

FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: DA DESCONFIANÇA À COOPERAÇÃO
BRAZILIAN FISCAL FEDERALISM: FROM DISTRUST TO COOPERATION

Thiago Holanda González

Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília - UnB. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Distrito Federal (Brasil).

E-mail: thiago.gonzalez@uol.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9598224737556590>

Luiz Alberto Gurgel de Faria

Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Professor da Universidade de Brasília - UnB, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (PPGD) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP e do PPGD da Universidade Nove de Julho - UNINOVE. Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Distrito Federal (São Paulo).

E-mail: gurgelfaria@uol.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3367957952491833>

Celso de Barros Correia Neto

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Diretor-Geral da Câmara dos Deputados. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Advogado. Distrito Federal (Brasil).

E-mail: celsobcorreia@hotmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1024189106977588>

Submissão: 03.10.2024.

Aprovação: 29.10.2024.

RESUMO

O artigo analisa o ambiente de desconfiança federativa criado no federalismo fiscal brasileiro, a fim de examinar os possíveis caminhos para o aperfeiçoamento do federalismo cooperativo no Brasil, sob as perspectivas institucional e jurisdicional. A experiência brasileira de coordenação de políticas setoriais pelo ente federal somada à crescente importância dos consórcios públicos horizontais em nível estadual e municipal parece-nos fornecer uma oportunidade de desenvolvimento de instituições de perfil cooperativo também em nível vertical, com maior equilíbrio de poder entre as esferas federativas. Sob a perspectiva jurisdicional, os conflitos federativos, por sua complexidade e por sua natureza transversal, a envolver as dimensões jurídica, política, econômica e social, constituem campo fértil para a busca dos métodos adequados de resolução de controvérsias em sede de jurisdição constitucional, a exemplo da ADO 25/DF, da ADPF 984/STF e da ADI 7.191/DF.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo fiscal brasileiro. Desconfiança federativa. Federalismo

cooperativo.

ABSTRACT

The article examines the climate of federative distrust that has emerged within the context of Brazilian fiscal federalism. It seeks to identify potential paths for enhancing cooperative federalism in Brazil, focusing on both institutional and jurisdictional dimensions. The Brazilian experience with federal coordination of sectoral policies, coupled with the increasing significance of horizontal public consortia at state and municipal levels, presents a unique opportunity to cultivate cooperative institutions at a vertical level. This could foster a more equitable distribution of power among the federative entities. From a jurisdictional standpoint, the complexities and cross-cutting nature of federative conflicts—which encompass legal, political, economic, and social dimensions—provide a rich terrain for exploring effective dispute resolution methods within constitutional law. Notably, cases such as ADO 25/DF, ADPF 984/DF, and ADI 7.191/DF illustrate the potential for judicial mechanisms to address these multifaceted conflicts and contribute to a more cohesive federal structure.

KEYWORDS: *Brazilian fiscal federalism. Federative distrust. Cooperative federalism.*

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 normatizou um modelo de federalismo de cooperação, que repartiu competências para a realização das políticas públicas, a serem planejadas e executadas de forma coordenada entre os entes federativos, e que previu normas de solidariedade financeira entre os entes federativos voltadas ao atingimento de objetivos fundamentais como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Como produto da experiência federativa brasileira, a Carta de 1988 manteve a tradição de discriminar as competências tributárias dos entes federativos de modo conjugado a um sistema obrigatório de repartição de receitas pelo produto.

A despeito do tratamento constitucional da matéria, são percebidas, no federalismo brasileiro, sobretudo em seus aspectos fiscais, barreiras jurídicas e institucionais que o afastam do ideal de cooperação. Alguns exemplos serão analisados no texto, como a guerra fiscal, a substituição de impostos federais sujeitos à repartição federativa por tributos não partilhados e as disputas relacionadas à recomposição das perdas de arrecadação de Estados e Municípios com a desoneração das exportações.

