Sociais, como a Espanha e a França.

Por sua vez, o §1º do art. 25 da mesma Constituição afirma que cabem aos Estados e, por consequência, ao Distrito Federal todas as competências que não lhes sejam vedadas pela própria Carta Magna.

Ademais, o art. 30, inc. VI e VII, estabelece, respectivamente, que compete aos Municípios tanto “manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar (infantil) e fundamental”, como “prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”.

A seguridade social, composta pelas áreas da Saúde, Assistência e Previdência Sociais, nos termos do art. 195, será financiada por toda a sociedade (...) “mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais recolhidas pelo empregador, trabalhadores e demais segurados da previdência social, sobre a receita de concurso de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a ele a Lei o equiparar”.

Em relação à saúde, o art. 196 a estabelece como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas. Na qualificação de dever do Estado e direito de todas as pessoas, criou-se a possibilidade jurídica de qualquer pessoa acionar o Estado brasileiro, junto ao Poder Judiciário, pleiteando a prestação material de saúde. Por sua vez, a redação original do art. 198 afirmava que o sistema único de saúde será financiado (...) com os recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, além de outras fontes.

O art. 203 declara que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”. Além disso, o art. 204

esclarecia que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social (...), além de outras fontes, organizadas com base nas seguintes diretrizes: I- descentralização político-administrativa cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social (...)”.

No que concerne à educação, o art. 205 estabelece ser esse um direito de todos e um dever do Estado e da família. O art. 206 afirma que um dos princípios norteadores da ministração do ensino deve ser “a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais”. Assim, a mesma lógica aplicável à saúde, quanto à possibilidade de judicialização da prestação educacional, também incide sobre o direito à educação, com o realce da imperatividade da gratuidade do ensino em instituições públicas.

Por sua vez, o art. 208 afirma que:

O dever do Estado será efetivado mediante a garantia de:

- I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito
  - II- progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio
  - III- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e acesso à saúde
- (...) §1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo
- Art 211: A União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino
- §2º Os Municípios atuarão prioritariamente nos ensino fundamental e pré-escolar
- Art 212: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos (...) na manutenção e desenvolvimento do ensino
- Art.227: §1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde de crianças e adolescentes.

O artigo 208 demarca o necessário envolvimento que deve haver por parte de todos os entes da Federação com a prestação do direito à educação. Contudo, ao contrário do direito à saúde, a Constituição fixou a responsabilidade dos Municípios no âmbito do ensino fundamental e na fase pré-escolar, fato esse que facilita a cobrança, inclusive judicial, em relação a esse ente federativo. A Emenda 14/96 ampliou a divisão de responsabilidades, ao determinar que os “Estados e Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e no médio”.

No âmbito dessa mesma lógica, foi criado em 1996, pela Emenda 14/1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O principal elemento desse fundo foi o fato de que 60% dos recursos que necessariamente os Estados e Municípios deveriam aplicar na educação seriam destinados ao ensino fundamental; portanto, existia a intenção deliberada de valorizar as quatro faixas que constituem o ensino fundamental.

Contudo, entendendo a necessidade de democratizar o direcionamento do gasto público, a Emenda 53/2006 extinguiu o FUNDEF e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este fundo passou a contemplar a educação infantil, o ensino fundamental (urbano e rural), o ensino médio (urbano e rural), o ensino médio profissionalizante, a educação especial, educação de quilombolas e de indígenas, educação de jovens e adultos. Além de buscar aumentar o gasto de todos os entes da Federação com a educação básica, intenta aperfeiçoar a formação e melhorar o salário dos professores. Ademais, a Emenda 59/2009 determina que esses recursos públicos devem ser focados nas necessidades do ensino obrigatório.

Tanto o Sistema Único de Saúde como o FUNDEB inserem-se na perspectiva de um Estado Social que prioriza os direitos fundamentais; no caso da realidade brasileira – marcada pelas desigualdades sociais –, os direitos sociais e econômicos, no âmbito dos direitos fundamentais, apresentam grande destaque e espaço no Orçamento Público no afã de se conseguir reduzir essas desigualdades, conforme definido no texto constitucional como um dos objetivos da república.

#### **4.3. Evolução das competências tributárias entre os entes federados nas Constituições republicanas**

A questão da autonomia financeira dos Municípios na Constituição de 1891 está assentada em um único artigo. Nesse sentido, o art. 68 estipulava que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite seu peculiar interesse”. Assim, os municípios estavam à mercê de Leis Estaduais para poderem estabelecer tributos para a sua manutenção. Portanto, ao não possuir nenhuma norma explícita acerca da competência tributária municipal, foi concedida aos Municípios uma posição de subserviência para com a

União, que já possuía o poder de intervir nos Estados para assegurar a autonomia dos municípios, conforme determinava a Emenda nº 3/1926.

As transformações dos anos 1920 trarão impactos para a próxima Constituição. Assim, na Constituição de 1934 inaugurou-se no Brasil a regulação constitucional do Município como ente dotado de autonomia, cuja competência tributária encontra-se descrita no art. 13. Pelo disposto neste artigo, os Municípios seriam organizados na forma que lhes fique assegurado autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, especialmente na decretação de seus impostos e taxas, na arrecadação e aplicação de suas rendas.

Ademais, foi assegurada a competência tributária, nesta Constituição, para os seguintes impostos:

- Art.13: (...)  
§2º (...) pertencem aos Municípios:  
*I-* Imposto sobre licenças  
*II-* Os impostos predial e territorial urbanos (...)  
*III-* O imposto sobre diversões públicas  
*IV-* O imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais  
*V-* As taxas sobre serviços municipais.

Esta Constituição inovou ao estabelecer a competência tributária dos Municípios, como forma de buscar concretizar a autonomia por meio da posse de recursos financeiros. Um fato é afirmar a autonomia dos Municípios sem descrever nenhum aspecto acerca das dimensões sobre as quais essa autonomia se expressaria. Outra questão é um texto constitucional não apenas declarar a existência da autonomia, mas estabelecer normas para garantir tanto a autonomia política – como a eleição pelos próprios munícipes sobre os Poderes Executivo e Legislativo – como a autonomia financeira – como descrito no art. 13, §2º.

Por sua vez, o art. 124 da Constituição de 1934 determinou a possibilidade da cobrança da contribuição de melhoria, isto é, “provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados a contribuição de melhoria”. Juridicamente, este artigo beneficiava todos os entes da Federação que realizassem obras. Portanto, a Constituição de 1934 foi muito profícua para a posição dos Municípios na Federação, uma vez que, historicamente, este necessariamente deve realizar obras públicas para o melhoramento da infraestrutura local.

Por outro lado, no tocante à questão fiscal dos Estados, o art. 5º da Constituição de 1891 já mostra o outro lado da autonomia federal, ao atribuir a cada Estado o provimento, às expensas próprias, das necessidades de seu Governo e administração. Para fins do cumprimento desse encargo, é necessária a autonomia financeira, principalmente aquela relacionada à propriedade acerca de recursos financeiros por meio da posse de competências tributárias. A autonomia financeira dos Estados, em contraste com as poucas normas, em número e em conteúdo, sobre este tema nos Municípios, é delineada no art. 9º de forma robusta, onde estabelece a competência dos Estados em decretar impostos sobre:

... a exportação de mercadorias de sua própria produção, sobre os Imóveis rurais e urbanos, sobre transmissão propriedade, sobre indústrias e profissões. E também de exclusividade do Estado decretar taxas de selos quantos aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia e a contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

Constatamos que em 1891 a conceituação de tributos – inclusive de taxas – não possuía o mesmo acabamento teórico de nossos dias. Tais conceitos foram desenvolvidos ao longo do século XX, especialmente na segunda metade deste século, com a criação do Código Tributário Nacional. Assim, tendo em vista a conceituação de tributos – inclusive de espécies de tributos, por exemplo, as taxas –, como se entende atualmente, percebe-se que as taxas de selos e as contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios são referentes a serviços públicos. Assim, além de impostos e taxas, nada mais é mencionado no âmbito da competência tributária.

Embora, em relação aos nossos dias, possa parecer muito pouco aquilo que a Constituição de 1891 regulou no campo fiscal, existem dois motivos para esse fato. O primeiro é a influência da Constituição norte-americana, a qual menciona certos tributos, mas não faz uma lista da competência tributária de impostos ou de taxas para os entes federais (exceção de monta pode ser encontrada na seção 10, do art. I, da Carta de 1787, na qual se destina a renda líquida dos impostos de importação e exportação cobrados pelos Estados à União). Ademais, essa Constituição pouco discorre sobre a organização política, a postura do Estado nas relações internacionais, os direitos individuais fundamentais e menções aos tributos.

Assim, é natural o fato de a Constituição de 1891 ter estabelecido as competências tributárias de forma sucinta, fato esse que, para a época, excedia certas

expectativas. Outra razão está ligada à circunstância de, em relação ao Estado, não existir a demandar uma grande receita tributária nesse momento da história – o final do século XIX. O gasto público se resumia à manutenção do aparato de segurança pública interna e externa, a manutenção do Poder Judiciário e da pequena estrutura da Administração Pública.

Ademais, verificava-se a possibilidade de tanto a União como os Estados exercerem a competência tributária residual, conforme o disposto em seu art. 12. Assim, ambos os entes poderiam criar outros impostos, taxas e até outras fontes de renda tributária, desde que respeitassem os tributos já estabelecidos pela Constituição Federal.