Nesse contexto, o presente artigo examina o ambiente de desconfiança federativa instalado no federalismo fiscal brasileiro, a fim de discutir as razões pelas quais a cooperação federativa se faz ainda mais necessária na atualidade e os possíveis caminhos que podem ser seguidos para o aperfeiçoamento do federalismo cooperativo no Brasil, sob as perspectivas

institucional e jurisdicional. Para atingir os objetivos propostos, utilizou-se pesquisa de revisão bibliográfica, com referências das áreas do direito, da ciência política e da economia.

1 LEALDADE À FEDERAÇÃO E DESCONFIANÇA NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

A doutrina alemã¹, ao tratar do federalismo, desenvolveu uma fundamentação sólida quanto à existência de um princípio não escrito decorrente da essência do Estado federal: o princípio da fidelidade ou da lealdade à Federação. O reconhecimento dessa norma obriga cada ente federativo a considerar o interesse do conjunto dos entes no exercício dos poderes e das competências constitucionais e buscar uma relação amistosa e de colaboração com os demais (Rovira, 1981, p. 247). Rovira (1981, p. 251-252) observa que, em sua função específica de limite negativo à discricionariedade no exercício das competências, o princípio da lealdade à Federação fundamenta obrigações complementares para os entes federativos, de modo a constituir um filtro de liberdade com o objetivo de evitar e de corrigir abusos. Em uma perspectiva mais ampla, o princípio confere densidade jurídica ao desenvolvimento de novos modelos de relação cooperativa.

Também no direito brasileiro se pode identificar o princípio da lealdade federativa como consectário da forma federativa de Estado, que impõe condutas transparentes nas relações entre os entes federados (Carrazza, 2014, p. 76). O princípio pode ser identificado a partir de uma série de dispositivos que dizem respeito, por exemplo, à articulação de ações visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (art. 43, CF/88), bem como à observância das competências tributárias e dos mecanismos de transferências constitucionais de receitas (Carrazza, 2014, p. 77-83).

Nesse sentido, caminhou o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Cível Originária (ACO) nº 3.329/DF (Brasil, 2022), movida pelos vinte e seis Estados e pelo Distrito Federal em face da União, em que se arguiu a impossibilidade de contingenciamento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. O voto condutor do acórdão, de lavra da ministra Rosa Weber, ao concluir pela procedência dos pedidos formulados na ação, destaca que a previsão de contingenciamento de verbas legalmente destinadas aos entes estaduais desencontra-se do projeto constitucional de cooperação federativa e caracteriza-se como medida de deslealdade por parte da União. O princípio da lealdade federativa também

¹ Para o estudo do desenvolvimento histórico do princípio da lealdade à Federação no direito alemão, ver “*El Desarrollo Histórico del Principio de Lealtad Federal en el Derecho Alemán*” (MARTIN, 2020).

foi utilizado no voto condutor do ministro Gilmar Mendes, no acórdão prolatado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 750/RJ (Brasil, 2018), em que se analisou a relação entre o ente federal e ente estadual no exercício de competência concorrente.

A constatação de que vigora também no Brasil o princípio da lealdade à Federação, desdobramento do pacto federativo e destinado a conferir-lhe unidade e evitar abusos no exercício das competências constitucionais dos entes federativos, traz consigo a necessidade de jogar luzes sobre aspectos do federalismo fiscal brasileiro que o distanciam da lealdade federativa e o mergulham em um ambiente de “legítima desconfiança” (Scaff, 2018). Nessa perspectiva, sobressaem exemplos de conflitos e descoordenação federativa como a guerra fiscal do ICMS, as restrições à repartição de receitas pelo produto, e a disputa em torno da compensação devida pela União aos Estados – e, conseqüentemente, aos Municípios – em decorrência da desoneração das exportações.

O recrudescimento da guerra fiscal do ICMS é traço marcante do federalismo fiscal brasileiro pós-1988. Tratando-se o ICMS de um imposto devido predominantemente na origem da operação interestadual de circulação de mercadorias ou da prestação dos serviços, destinando-se apenas a diferença entre a alíquota interna e a interestadual à unidade de destino, os Estados passaram a conceder amplos benefícios fiscais como forma de estimular a instalação de setores produtivos em seus respectivos territórios, de modo a dinamizar a atividade econômica, gerar empregos e obter ganhos tributários indiretos.

A prática expõe deficiências nas relações institucionais entre os entes federativos nos planos vertical e horizontal. Sob o prisma vertical, observa-se a ausência de políticas de desenvolvimento regional capazes de orientar a distribuição de investimentos entre as regiões, fazendo com que os Estados lancem mão de instrumentos fiscais para a atração de parques industriais (Araújo, 1999, p. 152; Lukic, 2014, p. 401-402). Sob o ângulo horizontal, a guerra fiscal representa uma competição entre os Estados posta em prática pela concessão de benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Note-se que, em ambos os casos, a guerra fiscal estabelece-se a partir de descumprimento de obrigações constitucionais dos entes federativos. A ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional ofende o art. 43 da CF/88, ao passo que a concessão unilateral de incentivos e benefícios fiscais vai de encontro à previsão do art. 155, §2º, XII, “g”, da CF/88. Ambas as condutas alavancam as tensões inerentes à forma federativa de Estado e revelam a ausência de cooperação para a consecução dos objetivos constitucionais, o que contribui para a formação de um ambiente de deslealdade e desconfiança federativa no

Brasil.

Como destaca Varsano (1997, p. 6), a guerra fiscal abala a cooperação federativa, uma vez que o ente federativo que ganha impõe, de forma unilateral, uma perda a um ou mais entes. Além dos impactos negativos imediatos, uma vez deflagrada a guerra fiscal, os Estados tendem a conceder os mesmos incentivos, o que diminui o potencial arrecadatório do ICMS e faz com que, no longo prazo, as atividades econômicas retornem aos Estados com melhores infraestrutura e ambiente de mercado. Nesse estágio, os benefícios concedidos perdem o poder de orientar a localização da produção e passam a acarretar perdas de receita, sobretudo nas localidades menos desenvolvidas (Varsano, 1997, p. 11-15).

A Emenda à Constituição (EC) nº 132/2023, por meio da qual se veiculou a chamada reforma tributária do consumo, ao autorizar a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência de Estados e de Municípios, em progressiva substituição do ICMS e do ISS, busca arrefecer a guerra fiscal pela adoção do princípio do destino. Uma vez que a arrecadação com o IBS passa a ser direcionada aos entes estadual e municipal em que situado o adquirente final da mercadoria ou do serviço, o tributo perde relevância como instrumento de política fiscal para a atração de estabelecimentos produtores.

Para além da guerra fiscal, em análise do período que sucedeu à promulgação da Constituição de 1988, Marta Arretche (2012, p. 40-43) identifica cinquenta e nove iniciativas legislativas de interesse federativo que tramitaram no Congresso Nacional entre 1989 e 2006. As medidas foram classificadas pela autora conforme seu conteúdo, nos seguintes grupos: matérias que afetam as receitas de Estados e Municípios; matérias em que a legislação federal repercute sobre a autonomia decisória dos entes estaduais e municipais na arrecadação de seus próprios impostos; matérias em que a legislação federal atinge a autonomia decisória dos entes federativos no exercício de suas próprias competências; matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos Estados e dos Municípios para decidir sobre a alocação de suas próprias receitas.