Por sua vez, em relação à Constituição de 1934, constituía competência privativa dos Estados, conforme o art. 8º, decretar impostos sobre a propriedade territorial, exceto a urbana, a transmissão da propriedade *causa mortis*; a transmissão de propriedade imóvel intervivos, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade; o consumo de combustíveis de motor de explosão; vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei estadual; exportação de mercadorias de sua produção até o máximo de 10% *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais; indústrias e profissões e atos emanados de seu governo, e negócios de sua economia, ou regulados por lei estadual; além da cobrança de taxas de serviços estaduais.

Essa Constituição, primeiramente, uniformizou e aperfeiçoou a cobrança das taxas, pois criou a possibilidade, inexistente na Constituição anterior, de cobrança de tributos pela existência de serviços públicos prestados pelos Estados. Isso se mostrou um ampliador da possibilidade da cobrança de taxas, fato de grande importância em um contexto histórico da substituição de um Estado Liberal para o estabelecimento de um modelo Social de Estado. Necessário se faz constatar ainda que a tributação estadual sobre a propriedade teve a sua base reduzida pela exclusão da seara rural. Além disso, a exportação de mercadorias de sua produção também encontrou um limitador.

Por sua vez, a forma de arrecadação prevista na Constituição de 1891 referente à União, conforme previsto em seu art. 7º, concedia a competência exclusiva em decretar impostos sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tivessem pago o imposto de

importação; taxas de selo, salvo as restrições (...); e taxas dos correios e telégrafos federais.

Em contraste, a Constituição de 1934, pelo art. 6º, estabelecia como competência da União a decretação de impostos sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; de consumo de quaisquer mercadorias, excetos os combustíveis de motor de explosão; de renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis; de transferência de fundos para o exterior; sobre atos emanados de seu governo, negócios de sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal; nos Territórios, os que a Constituição atribuiu aos Estados; a cobrança de taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e de aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e às estrangeiras que já tenham pago o imposto de importação.

Ao avaliar o contraste de regulação entre as duas Constituições, constatou-se aumento significativo das competências tributárias da União. Diante das demandas sociais, entendeu-se a necessidade de uma postura mais ativa do Estado, buscando uma verdadeira intervenção do Poder Público na economia, exigindo-se aumento da receita pública para fazer jus à necessidade de aumento do aparato da Administração Pública. Portanto, dotar a União de um maior grau de poder para tributar é decorrência direta da postura de Estado Social, a qual deveria ser encabeçada pela União em um país de proporções continentais, com forte necessidade do aumento do gasto público.

Ao contrário do que foi feito em relação à situação estadual, a Constituição de 1934 manteve as mesmas bases de regulação para a cobrança das taxas da União. No entanto, no tocante aos impostos, houve aumento gigantesco na possibilidade de obtenção de receitas tributárias. Isso porque novas matérias foram incluídas, como a renda, o consumo e a transferência de fundos para o exterior. Destas, a competência tributária sobre a renda e o consumo representará uma situação diametralmente oposta àquela estipulada pela Constituição de 1891. Nesta somente havia a competência tributária sobre a importação.

No que concerne à criação de impostos novos, a Constituição de 1934 mostrou a primazia da União e, mesmo concedendo competência corrente junto com os Estados, explicitou a preponderância da vontade da União.

Ademais, constatou-se que a Constituição de 1934 representou o início, ainda que tímido, do processo de centralização da receita na União. A Carta de 1891 inseriu os Estados em posição dominante no patamar das receitas disponíveis – no mínimo em relação aos fatos geradores de impostos. Por sua vez, a Constituição de 1934, ao se analisar a relação União-Estados, conduziu a uma primazia do Governo central. Além disso, a tributação estadual sobre a propriedade teve a sua base reduzida pela exclusão da questão rural. Ressalta-se que a exportação de mercadorias de sua produção também encontrou um limitador.

O rápido acirramento ideológico galopante da década de 30 produzirá uma nova Constituição ditatorial e concentradora. Assim, em uma análise comparativa entre as Constituições de 1934 e 1937, no que concerne ao campo municipal, esta última Constituição determinou que:

- Art. 27 (...) pertencem aos municípios:
- I- Imposto sobre licenças
  - II- Imposto predial e territorial urbano
  - III- Imposto sobre diversões públicas
  - IV- As taxas sobre serviços municipais.

Em comparação com a Constituição de 1934, nota-se a perda do imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais. Outra alteração ocorreu na inexistência da estipulação constitucional quanto à cobrança da contribuição de melhoria por parte de qualquer ente da Federação, inclusive os municípios. Em uma época na qual a principal atividade da economia brasileira era o setor primário, a perda desse imposto poderia representar queda significativa da receita tributária de certos Municípios. Em relação à contribuição de melhoria, como historicamente os Municípios são aqueles entes que realizam as obras públicas que permitem sua cobrança, a perda da competência tributária os atinge mais do que a qualquer ente da Federação.

No que se refere aos Estados, a Constituição de 1934 regulou desta forma a competência tributária:

- Art. 8: Compete privativamente aos Estados:
- I- decretar impostos sobre:
    - a) propriedade territorial, exceto a urbana
    - b) transmissão da propriedade causa mortis
    - c) transmissão de propriedade imóvel inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade
    - d) consumo de combustíveis de motor de explosão
    - e) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei estadual

- f) exportação de mercadorias de sua produção até o máximo de 10% ad valorem, vedados quaisquer adicionais
- g) indústrias e profissões
- h) atos emanados de seu governo, e negócios de sua economia, ou regulados por lei estadual.

Na análise da comparação da competência tributária referente aos impostos, a Carta de 1937 determinava que:

Art. 23: É de competência exclusiva dos Estados

I- a decretação de impostos sobre

- a) a propriedade territorial, exceto urbana
- b) transmissão sobre a propriedade causa mortis
- c) transmissão de propriedade imóvel inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade
- d) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei estadual
- e) exportação de mercadorias de sua produção até o máximo de 10% ad valorem, vedados quaisquer adicionais
- f) indústrias e profissões
- g) atos emanados de seu governo, e negócios de sua economia, ou regulados por lei estadual.

Observou-se, assim, que nos dois artigos também ficou estabelecida a competência para cobrar taxas de serviços estaduais, em seus incisos II. Entretanto, houve uma alteração de monta na circunstância da tributação do imposto sobre o consumo de combustíveis de motores de explosão. A competência estadual sobre essa crescente fonte de renda – tendo em vista o desenvolvimento da indústria automobilística – foi perdida e, por decisão exclusiva do Presidente Vargas, por meio da Lei Constitucional n. 3 de 1940, passará para o âmbito da União paulatinamente. Obviamente que essa alteração foi ao encontro do projeto ideológico de um Estado nacional forte alicerçado no Poder Executivo federal, em detrimento não apenas do Congresso, mas também dos Estados e Municípios. Além disso, a possibilidade constitucional da cobrança da contribuição de melhoria foi desprezada, como mencionado, pela Constituição de 1937, fato que também afetou os Estados.

No tocante à criação de impostos que não constavam na Constituição – os impostos novos –, a Carta de 1934 concedia a competência concorrentemente à União e aos Estados (art. 10). No caso de bitributação, prevaleceria o imposto da União. Por sua vez, esse assunto foi regulado pelo art. 24 da Constituição de 1937, que estabeleceu competência privativa dos Estados. Contudo, aquilo que parecia ser um ganho acabou se revelando inócuo para os Estados. Isso porque, se estes criassem algum imposto que gerasse a chamada bitributação, prevaleceria o imposto da União.

Entretanto, a declaração da bitributação caberia ao Conselho federal. Este órgão foi criado apenas teoricamente, pois jamais funcionou, impossibilitando o exercício dessa competência pelos Estados.

A situação da União era regulada da seguinte forma pela Constituição de 1934:

Art. 6º: É de competência privativa da União:

I- Decretar impostos sobre:

- a) sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira
- b) de consumo de quaisquer mercadorias, excetos os combustíveis de motor de explosão
- c) de renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis
- d) de transferência de fundos para o exterior
- e) sobre atos emanados de seu governo, negócios de sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal
- f) nos Territórios, os que a Constituição atribui aos Estados

II- cobrar taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e de aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e às estrangeiras que já tenham pago o imposto de importação.

Por sua vez, a Constituição de 1937, em seus artigos 20 e 24, estipulou a competência tributária da União. Neste está situada a competência para a criação de novos impostos. Naquele encontra-se a competência para impostos referentes à importação de mercadorias de procedência estrangeira; ao consumo de quaisquer mercadorias; à renda e proventos de qualquer natureza; e à transferência de fundos para o exterior e atos emanados de seu governo, negócios de sua economia e instrumentos e contratos regulados por lei federal.

Constata-se que algumas alterações no rol de assuntos da Constituição de 1937 fortaleceram a União. As exceções dos combustíveis de motor de explosão e da renda cedular de imóveis que existiam como restrições foram removidas em prol do ente federal. Evidentemente que essas modificações encontram sua razão de ser na ideologia fascista do Estado Novo (1937-1945), na qual o líder máximo da nação deveria exercer o poder político sem concorrência de outras instâncias. Ademais, esse Estado patrimonialista é extremamente intervencionista e provedor de certos bens materiais, como o direito à educação. Essas características demandam um crescente aumento da receita pública, fato que enseja as alterações.

Quanto aos territórios, a competência continuou – segundo a Constituição de 1937 – como em 1934, isto é, a mesma competência atribuída aos Estados era a possuída pela União sobre os territórios federais.

Em relação às Taxas, a Constituição de 1937 repetiu a mesma redação da Constituição anterior, ou seja: “cobrar taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e de aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e às estrangeiras que já tenham pago o imposto de importação”.