Entre os instrumentos de desvinculação de receitas, um dos primeiros e mais importantes instrumentos criados foi o Fundo Social de Emergência (FSE), aprovado inicialmente no governo Itamar Franco, por meio do qual foram retirados 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, à exceção das contribuições previdenciárias, do sistema de repartição de receitas tributárias com Estados e com Municípios. A reversão de parte das transferências constitucionais prosseguiu nos governos seguintes, com alterações, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente, da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Em que pese a relevância nacional desses mecanismos, as

mudanças afetaram negativamente as receitas de Estados e de Municípios, sobretudo aqueles localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principais destinatários das transferências constitucionais.

É importante observar que a instituição do FSE se deu de forma associada à elevação de alíquota da CSLL (Arretche, 2012, p. 44-45). Longe de representar uma peculiaridade dessa iniciativa legislativa, trata-se de exemplo de progressivo de desinteresse pela exploração de impostos sujeitos à repartição com Estados e Municípios (Oliveira, 2020, p. 226) e de crescimento da arrecadação por meio de contribuições, as quais são excluídas das transferências constitucionais (Machado Segundo, 2005, p. 119-123; Ribeiro, 2018, p. 355; Varsano, 1996, p. 17). Com efeito, diante dos elevados percentuais de partilha federativa dos dois principais impostos da União – IR e IPI –, o ente central perseguiu seu aumento de receita, notadamente pela instituição da contribuição sobre o lucro e por contínua e significativa majoração de contribuições sobre a receita (Serra; Afonso, 1999, p. 18).

Outro exemplo de medida que fomentou a desconfiança federativa na experiência institucional brasileira pode ainda ser mencionado. A Constituição de 1988, em seu texto original, previa a não-incidência de ICMS sobre produtos industrializados e, em razão disso, estabelecia a entrega, pela União, de 10% da arrecadação do IPI, a serem distribuídos entre os Estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de bens industrializados. Para atender a objetivos macroeconômicos, a Lei Complementar nº 87/1996 e, posteriormente, a EC nº 42/2003, estenderam a desoneração para as exportações de produtos primários e semielaborados, retirando a incidência do ICMS dessas operações e permitindo que os créditos fossem mantidos, o que deflagrou uma disputa federativa quanto às medidas de compensação das perdas de receitas dos entes estaduais.

Diante da insatisfação dos Estados com a insuficiência das transferências realizadas pela União desde 1996, a EC nº 42/2003 também tratou da compensação das perdas, determinando, no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a edição de lei complementar para definir o montante, os critérios e os prazos das medidas compensatórias, e mantendo o sistema de repasses então vigente até a edição do ato normativo. Persistindo a omissão legislativa quanto à elaboração da lei complementar, o Governador do Estado do Pará ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25/DF, em 2013, a qual foi julgada procedente, com acórdão publicado em agosto de 2017.

O STF declarou a mora do Congresso Nacional, fixando o prazo de 12 (doze) meses para que fosse sanada a omissão. Determinou, ainda, que após esse prazo o Tribunal de

Contas da União (TCU) fixasse “o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT” e calculasse “o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ” (Brasil, 2017). Nem mesmo o acórdão da ADO nº 25/DF foi suficiente para pôr termo ao impasse federativo. Somente com a condução de audiências de conciliação no âmbito da ação constitucional foi possível o estabelecimento de um acordo entre as vinte e sete unidades federativas e a União, o qual foi homologado pelo Pleno do STF, em Questão de Ordem julgada em 20 de maio de 2020, trazendo as bases do que veio a ser a Lei Complementar nº 176/2020.

2 DA DESCONFIANÇA À COOPERAÇÃO: CAMINHOS

Vive-se, hoje, um tempo de transformações aceleradas, que afetam regimes políticos, a compreensão e o conceito do político e da sociedade (Beck, 2018, p. 78). Como explica Ulrich Beck (2016, p. 23), “no início do século XXI, os espaços de ação são cosmopolizados, o que significa que o enquadramento da ação não é mais apenas nacional e integrado, mas global e desintegrado, contendo as diferenças entre regulações nacionais no direito, na política, na cidadania, nos serviços, etc.”. Para Klaus Schwab (2016, p. 16), está em curso uma quarta revolução industrial, iniciada na virada do século XXI com as seguintes características: internet ubíqua e móvel, sensores menores, mais poderosos e mais baratos, e emprego de inteligência artificial. Nela, observa-se a fusão de tecnologias de modo transversal nos domínios físicos, digitais e biológicos, que avança em ritmo exponencial e em nível global.