Como já afirmado, a Constituição de 1937 não confirmou a existência das contribuições de melhoria. Assim, Municípios prioritariamente, e secundariamente os Estados, utilizavam as contribuições de melhoria. A inovação realizada pela Constituição de 1934, ao estabelecer a permissão constitucional da cobrança da contribuição de melhoria, foi solenemente ignorada pela Carta de 1937. Esta não concedeu a qualquer ente a capacidade de obtenção de receita em virtude de uma obra pública que valorizasse um imóvel privado. Evidentemente que em uma Constituição criada no gabinete do Ministro da Justiça, sem a participação de parlamentares que representariam os interesses do povo e dos Estados, é natural que interesses locais e regionais sejam preteridos.

Por fim, constatou-se também que o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais teve a sua competência retirada dos municípios e transferida à sua consequente receita para a União. Essa alteração é mais um marco concreto da centralização do poder político nas mãos da União. Assim, as perdas de competências tributárias mostradas nas situações dos Municípios e Estados explicitam o aumento do processo de concentração de poder financeiro na União, conforme o projeto ideológico sustentador do Estado Novo.

O crescente movimento de contestação ao regime varguista em prol de Democracia e Federação produzira uma nova Constituição. Em sequência, analisando a relação entre as Constituições de 1937 e 1946 no tocante aos municípios, nesta última destaca-se o art. 29, que em sua redação original estipulava que:

(...), pertencem aos Municípios os impostos:

I- Predial e territorial, urbano;

II- de licença;

III- de indústrias e profissões;

IV- sobre diversões públicas;

V- sobre atos de sua economia ou assuntos de sua economia.

Essa configuração foi alterada no ano de 1961, através da Emenda nº 5/1961, ampliando o rol de impostos pertencentes à competência tributária dos municípios, conforme destacado a seguir:

Art. 29: (...), pertencem aos Municípios os impostos:

*I-* Sobre propriedade territorial urbana;

*II-* Predial;

*III-* sobre transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades;

*IV-* de licenças;

*V-* de indústrias e profissões;

*VI-* sobre diversões

*VII-* sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência sobre atos de sua economia ou assuntos de sua economia.

Primeiramente, observou-se que a Constituição de 1946 intentou aumentar a capacidade financeira dos municípios por meio de um aumento do campo tributário municipal, visando, com isso, aumentar a possibilidade de obtenção das receitas tributárias dos municípios. Portanto, ao analisar o art. 27, percebe-se que tal intento não era demasiadamente difícil de ser obtido, tendo em vista certas características desta Constituição.

Assim, em ambas as Constituições as taxas foram incluídas na competência municipal, desde que se referissem a serviços de atribuição local. Contudo, enquanto as contribuições de melhoria simplesmente não foram mencionadas pela Constituição de 1937, o art. 30 da Constituição de 1946 assegurou a qualquer esfera governamental – inclusive aos municípios, desde que fossem o responsável pela obra pública valorizadora economicamente de um imóvel privado – a competência tributária para a cobrança de contribuições de melhoria. Pelo histórico, o restabelecimento da competência das contribuições de melhoria favoreceu a situação de municípios em primeiro plano e, posteriormente, de Estados.

Nesse ínterim, no regime constitucional democrático da Constituição de 1946, existente entre 1946 e 1964, houve o esforço para aumentar a receita tributária dos municípios por meio do alargamento da competência tributária. Dois momentos são paradigmáticos nesse sentido: o da redação original em 1946 e o da edição da emenda 05/61; este último momento será tratado na análise sobre as Constituições de 1946 e 1967.

No que concerne à competência tributária referente a impostos, o art. 23, na sua redação original, assim discorria:

Art. 23: É de competência exclusiva dos Estados

I- a decretação de impostos sobre

h) a propriedade territorial, exceto urbana

i) transmissão sobre a propriedade causa mortis

j) transmissão de propriedade imóvel inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade

- k) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei estadual
- l) exportação de mercadorias de sua produção até o máximo de 10% ad valorem, vedados quaisquer adicionais
- m) indústrias e profissões
- n) atos emanados de seu governo, e negócios de sua economia, ou regulados por lei estadual.

A Lei Constitucional nº 3 de 1940, verdadeira emenda constitucional, editada pelo Poder Executivo federal, assim alterou o referido para esta redação:

Art. 23: É de competência exclusiva dos Estados

I- a decretação de impostos sobre, salvo a limitação constante do art. 35, letra d:

(...) (grifo nosso)

Por sua vez, o referido art. 35, letra *d*, assim disciplinava:

Art. 35: É defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

d) tributar, direta ou indiretamente, a produção e o comércio, inclusive a distribuição e exportação de carvão mineral nacional e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem.

Outrossim, em sua redação original, o artigo 19 da Constituição de 1946 estabeleceu a competência tributária estadual acerca destes impostos:

- I. Propriedade territorial não urbana;
- II. transmissão sobre propriedade de imóveis, seja causa mortis ou *intervivos*, inclusive sua incorporação ao capital de sociedades;
- III. sobre vendas e consignações por comerciantes e produtores, inclusive industriais;
- IV. sobre exportação de mercadorias para o estrangeiro;
- V. acerca dos atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia.

Constata-se que o rol da competência tributária sobre impostos não sofreu alterações significativas. Como o imposto sobre vendas e consignações oferecia vultoso volume, não se via a necessidade de um alargamento na competência quanto aos impostos. Contudo, no regime constitucional democrático entre 1946 e 1964 a preocupação maior foi com a situação frágil de grande parte dos municípios brasileiros. Esse fato justificará a edição da Emenda nº 05/61, por meio da qual ocorreu a perda da competência tributária estadual em relação tanto ao imposto territorial não urbano, como aquele sobre a transmissão da propriedade de imóveis *intervivos*. Essa situação será analisada no estudo da relação entre as Constituições de 1946 e 1967.

Como observamos no contexto histórico, o restabelecimento da Federação tanto no campo político como na seara fiscal foi um dos grandes objetivos dos constituintes. Portanto, Estados e o Distrito Federal possuíam uma significativa, ainda que insuficiente, possibilidade de obtenção de recursos financeiros. Tal fato era possível em decorrência da competência tributária. Assim, como afirmamos, enquanto a Constituição de 1937 simplesmente desconsiderou a questão da contribuição de melhoria, a Constituição de 1946, em seu art. 30, concedeu a competência quanto a este tributo para o ente público realizador da obra valorizadora. Portanto, os Estados e o Distrito federal ganharam essa competência. Por sua vez, a situação das taxas continuou a mesma, sendo mantida a competência tributária para elas.

A criação de novos impostos na Carta de 1937 seguia o disposto no art. 24, o qual concedia essa competência aos Estados; contudo, em caso de bitributação, o então Conselho federal suspenderia o tributo criado pelo Estado. Na prática, os Estados não usaram essa prerrogativa, tendo em vista que tal Conselho, como parte do Poder Legislativo federal, nunca funcionou, uma vez que o Congresso nacional permaneceu fechado durante todo o Estado Novo (1937-1945). Por seu turno, a questão da competência para criação de novos impostos, que não estejam justificados por nenhuma situação extraordinária, como uma guerra, é normatizada pelo art. 21 da Constituição de 1946, segundo o qual tanto a União como os Estados poderiam proceder à criação.

Caso União e Estados criassem impostos idênticos, que não pertencessem a nenhum ente federal, prevaleceria o imposto criado pela União. Uma vez que durante a égide da Carta de 1946 o Congresso efetivamente funcionou, inclusive o Senado – o qual possui a atribuição constitucional de zelar pelos interesses dos Estados –, todo o contexto jurídico e político permite afirmar que essa situação era melhor para os Estados do que a existente em 1937.

O cerne da autonomia fiscal da União na Constituição de 1937 encontra-se no art. 20, onde se afirma a competência privativa da União na decretação de impostos:

É de competência privativa da União:

III- Decretar impostos sobre:

- g) sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira
- h) de consumo de quaisquer mercadorias
- i) de renda e proventos de qualquer natureza
- j) de transferência de fundos para o exterior

- k) sobre atos emanados de seu governo, negócios de sua economia e instrumentos e contratos regulados por lei federal
- l) nos Territórios, os que a Constituição atribui aos Estados
- IV- cobrar taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e de aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e às estrangeiras que já tenham pago o imposto de importação.

Em contrapartida, acerca do mesmo assunto, a Constituição de 1946 estipulava que:

- Art. 15: Compete à União decretar impostos sobre:
- I. importação de mercadorias de procedência estrangeira
  - II. consumo de mercadorias
  - III. produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de qualquer natureza, estendendo-se este regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica
  - IV. renda e proventos de qualquer natureza
  - V. Transferência de fundos para o exterior
  - VI. Negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal.

Tendo em vista a grande similitude entre estes artigos das duas Constituições, pode-se, portanto, considerar que, na seara da competência tributária para impostos, o federalismo fiscal no campo da União não foi compatível com o federalismo político delineado. Ademais, a Constituição de 1946, ao contrário da anterior, reconhece a existência das contribuições de melhoria no art. 30, inc. II. Esse reconhecimento tem maior impacto para os outros entes federais que verdadeiramente usam a competência tributária para criarem e cobrarem essas contribuições, uma vez que, tradicionalmente, a União pouco se utiliza desse tributo. Portanto, há de se convir sobre a importância desse imposto no aumento, ainda que insuficiente, da capacidade econômica prioritariamente dos municípios.

Ressalta-se que a maior parte dos constituintes de 1946 buscavam resgatar a Federação, mas tinham também a intenção de garantir a manutenção de um Estado Social, desde que não fosse autoritário. Assim, esvaziar o poder econômico da União prejudicaria a capacidade do Estado brasileiro de intervir na economia e de possibilitar a existência de serviços públicos oferecidos de bens como educação e saúde.