Esse conjunto de atributos está relacionado a três forças fundamentais que distinguem as tecnologias digitais. A primeira delas é a representação digital da informação. A segunda, o crescimento exponencial do poder do *hardware*, da internet de banda larga, do armazenamento e a respectiva miniaturização dos dispositivos digitais. A terceira força potencializa as duas primeiras: trata-se do aumento constante da capacidade de programação, o qual permite que uma crescente complexidade seja agregada, codificada e integrada às plataformas padronizadas de *software* (Sundararajan, 2018, p. 88-89; Brynjolfsson; McAfee, 2016, p. 90).

Tal cenário de desenvolvimento tecnológico acelerado impõe reações rápidas dos entes públicos, mas, nas federações, o processo de tomada de decisões tende a ser mais lento

(Scholta *et al*, 2019, p. 3.273). Mello e Ter-Minassian (2020, p. 13) destacam desafios que precisam ser contornados para o aproveitamento das oportunidades da economia digital e que são acentuados nos níveis local e regional de governo.

Um desses desafios é a escassez de habilidades digitais, que se manifesta de variadas formas: a falta de visão estratégica de líderes locais quanto aos potenciais benefícios da digitalização; a maior dificuldade de entes estaduais e municipais – especialmente os menores e os situados em áreas remotas – recrutarem trabalhadores de tecnologia da informação (TI) e de prepararem seus servidores para um ambiente de administração digital; e as barreiras digitais nas empresas e na população, que potencializam o risco de aprofundamento das desigualdades socioeconômicas. Como destacam os autores, “regiões e cidades com receita própria menor ou mais volátil ou altamente dependentes de transferências nacionais discricionárias ou com destinação específica, podem não ser capazes de garantir financiamento adequado para iniciativas de digitalização que envolvam um volume relativamente grande de investimentos plurianuais”² (Mello; Ter-Minassian, 2020, p. 15).

Segundo Mello e Ter-Minassian (2020, p. 16), a cooperação entre os entes federativos cumpre importante papel não somente para a digitalização eficiente dos serviços em âmbito local e regional, mas também para evitar que se acentuem as desigualdades regionais. Na ausência de suporte do ente central, a revolução digital provavelmente aprofundará desigualdades de renda e entre regiões dentro do território nacional. Para Bonduki e Cunha (2022, p. 528), o processo de adaptação dos governos à transformação digital pode promover inclusão social ou perpetrar uma maior exclusão de setores vulneráveis da sociedade. Essas conclusões aproximam-se da análise de Van Dijk (2020, p. 114-124), segundo a qual a digitalização tende a reforçar as desigualdades socioeconômicas relativas, pois indivíduos com altos níveis de renda e de propriedade, frequentemente com melhores formação, carreira e negócios, beneficiam-se mais dos efeitos econômicos positivos do uso das mídias digitais.

Além dos desafios oriundos da digitalização das relações econômicas e sociais, os episódios frequentes de emergências climáticas, como as enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul em maio de 2024, tensionam a capacidade de Estados federais de promoverem a prevenção e a resposta adequadas às crises. A política ambiental é transversal, por excelência, pois envolve uma gama de serviços públicos e de instrumentos de financiamento e de estímulo fiscal de competência das três esferas federativas. Mello e Jalles (2024, p. 4)

² No original: “Regions and cities with smaller or more volatile own revenue bases, or highly dependent on discretionary or earmarked national transfers, may not be able to ensure adequate funding for digitalization initiatives that involve relatively large, multiyear investments” (Mello; Ter-Minassian, 2020, p. 15).

apontam que a ocorrência de desastres naturais tende a aumentar as despesas e a reduzir receitas de entes subnacionais, o que pode ser amenizado por transferências do governo central. Para os autores, tais efeitos são provavelmente mais fortes a curto e médio prazo do que em períodos prolongados. Em todo caso, a cooperação intergovernamental é importante para que as diversas camadas da política ambiental, de contenção de riscos, de resiliência e de resposta às crises, sejam levadas em consideração e integrem uma divisão adequada de responsabilidades políticas, de gestão e financeiras (Mello; Jalles, 2024, p. 16).

Demarcados o ambiente de desconfiança que se depreende da formação do federalismo fiscal brasileiro e a premência de se desenvolverem espaços de cooperação para fazer frente às rápidas transformações sociais, econômicas e ambientais, propõe-se o exame de caminhos para a construção de um federalismo cooperativo equilibrado em duas perspectivas: institucional e jurisdicional. A primeira concentra-se nos espaços institucionais de cooperação intergovernamental para o fortalecimento do federalismo fiscal. A segunda destaca a importância de se praticar um modelo de jurisdição constitucional que, além de decidir, pontualmente, ações judiciais entre os entes federativos, envolva os entes em litígio em soluções negociadas para problemas complexos de desconfiança e de descoordenação. Trataremos de cada um deles nos tópicos seguintes.

2.1 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

A descentralização fiscal promovida pelo constituinte de 1988, com o aumento da base econômica do ICMS (Derzi, 1991, p. 361; Rezende, 2009, p. 12-17) e da autonomia para legislar sobre o imposto (AFONSO, 1994, p. 354), assim como da repartição de receitas pelo produto (Oliveira, 2020, p. 219), veio acompanhada de novas competências materiais dos entes estaduais e municipais para a execução de serviços públicos, as quais não foram transferidas de forma coordenada ou planejada (Bercovici, 2004, p. 67; Lopreato, 2022, p. 26). Arretche (1996) aponta que o processo de descentralização das políticas sociais caracterizou-se inicialmente por desigualdades nos ritmos de formulação, de execução e de resultados de implementação. Para Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), observou-se nas políticas sociais uma “descentralização espontânea, ou por ausência”, em que os Estados e os Municípios passaram a desenvolver políticas próprias, assumindo de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e por seu financiamento, na medida em que o governo federal foi perdendo capacidade de ação.

maioria das políticas sociais, como saúde, educação, habitação e saneamento, sem instrumentos claros de coordenação, abre espaço para efeitos como a superposição de políticas e a desigualdade territorial no fornecimento dos serviços públicos (Arretche, 2004, p. 22). Impactada pela perda de espaço fiscal relativo, a União passou a restringir transferências intergovernamentais de caráter voluntário (Afonso, 1994, p. 356) e a impor maior controle no endividamento público estadual e municipal, com o intuito de atender a uma política de estabilização econômica (Afonso, 1994, p. 365).

As primeiras tentativas de coordenação de políticas públicas sob a Constituição de 1988, ainda na década de 1990, tiveram como características a elaboração de estratégias específicas para determinadas políticas e a utilização de instrumentos fiscais pela União para engajar Estados e Municípios nas políticas setoriais. Ao tratar da política de saúde, Arretche (2004, p. 22) destaca a edição de portarias ministeriais como instrumentos de coordenação das ações nacionais. Tais instrumentos normativos, explica a autora, em grande medida, condicionam as transferências federais à adesão dos entes estaduais e municipais aos objetivos da política federal.