O movimento político-militar que derrubou João Goulart produziu uma nova Constituição, que sedimentará um processo iniciado em 1964 de profundas alterações no sistema tributário nacional – o atual Código Tributário Nacional de

1966. A respeito das alterações ocorridas entre as Constituições de 1946 e de 1967, aponta-se a autonomia dos municípios em decretar impostos sobre a propriedade territorial e predial urbana e sobre serviços de qualquer natureza que não estão compreendidos na competência tributária da União e dos Estados. Por sua vez, anteriormente, a Emenda Constitucional nº 5/1961 alterou o rol de impostos pertencentes à competência tributária dos municípios. O texto original já dispunha de um rol não apenas maior, mas também que oferecia maiores possibilidades para a receita dos municípios do que aquele previsto na Constituição de 1967/69. Assim era definido no artigo 29:

Art. 29: (...), pertencem aos Municípios os impostos:

*VIII*- Sobre propriedade territorial urbana;

*IX*- Predial;

III- sobre transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades;

IV- de licenças;

V- de indústrias e profissões;

VI-sobre diversões

VII-sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência sobre atos de sua economia ou assuntos de sua economia.

Contudo, com a Emenda nº 05/61, a Constituição de 1946 “aumentou a participação dos municípios na renda tributária nacional” (VARSAÑO, 1996). A Constituição de 1967, naturalmente, ante as razões históricas já expostas, concentrou fortemente o poder político e fiscal na mão da União; por outro lado, a situação dos municípios, que não era satisfatória na égide da Constituição anterior, mesmo com o esforço institucional representado por esta emenda, tornou-se agonizante.

Ademais, o crescimento constante da inflação nas décadas de 1950 e 1960 impactou negativamente a receita municipal, uma vez que os municípios deveriam ser muito eficientes e não cooptados por interesses políticos para corrigirem adequadamente o valor venal dos imóveis. Assim, entre 1960 e 1966, a participação dos impostos imobiliários na receita municipal brasileira caiu de 33% para 20% (VARSAÑO, 1996). Por sua vez, o imposto sobre serviços impactou positivamente poucos municípios, pois, entre outros motivos, na grande parte dos municípios, entre 1967 e 1988, a atividade de serviços era pequena e de difícil tributação, como nas regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e partes do Sul e do Sudeste.

Diante da própria redação do texto constitucional, Mendes (2015) afirma categoricamente que houve redução da competência tributária dos municípios.

Varsano (1996) informa que “os 1.669 municípios existentes em 1945 transformaram em 3.924 em 1966. (...) Muitas das novas unidades passaram a depender quase que exclusivamente das transferências da União, cujo valor real diminuía à medida que aumentava o número de municípios”.

Além disso, as contribuições de melhoria (art. 18) e as taxas (art. 18) como fontes de renda próprias dos municípios continuaram asseguradas. Havia ainda a competência tributária residual (art. 19, §6º) para novos impostos, tópico analisado na seara da competência dos Estados, a qual estava sempre à mercê do Poder Federal. Outrossim, na mesma lógica da Constituição de 1946, não existia competência tributária municipal para nenhum tipo de contribuição social, nem para os empréstimos compulsórios.

A coesão entre o federalismo político e fiscal nos Estados e no Distrito Federal, na Constituição de 1946, era ainda restrita, considerando que a capacidade de arrecadação própria era insuficiente. Esse fato torna-se mais substancial à medida que se procede à comparação com a Constituição de 1967/69, fortemente centralizadora. O artigo 19, na sua redação original, consagrava a competência tributária para os impostos territoriais não urbanos; transmissão sobre propriedade de imóveis, seja *causa mortis* ou *intervivos*, inclusive sua incorporação ao capital de sociedades; sobre vendas e consignações por comerciantes e produtores, inclusive industriais; sobre exportação de mercadorias para o estrangeiro; e acerca dos “atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia”.

A Emenda nº 05/61 trouxe como grande alteração a perda da competência tributária em relação tanto ao imposto territorial não urbano como àquele sobre a transmissão da propriedade de imóveis *intervivos*. Tal emenda buscou aumentar a capacidade econômica dos municípios justamente por meio da perda imposta aos Estados. A União, sob o prisma da competência tributária, não sofreu nenhum impacto em sua situação. Houve perda para os Estados e quase nenhuma melhoria para os municípios, que continuaram sob a égide de um forte crescimento da dependência da União.

A Emenda Constitucional nº 18/1946 iniciou um processo de modernização do sistema tributário nacional, com fortes impactos sobre a questão da redistribuição de rendas tributárias. Assim, em seu artigo 21, essa emenda determinou que 10% da receita dos impostos sobre a renda e sobre os produtos industrializados fossem

destinados aos Estados e ao Distrito federal, e outros 10% dessa renda deveriam ser direcionados para os municípios. Criou-se, assim, o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Evidentemente que esse repasse é fruto do contexto histórico, onde se buscava o fortalecimento dos entes locais e regionais. Além disso, o crescimento econômico, com forte predominância do setor industrial – inclusive por meio da instalação da indústria de base, com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda (RJ) – possibilitou, por meio dessa mesma emenda, a criação do imposto sobre produtos industrializados. A repartição da renda tributária industrial foi um revés no processo de concentração de poder na União, iniciado na Constituição de 1934 e ampliado largamente pela Constituição de 1937.

Outra grande inovação foi a alteração da estrutura do então Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) e a mudança da sua nomenclatura para ICM, um imposto não cumulativo em que se abatia, em cada operação, o montante cobrado nas anteriores. Intentou-se acabar com o caráter cumulativo que era oferecido pelo IVC. Ademais, o foco não era a realidade formal jurídica, mas o evento econômico concreto do negócio de circulação de mercadorias, diferentemente do que dispunha o IVC. Por sua vez, o objetivo da reforma tributária dos anos 60, que possuiu como grandes marcos a Emenda nº 18/65 e o Código Tributário de 1966, foi “que os Estados e Municípios contassem com recursos suficientes para desempenharem suas funções sem atrapalhar o processo de crescimento, principalmente através da arrecadação do ICM (...) e de um sistema de transferências intergovernamentais, que garantia receita para unidades em que a capacidade tributária fosse precária” (VARSANO, 1996).

No entanto, tal objetivo não foi, em parte, concretizado. Analisando o art. 23 da Constituição de 1967, que estipulava competência para os Estados e o Distrito Federal sobre o imposto relativo à “transmissão, a qualquer título, de bens imóveis (...) e de direitos reais sobre bens imóveis (...), bem como a aquisição de direitos sobre imóveis”, percebe-se que o fato gerador deste imposto alicerça-se tanto na transmissão *inter vivos* como na *causa mortis* relativa a imóveis. A comparação com a situação municipal mostra que a competência tributária relativa aos impostos não abarcava qualquer hipótese de transmissão de propriedade imobiliária, situando os Estados como os únicos beneficiários da transmissão de imóveis.

A questão da competência tributária para criação de novos impostos – a qual se refere à permissão para a criação de impostos que não estão estipulados na Constituição federal e que não são justificados por nenhuma situação extraordinária, como uma guerra – é regulada de forma diversa nas duas Constituições ora em análise. Segundo o art. 21 do texto de 1946, tanto a União como os Estados eram detentores de competência para criação de novos impostos que não fossem da competência de outros entes, tampouco possuíssem uma causa extraordinária. Contudo, no caso de União e Estados criarem impostos idênticos, estava previsto constitucionalmente a exclusão do imposto estadual em prol daquele produzido pela União.

Por sua vez, no regime da Constituição de 1967, o art. 18, §5º, concedia à União competência privativa para a criação desses novos impostos, além de estabelecer a competência residual a Estados e Municípios. Portanto, essa Lei Fundamental concedeu à União posição formalmente de comando acerca da criação de novos impostos, de maneira que, somente se este ente desejasse, é que poderia ocorrer a possibilidade de Estados e Municípios criarem novos impostos.

O inciso II do art. 23 da Constituição de 1967 afirmava expressamente que aos Estados caberia a competência para “decretar impostos sobre (...) operações relativas à circulação de mercadorias realizadas por produtores, comerciantes e industriais”. Portanto, foi incorporada a essa Constituição o conceito e a nomenclatura do ICM, incluindo o intuito de este imposto não ser cumulativo.

A análise da evolução fiscal na Constituição de 1967, em comparação com o texto constitucional de 1946, mostra a existência de uma ampliação da competência para instituição e arrecadação de impostos pela União. O texto constitucional de 1946 desta forma estabelecia:

Art. 15: Compete a União decretar impostos sobre:

I- Importação mercadorias de procedência estrangeira (...)

II- Consumo de mercadorias

III- produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de qualquer natureza, estendendo-se este regime (...) aos minerais do País e à energia elétrica.

IV- Renda e proventos de qualquer natureza

V- Transferência de fundos para o exterior

VI- Negócios de sua economia.

A Emenda Constitucional nº 10/1964 acrescentou o inciso VII a esse art. 15, onde se estabelecia a competência tributária em matéria de “propriedade territorial

rural”. Essa mudança insere-se no âmbito do processo de centralização autoritária da Federação, que seria consagrada na Constituição de 1967. Consta-se pelo art. 21 a competência da União na decretação de diversos impostos, conforme destacado.

Compete a União decretar impostos sobre:

I- Importação de produtos estrangeiros (...)

II- Exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados

III- Propriedade territorial rural

IV- Renda e proventos, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos

V- Produtos Industrializados (...)

VI- Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e os relativos a Títulos ou Valores Mobiliários

VII- Imposto sobre Serviço de Transporte e Comunicação, salvo os de natureza estritamente municipal.

VIII- produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e de energia elétrica

X- extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País (...)

Destaca-se também a Emenda nº 27/85, que acrescentou, entre outros, o inciso XI, o qual garantia à União a competência para instituir impostos sobre “transportes, salvo os de natureza estritamente municipal”. Da Emenda 10/64 até esta última emenda completa-se um ciclo de aumento de atribuições de competência para impostos estratégicos – como o IOF, que não existia no regime anterior – para o controle absoluto sobre a Política Econômica do Estado por parte da União. O rol de competência da União na Constituição de 1946 é enxuto e pretendia conceder autonomia real às outras unidades federativas. Por sua vez, em 1967, a amplitude dos campos abarcados pela competência da União é esmagadora frente àquela de Estados e Municípios.

Outrossim, o imposto sobre o consumo da Constituição de 1946 foi transformado em Imposto sobre Produtos Industrializados e consagrado na Constituição de 1967. Não foi apenas uma mudança de nomenclatura, mas uma transformação que aumentou em muito a arrecadação da União e a participação desta nas receitas tributárias; da mesma forma, houve uma estruturação do Imposto de Renda no período entre 1964 e 1967, a qual aumentou sobremaneira a capacidade tributária da União (VARSANO, 1996), fortalecendo-a e aumentando o fosso entre esta e os outros entes federais – fato esse que torna ainda mais impactante a avaliação sobre a distribuição de competências tributárias de impostos nas duas Constituições em análise.

Por sua vez, a atual doutrina de direito tributário (MACHADO, 2015) entende que as contribuições sociais são compostas por três espécies: contribuições de categorias econômicas ou contribuições para categorias profissionais, contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições da seguridade social. Estas se relacionam à manutenção do Sistema da Seguridade Social, isto é, as contribuições concernentes à saúde pública, à assistência social e à previdência social. É no âmbito desta última que se situam as contribuições previdenciárias.

O texto original da Constituição de 1967 não tratava da questão das contribuições previdenciárias. Com o advento da Emenda Constitucional nº 1/69, houve a instituição da competência da União para legislar sobre essas contribuições. Assim, ficou demarcado com essa Emenda que as contribuições sociais como um todo, incluindo as contribuições da previdência social, eram mais um tipo de tributo, cuja competência pertencia à União.

Nessa época, a ideia de Contribuição para a Saúde e para a saúde Assistência de forma autônoma, nos moldes da Carta de 1988, não foi consagrada na Constituição de 1967. A Constituição de 1946, no seu art. 5º, inc. XV, alínea *b*, afirma que a União era competente para legislar acerca de “normas gerais (...) de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde”. Por sua vez, o art. 6º testificava que o exercício da competência da União nessas matérias não impedia a competência legislativa para suplementar ou complementar dos Estados. Já o art. 146 da referida Constituição permitia a intervenção no domínio econômico por parte da União, inclusive com a possibilidade de monopolização de algum setor econômico. O art. 157 estabelecia “os preceitos” que a legislação do Trabalho e da Previdência Social deveria atender. No inciso XVI deste artigo está determinado que tanto a União como os empregadores e empregados deveriam contribuir financeiramente para combater as consequências “da doença, velhice, da invalidez e da morte”. Por fim, o art. 191 apresenta os requisitos para a aposentadoria, reconhecendo a existência desta como um dever do Estado.

Portanto, constatamos que a Constituição de 1946 concedia a União poder para intervir na Economia, mas não se referia a contribuições para esse fim. No tocante ao que, contemporaneamente, se denomina de Seguridade Social, esse texto constitucional não demarcou contribuição alguma para a Assistência e para a Saúde. No que concerne à Previdência, claramente foi estipulada a Competência legislativa para a União, com a possibilidade de suplementação e complementação pelos

Estados, especificamente em relação à Previdência para os seus servidores. Nota-se que menção alguma é feita aos municípios.

Por outro lado, em relação à Constituição de 1967, a Emenda 01/69 concedeu a competência à União para instituir contribuições para as categorias profissionais, para intervenção no domínio econômico e acerca da Previdência Social. Portanto, na comparação com a Constituição anterior, a Carta de 1967 criou novos tributos e estabeleceu um tributo como fonte de sustento para Previdência – tributos estes todos concedidos à União. Esses fatos aumentam a capacidade financeira da União em detrimento dos outros entes.

Essa situação somente reforçou o centralismo fiscal na figura da União, já que, para sanar a questão das aposentadorias de seus servidores, Estados e Municípios estavam na dependência direta do exercício da competência da União. Destaca-se que a partir de 1945, com o fim da Segunda Guerra, o aparato estatal cresceu exponencialmente no Ocidente e em outros países, como o Japão, tendo em vista que o aumento das tarefas administrativas ocasionou a necessidade da transformação do Estado Liberal para o Estado Social. Ora, a imposição – inclusive constitucional, por meio da atribuição de tarefas administrativas a todos os entes da República – aumentou a dependência de Estados e Municípios para com a União, já que este ente era aquele que pautaria a possibilidade econômica arrecadatória tributária dos outros diante da competência exclusiva acerca das contribuições sociais concedidas pela Constituição de 1967 à União.

Outrossim, no âmbito do regime constitucional de 1967, Estados e Municípios somente poderiam criar novos impostos caso a União concedesse essa possibilidade a eles. A dependência para com a União consagra-se mais uma vez institucionalmente. Ademais, no plano concreto, já constatamos que a União podia e editava medidas legislativas com força supraconstitucional, na figura dos Atos Institucionais. Assim, do início da vigência da Constituição de 1967 até 14 de outubro de 1969, foram decretados 13 dos 17 Atos Institucionais durante o regime militar. A competência para produção de novos impostos da União é apenas mais um fato a reforçar a grande centralização do poder nas mãos do Executivo federal, em comparação com a Constituição anterior. Essa realidade é causada pelos objetivos de controle e domínio por parte do grupo militar que tomou o poder com o golpe de 1964 – fato esse que necessariamente acarretou uma Federação extremamente frágil, tendo em vista o grande poder da União frente aos outros entes.

Além disso, sem qualquer correspondência com o texto constitucional de 1946, o art. 19, §2º, da Constituição de 1967 afirmava que a União poderia conceder isenções de impostos não apenas federais, mas também estaduais e municipais. Essa situação deveria ser consumada por meio de Lei Complementar fundamentada em “relevante interesse social ou econômico nacional”. Ora, essa possibilidade, que simplesmente não existia na Constituição de 1946, representa um golpe no federalismo fiscal, uma vez que, em um Congresso controlado artificialmente pelo Poder Executivo federal – por meio de cassações e nomeações de biônicos –, uma Lei nesse sentido não seria de difícil aprovação.

Na sua redação original, o art. 25 da Constituição de 1967 determinou que o Fundo de Participação dos Municípios e o Fundo de Participação dos Estados recebessem, cada um deles, 5% da renda da União obtida com os impostos de renda e sobre produtos industrializados. Constata-se que, embora essa Constituição tenha denominado, pela primeira vez, o repasse de rendas tributárias da União em favor dos outros entes de Fundos de Participação, isso teve apenas um efeito retórico, uma vez que houve grande diminuição na porcentagem a ser recebida. Estados e Municípios tiveram seu benefício reduzido pela metade. Esse fato é mais um dos elementos corroborados pelo ambiente histórico de autoritarismo centralizador dos anos que precederam a elaboração dessa Constituição.

O contexto histórico influenciou tanto essa questão que a Emenda nº 27 de 28 de novembro de 1985 estabeleceu que a porcentagem do repasse da União para o Fundo dos Estados seria aumentada de 5% para 14%, e o repasse da União para o Fundo dos Municípios subiria para 17%. Ressalta-se que nessa época o presidente da República era civil e, juntamente com o presidente do Senado, pertenciam ao mesmo partido.

Por fim, um tributo, que não fora estipulado pelo texto constitucional de 1946, foi criado com a Constituição de 1967: os empréstimos compulsórios, os quais eram de competência da União. Seu fato gerador eram “casos especiais definidos em lei complementar” (art. 21, §2º,II). Evidentemente que esse fato somente reforça a centralização do poder na pessoa da União, por meio da possibilidade muito maior de obter recursos financeiros que os outros entes – fato viabilizado pelo texto constitucional do regime militar.

O movimento de abertura política e por redemocratização iniciado na década de 1970 conduziu à abertura política e à eleição indireta do civil Tancredo

Neves. Além disso, esse movimento ansiava por uma nova ordem constitucional, a qual foi erigida com a Constituição de 1988. Procedendo à análise entre as Constituições de 1967 e de 1988, destaca-se o artigo 25 da Constituição de 1967, que estabeleceu que aos municípios caberia “decretar impostos sobre propriedade territorial e predial urbana e sobre serviços de qualquer natureza que não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados”. Somavam-se a esses impostos as contribuições de melhoria (art. 19) e as taxas (art. 19) como fontes de renda próprias dos municípios. Havia ainda a competência tributária residual (art.19, §6º) para novos impostos – tópico analisado na seara da competência dos Estados.

Por sua vez, na Constituição de 1988 as competências tributárias dos municípios estão assentadas no imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana (IPTU); no imposto sobre a transmissão *inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI); no imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) (art. 156), nas taxas (art. 145) e contribuições de melhoria (art. 145); e sobre as contribuições previdenciárias para custearem o regime previdenciário de seus servidores (art. 149,§ 1º). Constata-se, assim, que a Constituição de 1988 inovou ao conceder expressamente a competência tributária para legislar sobre as contribuições previdenciárias. No regime constitucional de 1967, após a Emenda 8/77, a interpretação dos arts. 21, §2º, e 43, inc. X, permite afirmar que somente a União podia legislar sobre contribuições previdenciárias e que estas não poderiam mais ser consideradas tributos, portanto, estavam fora da órbita jurídico-institucional do sistema tributário nacional.