Por outro lado, na política de educação, para obter resultados como a redução das assimetrias internas nos territórios estaduais, a estratégia envolveu a aprovação de uma Emenda à Constituição para a instituição do Fundef, com a retenção de 15% das receitas de Estados e de Municípios em um fundo estadual, para posterior redistribuição de acordo com o número de matrículas ofertadas (Arretche, 2004, p. 24). Na mesma linha de análise, Celina Maria de Souza (2019, p. 3) observa a coordenação³ de políticas públicas no Brasil a partir da edição de emendas constitucionais e de regras que, entre outros aspectos, institucionalizaram seus fundos de financiamento e a vinculação de recursos das três esferas de governo para a provisão das políticas de saúde e educação.

A par da coordenação federal de políticas sociais por meio de instrumentos financeiros, mecanismos de cooperação passaram a ser institucionalizados. A Emenda à Constituição nº 19/1998 conferiu a seguinte redação ao art. 241, CF/88: “[a] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos,

³ A autora analisa a distinção entre *cooperação* e *coordenação*: “Existem diferenças entre os dois conceitos. A principal é o caráter voluntário de uma (cooperação) e hierárquico da outra (coordenação). A cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões. Todavia, cooperação e coordenação podem ocorrer simultaneamente. O que varia é a ênfase dada a cada uma” (Souza, 2019, p. 7).

serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. A partir disso, foi editada a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. Os consórcios públicos podem adquirir personalidade jurídica de direito privado ou de direito público. Neste último caso, integram a administração indireta de todos os entes federativos consorciados (art. 6º, § 1º, Lei nº 11.107/2005).

Mendes *et al* (2022) realizaram levantamento de diversas bases de dados sobre consórcios públicos interfederativos no Brasil. Uma das principais conclusões da pesquisa é, justamente, a falta de compatibilidade entre as referidas bases e as limitações de cada uma delas para a precisa identificação do número de consórcios, de suas fontes de financiamento e de suas áreas de atuação. Não obstante, a análise dos dados permite a verificação de tendências relevantes. Uma delas decorre das informações da Munic, pesquisa do IBGE junto a todos os Municípios do País, nos anos de 2011, 2015 e 2019. Os autores constataram que, enquanto houve aumento na indicação de participação em consórcios horizontais, passando-se de 52,2% (2.905), em 2011, para 65,7% (3.665), em 2019, constatou-se acentuado declínio no percentual de Municípios consorciados com a União ou com Estados. Em 2011, 25,6% (1.423) dos Municípios afirmavam manter consórcios com Estados, percentual que caiu para 9,5% (532) em 2019. Já em relação à União, em 2011, 17,4% (966) dos Municípios informavam participar de consórcios, ao passo que, em 2019, apenas 0,5% (29) declaravam o referido vínculo (Mendes *et al*, 2022, p. 7).

A crise sanitária da Covid-19 intensificou a cooperação horizontal entre entes subnacionais, especialmente entre os Estados, diante do ambiente de hostilidade e de descoordenação nas relações verticais mantidas com a União (Abrucio *et al*, 2020). A experiência institucional de maior destaque foi o Consórcio Nordeste, formado pelos nove Estados da região, que, além de viabilizar compras públicas de insumos necessários ao enfrentamento da pandemia, criou um comitê científico para dar suporte aos governadores na tomada de decisões com base em evidências científicas e em boas práticas internacionais (Grin *et al*, 2022, p. 14). Grin *et al* (2022, p. 14) citam, ainda, a aptidão do consórcio para o desenvolvimento de inovações em nível subnacional, com o compartilhamento das experiências entre os entes federativos, chegando a fornecer soluções para a política nacional, e exemplificam com o respirador Elmo, desenvolvido no âmbito no Estado do Ceará, posteriormente registrado na ANVISA e fabricado para utilização em todo o País. Atualmente, Estados das regiões Sul e Sudeste caminham para institucionalizar em suas legislações o Consórcio de Integração Sul e Sudeste (COSUD), aprofundando a cooperação

horizontal em nível regional⁴.