Por outro lado, a Constituição de 1988 fez duas modificações de vulto nessa matéria por meio do art. 149 e do art. 149, §1º. Primeiramente, classificou as contribuições sociais como tributos. Ademais, concedeu a competência de uma das espécies de contribuições sociais, as contribuições previdenciárias, a todos os entes políticos no que se refere aos seus servidores. Assim, Municípios e Estados adquiriram a competência tributária para as contribuições previdenciárias referentes aos servidores respectivos. Sob o prisma político-institucional, a grande motivação para essa mudança está expressa no art. 195 da Constituição de 1988, no qual a ideia de sustentabilidade obtém a força na Constituinte para que o princípio da solidariedade seja o sustentáculo da Seguridade Social (MARTINS, 2011).

Contudo, a grande modificação em relação à Constituição anterior é encontrada ao se contrapor o artigo 156 da atual Constituição aos artigos 24 e 25 da Constituição de 1967. Segundo este art. 24, os Estados possuíam a competência sobre o imposto relativo a “transmissão, a qualquer título, de bens imóveis (...) e de direitos reais sobre bens imóveis (...), bem como a aquisição de direitos sobre imóveis”. Isso significa que no fato gerador desse imposto encontra-se tanto a transmissão *inter vivos* como a *causa mortis* relativa a imóveis. Além disso, o já transcrito artigo 25 da mesma Carta de 1967 confirma esse entendimento. Neste, ao se regular a competência tributária referente aos impostos dos municípios, não se encontra qualquer menção à transmissão de imóveis, mas somente o IPTU e o ISS. Claramente, essa modificação trouxe perda para os Estados, uma vez que, com a Constituição de 1988, por meio do art. 155, inc. I, alínea *a*, estes passaram a ter competência tributária sobre a transmissão de bens imóveis somente para as situações *causa mortis* e doações. As outras modalidades de transmissão passaram a ser competência dos Municípios (art. 156).

Outro aspecto pertinente à análise da evolução fiscal da Federação arquitetada pela Constituição de 1988 é o fato de que, no seu texto original, o art. 156, inc. III, previa a competência tributária municipal sobre o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, com exceção do óleo diesel (IVVC). Entretanto, o art. 1º da Emenda 3/1993 pôs fim a esse imposto. Tem-se como evidente que a extinção desse imposto aumentou a incapacidade econômica e, por consequência, enfraqueceu a autonomia financeira dos municípios; já o IVVC teve o seu fato gerador inserido na órbita da Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE), a qual pertence à competência tributária da União, segundo o caput do art. 149 da carta de 1988. A CIDE foi criada pela Lei 10.336/2001 no contexto histórico de baixo crescimento econômico e estabilidade dos preços, em que as despesas públicas cresciam, ainda que em ritmo lento, e a União buscava mais recursos financeiros, tendo em vista também as crises internacionais de fins da década de 1990, como a dos Tigres Asiáticos, da Rússia e do México (FAUSTO, 2012).

A Constituição de 1988, em seu artigo 155, inc. II e VI, concedeu aos Estados a competência tributária sobre o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), bem como a fixação de alíquotas deste tributo. O ICMS possui sua origem na legislação da década de 1930, e a partir de 1965 era

denominado de Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), estrutura que durou entre 1965 e 1989. A Constituição de 1988, em seu texto original, no art. 155, inc. I, alínea *b*, já previa que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias caberia aos Estados. Essa disposição mostra-se como uma inovação no federalismo fiscal, visto que o art. 24 da Constituição de 1967 afirmava expressamente que aos Estados caberia a competência para “decretar impostos sobre (...) operações relativas à circulação de mercadorias realizadas por produtores, comerciantes e industriais”. A mesma Constituição, em seu artigo 22, possui três incisos emblemáticos para o entendimento sobre mudanças realizadas em relação ao federalismo fiscal:

Art. 22: Compete a União decretar impostos sobre: (...)  
VII- serviços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal  
VIII- produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos  
VIII- produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica  
IX- extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País.

Possivelmente, a maior mudança em relação aos impostos estaduais existentes na Constituição de 1988 foi o fato de terem sido incorporados à base de cálculo do ICMS vários impostos que eram de competência da União, segundo a Constituição de 1967. Nesse ínterim, os impostos relacionados à produção de petróleo e derivados, à energia elétrica, aos serviços de telecomunicações, aos transportes interestaduais e aos minerais possuíam um regime tributário único, ou seja, era cada um deles um imposto único de competência da União. Contudo, diante da necessidade de incremento de receitas tributárias de Estados e Municípios, a incorporação à base de cálculo do ICMS de áreas econômicas altamente rentáveis sob o prisma fiscal, somada à liberdade de fixação de certas alíquotas do ICMS e às transferências da União para os outros entes federais, acarretou a possibilidade de concessão de benefícios, pelos Estados, para a iniciativa privada atuar na economia desses entes.

As mudanças na base de ampliação do ICM e sua transformação em ICMS, por meio da transferência de certos impostos federais para o âmbito de incidência do fato gerador do ICMS, somente reforçam a ideia de que na elaboração da Constituição de 1988 o problema das desigualdades regionais e do fortalecimento dos Estados, tendo como grande foco a repartição da capacidade financeira entre os entes da Federação, era latente. A reforma tributária de 1966 e a Constituição de

1967 reforçam a capacidade financeira da União em detrimento dos outros entes, por meio da centralização de recursos advindos dos tributos no poder central federal.

Tendo em vista o fato de que o Federalismo político da Constituição de 1988 distribuiu o suprimento de certos direitos sociais que redundam em prestação de serviços públicos – como educação e saúde – a todos os entes federais, encargos financeiros foram distribuídos aos entes pelo texto constitucional de 1988, como pode ser detectado no artigo 6º. Já no artigo 195 é estipulado que a Seguridade Social (Previdência e Assistência Sociais e Saúde) deve ser custeada, além das pessoas privadas, por todos os entes da Federação. Assim, constata-se que a democratização desejada pelos constituintes de 1988 foi buscada por meio da ampliação do federalismo fiscal em prol dos entes regionais e locais da Federação, já que se mostra incoerência propalar uma democratização política sem a existência do federalismo fiscal requerido por uma democracia econômica (BENATTI).

Por outro lado, somente a União possui competência para a criação de novos impostos, ou seja, além dos impostos discriminados no texto constitucional, nenhum outro ente, além da União, pode criar novos impostos, desde que atendidos os requisitos do art. 154, inc. I, da Constituição de 1988, os quais requerem Lei complementar.

Grande alteração ocorreu nessa matéria, pois existia a competência residual aos Estados e Municípios para criarem novos impostos, segundo o art. 19, §6, da Constituição de 1967 – fato esse que não foi recepcionado pela atual Constituição. Ou seja, não existe no texto da atual Constituição qualquer menção à competência residual para aqueles entes federais sobre a criação de novos impostos. A razão para essa circunstância reside no fato de que Estados e Municípios, no processo de debates na Assembleia Constituinte, aproveitando-se do movimento crescente em favor da descentralização da Federação, expressavam o desejo de ampliarem a sua participação na receita advinda do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência da União, abrindo mão dessa competência residual em favor de obterem maior presença nos Fundos de Participação.

Ademais, por meio das Emendas 14/1996 e 53/2006, foram criados o FUNDEF e o FUNDEB, com objetivos relacionados à concretização do direito à educação. No momento, somente o FUNDEB está em vigor, uma vez que este substituiu aquele. Primeiramente, devemos salientar que o FUNDEB é um arranjo

normativo contábil com âmbito de atuação estadual; portanto, existem 27 fundos correspondentes a cada Estado e ao Distrito Federal, consubstanciados em uma conta corrente respectivamente para cada fundo no Banco do Brasil.

A fonte dos recursos para o FUNDEB é advinda da receita tributária da União e dos Estados. O §5º do art. 212 afirma que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educacional”.

O inciso II do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é a norma que estabelece a forma de funcionamento do FUNDEB:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal ( ).

O artigo 155 refere-se aos seguintes impostos estaduais: *causa mortis* e doação (ITCMD), mercadorias e serviços (ICMS) e propriedade de veículos automotores (IPVA). Já o inciso II do caput do art.157 concerne a novos impostos, que não constam na Constituição federal, caso a União eventualmente os crie.

Os incisos II, III e IV do art.158 são:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Este imposto do art.153 refere-se ao tributo sobre grandes fortunas, imposto este que ainda não foi criado)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Por sua vez, o art.159 citado assim determina:

Art. 159. (...):

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

Além disso, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém mais regras importantes sobre o financiamento em questão:

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

(...)

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (...)

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

(...)

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do *caput* do art. 155; do inciso IV do *caput* do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal.

(...)

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

(...)

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Do exposto, contata-se que o FUNDEB foi estruturado a partir da renda de apenas um tipo de tributo: os impostos. Isso porque a grande fonte de renda derivada

para o Estado brasileiro advém dos impostos. Mais do que isso, a Constituição vinculou as rendas tributárias em análise, aumentando o enrijecimento da discricionariedade do agente público, uma vez que mais essas parcelas estão comprometidas, ainda que para nobre propósito. Tal vinculação é uma marca do Estado Social brasileiro, haja vista o percentual mínimo para investimento na educação, presente já na primeira Constituição que delineou um Estado Social, a de 1934.

Outros dois fundos de importância para o objetivo geral desta dissertação são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Deve-se registrar que, ao contrário do FUNDEB e do outrora vigente FUNDEF, o FPE e o FPM são transferências de recursos financeiros da União para todos os Estados e para todos os Municípios. Enquanto o FUNDEB reveste-se como uma espécie de política pública opcional para os entes políticos que assim o desejarem, o FPE e o FPM são valores distribuídos entre todos os entes da categoria em questão. Além disso, os recursos advindos do FPE e do FPM podem ser gastos de forma discricionária por seus destinatários, segundo seu senso de conveniência e oportunidade. Em contrapartida, os recursos transferidos pelo FUNDEB obrigatoriamente estão vinculados a serem despendidos com a educação.

Por sua vez, a forma de financiamento do FPE e do FPM foi regulada conjuntamente pela Constituição, nestes termos:

A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

(...)

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Esse artigo 159 regulou essa matéria, estabelecendo que a União deveria repassar para o Fundo dos Estados 21,5% da receita tributária obtida com o Imposto de Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 159, I, a). Por sua vez, ao analisar o texto constitucional, concluímos que o repasse federal para o Fundo dos Municípios representa o percentual de 23,5% da receita desses impostos, tendo em vista a interpretação das letras b e d do artigo 159 em conjunto.

Portanto, constata-se que a redação original da Constituição de 1967 ofereceu o menor percentual em toda a história, desde a sua criação, quanto à transferência de recursos tributários da União para os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Por outro lado, a Constituição de 1988 – fruto de um contexto histórico de busca por democracia e por descentralização do poder dentro da Federação – ofereceu o maior patamar já registrado na história quanto ao percentual transferido para os referidos fundos em favor dos entes regionais e locais. Se esse fato é suficiente para oferecer o suporte institucional para que entes locais e regionais superem suas dificuldades, é uma questão que foge aos escopos desta dissertação, mas, naquilo que nos é pertinente, é necessário constatar a realidade do maior percentual dessas transferências nas Constituições republicanas. Além disso, esse é um fato que representa a busca por reverter o processo de concentração autoritária que ofereceu total primazia à União<sup>26</sup>, tornando a Federação brasileira uma anomalia à luz da Teoria da Federação mostrada no referencial teórico.

Por fim, concomitantemente com uma sistematização mais acurada da distribuição de competências, aspectos delicados para o federalismo fiscal foram produzidos, além dos já expostos. Nesse sentido, testifica o então deputado constituinte (1986-1988), presidente da Comissão da Assembleia Constituinte responsável por temas como finanças públicas e tributação, Francisco Dornelles desta forma: “A Constituição de 1988 modernizou impostos e descentralizou suas receitas, mas, nos outros títulos, que não eram das finanças públicas, abriu caminho para outro sistema, no qual ficou fácil aumentar a carga, explorar bases arcaicas e recentralizar receitas” (DORNELLES, s.d.).

---

<sup>26</sup>Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>), em 2016, a União detinha 62% da receita tributária nacional. Os municípios recebem, de sua competência tributária, 16% da renda tributária; por sua vez, aos Estados é destinado, por meio de sua competência tributária, cerca de 22%. Após as transferências, a União continua a deter cerca de 52%.

## 5. CONCLUSÕES

No que se refere ao primeiro objetivo específico da dissertação, constatou-se que alguns valores permearam impulsionando o processo de elaboração de cada Constituição federal da República. Assim, na Assembleia Constituinte da Constituição de 1891 a implantação de uma República federativa, nos moldes da Constituição americana de 1787, era o grande objetivo. Evidentemente que tal modelo norte-americano é caracterizado pela grande autonomia dos Estados. Esse foi o grande legado do contexto histórico no qual foi elaborada a primeira Constituição republicana. Sob a inspiração do federalismo clássico, esse contexto produziu uma organização política com três características básicas. As instâncias da União e dos Estados-Membros foram bem delineadas como entes autônomos, os quais não possuíam nenhum alvo social específico a ser atingido pelo Poder Público, próprias do Estado Liberal do século XIX. As tarefas administrativas eram poucas, e os Estados se destacavam nesse assunto.

Por sua vez, os Municípios só encontraram alguma participação de monta por meio da Emenda 03/26; constatou-se que eles estavam apenas como elementos que gravitavam em redor dos Estados. Por fim, no que concerne à situação fiscal, percebe-se que poucos eram os tributos destinados aos entes da Federação, com destaque para a posição dos Estados que possuíam competência tributária para uma gama maior de impostos, com possibilidade de expansão, em contraste com a União, que se encontrava alicerçada na exportação e importação. Essa situação fiscal mostra

a influência da ideia de uma República Federal com grande autonomia para os Estados, que deveriam estar em pé de igualdade com a União.

Por sua vez, a Revolução de 1930 foi o grande fato histórico que influenciou a Constituição de 1934. Aquele evento introduziu o Estado Social na dinâmica do Poder Público, o qual parecia requerer uma centralização do poder político. Sob o prisma jurídico-institucional, esse modelo de Estado foi criado pela inédita estipulação de direitos sociais. Houve o início de um processo de centralização na figura da União. A seara das competências tributárias mostrou o início do alargamento da capacidade financeira da União, com a criação de novos fatos geradores. Além disso, esse texto constitucional verdadeiramente inaugurou tanto a competência dos Municípios para impostos como para a cobrança de contribuições de melhoria, esta última para todos os entes.

No decorrer de toda a década de 1930, o comunismo e o integralismo almejaram o comando do poder político federal. A tentativa de golpe político pelos comunistas, através da conhecida “Intentona”, despertou boa parte da sociedade para o risco que a democracia corria. Esse sentimento foi aproveitado por Getúlio Vargas para construir, através da Constituição de 1937, o regime ditatorial do Estado Novo, no qual a União não se tornou não apenas protagonista, mas ator hegemônico nas relações políticas institucionais. O Estado continuou Social, mas agora de forma ditatorial, nos moldes do fascismo italiano. A Federação deixou de existir nos sete anos do Estado Novo. Houve o fim da contribuição de melhoria e uma forte centralização das competências tributárias em favor da União, baseada na situação dos combustíveis.

Embora tenha ocorrido crescimento econômico, inclusive o fortalecimento da indústria de base durante todo o período, nos últimos três anos do Estado Novo houve um desgaste político do regime ditatorial, catalisado pela participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, em favor dos países democráticos contra as potências fascistas do Eixo. O desejo de estabelecimento de uma Federação Democrática foi o grande vetor histórico que dirigiu a elaboração da Constituição de 1946. Nesta, o Estado Social foi mantido, mas estruturado no âmbito de uma organização política federal, com todos os entes possuindo os elementos da autonomia política. No campo financeiro, a contribuição de melhoria foi restaurada para todos os entes, mas com efeitos reais particularmente sobre os municípios. E foi justamente em relação aos municípios que a distribuição de competências tributárias

impactou consideravelmente de forma positiva, tendo os Estados perdido a competência sobre o Imposto Predial Urbano.

O grande objetivo da Constituição de 1967 foi organizar de forma jurídico-institucional o regime político instaurado por meio do Golpe de 1964. Nesse sentido, a organização política foi marcada pelo fim de eleições diretas para os principais cargos executivos e pela manutenção de um Estado Social, no qual os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios foram diminuídos pela metade, mas obrigações para com a educação foram acrescentadas, em relação à Constituição de 1946. Por sua vez, na distribuição das competências tributárias, a Municípios foi retirada qualquer possibilidade de tributação sobre a transmissão de bens imóveis, uma vez que toda forma dessa transmissão passou para a órbita de competência dos Estados. Contudo, como decorrência do projeto militar à frente do Executivo federal, a União foi a grande beneficiária, com aumento considerável no rol dos impostos sujeitos à União.

A Constituição de 1988 teve como grandes motivações históricas para sua elaboração o restabelecimento de uma Democracia alicerçada em eleições gerais universais para todos os cargos político de comando do Poder Executivo e para a escolha dos legisladores em todos os níveis da República, a instauração de uma Federação em que não sobressaísse nenhum ente, particularmente a União – com forte destaque para o movimento municipalista –, organização de um Estado Social que se mostrasse o mais abrangente na história da República. Neste sentido, os entes da Federação foram dotados de uma abrangente capacidade de autoadministração e auto-organização políticas, bem como as eleições diretas, universais e gerais foram estabelecidas.

Assim como já o era a educação na Constituição de 1967, a saúde se tornou um direito de todos e um dever correlato do Estado a partir de 5 de outubro de 1988. As tarefas sociais, típicas desse Modelo de Estado, foram distribuídas entre todos os entes da Federação, com destaque para a participação necessária de Estados e Municípios na prestação da Educação Pública nos ensinamentos fundamental e básico. Os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios foram estipulados com os maiores percentuais da história. Por sua vez, os Municípios recuperaram a competência tributária sobre a transmissão de bens imóveis *intervivos*. No entanto, com a Emenda 3/93, os Municípios perderam a competência que o texto original concedia em relação aos combustíveis sobre vendas no varejo, tendo essa situação

passado a fazer parte de um tributo da União, a CIDE, criada em 2001. Já a situação estadual foi favorecida com a criação do ICMS, o qual sucede o ICM. A União teve que destinar uma parte considerável do IR e do IPI, porém deteve e detém competência tributária para as contribuições sociais (com exceção das contribuições de previdência oficial) e dos empréstimos compulsórios, bem como se transformou no único ente com competências para novos impostos.

Portanto, sob o ângulo da organização política, no período republicano constatou-se certa homogeneidade na situação dos entes da Federação, tendo estes a possibilidade de se auto-organizarem, autoadministrarem e escolherem os representantes do Poder Legislativo respectivo, conforme os marcos trazidos pela Constituição de 1891. A exceção máxima foi encontrada na Constituição de 1937, segundo a qual a Federação estava morta, de direito e de fato. Outrossim, a Constituição de 1967 não estabeleceu uma ditadura nos moldes do Estado Novo, e sim um regime autoritário, com eleições indiretas e uma tendente centralização de tarefas administrativas na União. A atual Constituição buscou conceder o máximo patamar, até os nossos dias, de autonomia aos Municípios. Todos os entes se autogovernam, se auto-organizam e escolhem diretamente seus mandatários máximos e representantes no Legislativo. Além disso, no campo político, a mudança do Modelo Liberal para o Social, feita pela Constituição de 1934, jamais foi revertida, restando alterações na amplitude das tarefas sociais a serem desempenhadas pelo Estado, segundo cada Constituição. Assim, entre a Constituição de 1891 e a atual, constata-se que os Municípios obtiveram uma mudança de patamar grandiosa no âmbito político. Contudo, o protagonismo da União, obtido com a Constituição de 1934, nunca foi perdido, apenas variou em graus durante os anos. Tendo como parâmetro inicial a Constituição de 1891, a Evolução política do Federalismo brasileiro apresentou dois fatos de destaque: o fortalecimento da União e a criação de um Estado Social que gradativamente envolveu todos os entes da Federação.

Por fim, na análise das competências tributárias, constatou-se que os Estados encontravam-se com certa dose de protagonismo, nos moldes da Constituição norte-americana. Contudo, com a Constituição de 1934, a União passa a ser protagonista no Pacto federativo, fato este que se refletirá no grande aumento – seja numericamente, seja na importância – dos impostos componentes do rol de sua competência tributária. Além disso, inicia-se nesta Constituição um tratamento

autônomo aos Municípios, com um artigo específico para posse das competências tributárias. A Constituição de 1937 esmagou politicamente a Federação, e, embora tenha havido uma forte centralização – na importância dos impostos – de competências tributárias na União, o verdadeiro absolutismo de uma Ditadura do Executivo no âmbito político conseguiu ser mais intenso do que essa forte centralização tributária, visto que os Municípios e Estados deixaram de ter autonomia política, mas possuíam autonomia tributária. Na Constituição de 1946, tentou-se reequilibrar as relações federativas, porém, para melhorar a situação dos Municípios, os constituintes transferiram dos Estados a parcela de um imposto significativo para aqueles entes. Até em razão do papel fundamental da União em relação ao Estado Social, ela não teve a sua situação em muito revertida no âmbito tributário em relação ao que a Constituição de 1937 estabeleceu. A Constituição de 1967 centralizou ainda mais a situação da posse de competências tributárias na pessoa da União, desequilibrando sensivelmente o Pacto federativo na mesma direção, embora não na mesma profundidade da Constituição de 1937. Por seu turno, a Constituição de 1988 assumiu um compromisso de difícil realização, qual seja: instaurar uma Federação equilibrada que suportasse financeiramente um abrangente Estado Social. Os Estados e Municípios conseguiram o mais alto percentual de transferências sobre impostos da União para os Fundos de Participação. Os Estados foram beneficiados com a criação do ICMS, porém, mesmo com esses fatos, não apenas a União não deixou de ser protagonista do Pacto federativo, como também muitos Estados e, principalmente, a maioria esmagadora dos Municípios continuaram dependentes dos repasses federais para sobreviverem financeiramente. Portanto, observa-se que a evolução fiscal da Federação brasileira partiu de um patamar em 1891 – no qual havia leve protagonismo dos Estados e plena desconsideração para com os Municípios – para um nível em que a União protagoniza as relações financeiras da Federação, os Estados lutam com dificuldades com suas rendas financeiras e existem, em regra geral, os Municípios com renda própria insuficiente, tornando-se elementos que gravitam financeiramente em torno da União e dos Estados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** 2005. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6576/5160](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6576/5160)>.

\_\_\_\_\_. **Os barões da Federação: os governadores e redemocratização brasileira.** São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** 2005. Disponível em: <[igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula04-a-federalismo-abrucio-cibele-fls02-16pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula04-a-federalismo-abrucio-cibele-fls02-16pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 10, p. 88-108, 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de autonomia e coordenação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-24, 2004.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o Governo Central? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 95, p. 39-57, 2013.

ARAÚJO, E. R. **Direito econômico e financeiro.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988. **Anais.** Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1967. **Anais**. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1967/1967%20Livro%206.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1967/1967%20Livro%206.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946. **Anais**. Disponível em: <[file:///C:/Users/Diana/Downloads/anais\\_1946\\_v1.pdf](file:///C:/Users/Diana/Downloads/anais_1946_v1.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2017.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1934. **Anais**. Disponível em: <[file:///C:/Users/Diana/Downloads/anais\\_1934\\_v5.pdf](file:///C:/Users/Diana/Downloads/anais_1934_v5.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2017.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1891. **Anais**. Disponível em: <[file:///C:/Users/Diana/Downloads/anais\\_1890\\_v3.pdf](file:///C:/Users/Diana/Downloads/anais_1890_v3.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BELLO, J. M. **História da República 1889-1954**. São Paulo: Companhia Nacional, 1976.

BENATTI, J. **Evolução do IPI na Reforma de 1966 até a Constituição de 1988**. Monografia (Graduação junto ao Instituto de Economia da Unicamp). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <[file:///C:/Users/Diana/Downloads/BenattiJuliana\\_TCC.pdf](file:///C:/Users/Diana/Downloads/BenattiJuliana_TCC.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2016>.

BERNARDES, W. L. M. **Federação e federalismo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

BOBBIO, N.; MATENNUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: UnB, 2010.

BONAVIDES, P.; ANDRADE Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, P. **Teoria geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.ht)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Emenda 01/1969**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc\\_01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc_01-69.htm)>. Acesso em: 25 de mar. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro 1937.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 13 maio 2017.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 5 maio 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do Estado Social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017.

CAMPELLO DE SOUZA, M. do C. Federalismo no Brasil: aspectos políticos institucionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 7-40, 2006.

CARVALHO, J. M. de. **Os bestializados**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

CARVALHO, K. **Teoria da Constituição e Direito Constitucional**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CHIAVENATO, J. J. **A Guerra do Paraguai**. São Paulo: Ática, 1985.

CELLARD, A. Pesquisa documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

COSER, I. O Conceito de Federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/05.pdf>>. Acesso em: 12dez. 2016.

COSTA, L. S. da. **Cidadania no Brasil do império à primeira república (1822-1930): o papel do estado brasileiro frente aos direitos sociais**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47894&seo=1>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DEL FIORENTINO, L. C. F. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. 2010. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26082011-160728/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26082011-160728/pt-br.php)>.

DOMINGUES, J. M. **Federalismo fiscal brasileiro**. 2007. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/186.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2016.

DORNELLES, F. **Sistema Tributário da Constituição 1988**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vingte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>. Acesso em: 13 nov. 2016.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**. 16. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

FERRAZ JR., Tércio. **Introdução ao estudo do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FGV-CPDOC -1. **Estado Novo**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estado-novo>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

FGV-CPDOC-2. **Constituição de 1946**. Disponível em Disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/constituicao-de-1946>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

GASPARI, E. **A ditadura envergonhada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUSTIN, M. B. de S.; DIAS, M. T. F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, S. P. **Instituições de direito público e privado**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MARX, K. **Crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZAROBA, O.; DE CASTRO, M. F. **História do direito constitucional brasileiro: a constituição do Império do Brasil de 1824 e o sistema privado escravocrata**. Disponível em: <<https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1894>>.2017. Acesso em: 05 jan. 2018.

MENDES, E. A tributação ao longo das Constituições brasileiras: evolução histórica e reflexos no exercício da cidadania. **(Re) Pensando Direito**, Santo Ângelo, v. 5, n. 9, p. 33-54, 2015.

MENDES, G.; COELHO, I.; BRANCO, P. G. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Elsevier Editora, 2005.

MIRANDA, R. L.; OLIVEIRA, E. **Federalismo fiscal e municipalização: uma releitura histórica da trajetória do Brasil**. 2010. Disponível em: <[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/viewFile/200/790](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/viewFile/200/790)>. Acesso em: 01 dez. 2016.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NOGUEIRA, A.; ROSSO, M. I. S. O Estado fiscal e o poder de tributar. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 9, n. 84, p. 195-207, 2007.

OLIVIERA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PETRONE, M. T. S. **Crises da monarquia e o movimento republicano**. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rieb/article/viewFile/69876/72534>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

PALOS, A. G. C. e. **A Constituição de 1988 e o Pacto Federativo Fiscal**. 2011. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema10/2011\\_480.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema10/2011_480.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

ROCHA, C. L. A. da. **República e federação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SAES, G A. M. de. **A república e a espada: a primeira década republicana e o florianismo**. 2005. 329 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2005.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 4, p. 105-121, 2005.

SCHULZ, J. **O exército na política**. São Paulo: EDUSP, 1994.

TOMIO, F. R. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p.122-145, 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 24, p. 123-148, 2005.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VARSAÑO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs?TDs?td\\_0405.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs?TDs?td_0405.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

VIEIRA, D. G. O senado e a questão religiosa. Conferência proferida junto ao Departamento de Direito da Universidade de Brasília. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 14, n. 53, 1977.

VILLA, M. A. **História das Constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

\_\_\_\_\_. **Jango: um perfil (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Globo, 2004.