É fundamental compreender que, mais do que uma reunião administrativa de Estados em consórcios para facilitar a prestação de serviços em áreas específicas, o desenho institucional dos atuais consórcios públicos em nível estadual parece ter atingido uma dimensão mais relevante sob dois aspectos. O primeiro deles é a pretensão de compartilhar experiências em múltiplas áreas de atuação do poder público em longo prazo. Isso envolve não somente a organização de políticas setoriais, mas também o fortalecimento político para a aprovação de projetos legislativos importantes perante o Congresso Nacional. O segundo reside na participação direta de governadores nas tomadas de decisão e na execução das ações dos consórcios públicos⁵. A criação de ambientes institucionais para a cooperação com a participação direta das autoridades com maior poder decisório em nível estadual pode contribuir para o fortalecimento da Federação em duas dimensões a ela inerentes (Prado, 2013, p. 136): a construção de consensos capazes de arrefecer a competição horizontal e a criação de poder coletivo dos entes estaduais para a preservação de sua autonomia nas relações verticais, ainda que sob a coordenação do ente federal.

A experiência brasileira de coordenação de políticas setoriais pelo ente federal somada à crescente importância dos consórcios públicos horizontais nos níveis estadual e municipal parece-nos fornecer uma oportunidade de desenvolvimento de instituições de perfil cooperativo também em nível vertical, com maior equilíbrio de poder entre as esferas federativas. Com efeito, a predominância da utilização de instrumentos financeiros como as transferências voluntárias como medida de indução de engajamento de Estados e de Municípios a políticas federais⁶ pode comprometer a autonomia dos entes federativos, sobretudo se os instrumentos do federalismo fiscal brasileiro garantidores da autonomia

⁴ O Protocolo de Intenções do COSUD pode ser consultado em: <https://www.cosud.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/PROTOCOLO-DE-INTENCOES-ENTRE-OS-ESTADOS-DA-REGIAO-SUL-E-SUDESTE.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁵ Veja-se, à guisa de exemplo, a apresentação da reunião do COSUD de outubro de 2023: “O Consórcio de Integração Sul e Sudeste – COSUD foi criado em março de 2019 para fortalecer a cooperação entre os Governos de ambas as regiões e assim impulsionar ações socioeconômicas e ambientais em prol do Brasil. As áreas de Meio Ambiente, Segurança Pública, Assistência Social, Cultura, Infraestrutura, Saúde, Esporte, Turismo, Mobilidade, Educação, Desenvolvimento Econômico, Inovação, Tecnologia e Eficiência na Gestão estão entre os temas discutidos. Estes e outros assuntos são pauta da mobilização dos governadores e gestores dos sete estados envolvidos: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Estes estados acolhem mais de 114 milhões de habitantes, o que corresponde a 56,5% dos brasileiros. Além disso, representam 70% do PIB (Produto Interno Bruto) nacional, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Todos os estados já abriram suas portas para os encontros do COSUD. Em outubro de 2023, o evento volta a São Paulo, com programação de três dias na capital do Estado. Serão realizados painéis sobre Segurança Pública e Meio Ambiente envolvendo governadores dos sete estados” (<https://www.cosud.sp.gov.br/>). Acesso em: 01 out. 2024.

⁶ Para uma análise do papel das subvenções federais no processo de centralização do federalismo norte-americano, ver “O Federalismo Norte-Americano Atual” (Schwartz, 1984).

financeira (as competências tributárias e o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias) não conferirem a disponibilidade orçamentária necessária à prestação dos serviços públicos.

Por outro lado, autores como Celso Furtado (1999, p. 55-56), Gilberto Bercovici (2004, p. 42-49) e Gurgel de Faria (2010, p. 116-124), ao referirem a experiência de cooperação federativa do Conselho Deliberativo dos anos iniciais da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁷, destacam a importância da participação direta das instâncias políticas decisórias mais relevantes em nível estadual no planejamento e na tomada de decisões da entidade federal. Vai nessa linha a iniciativa do Poder Executivo federal de instituir o Conselho da Federação (Decreto nº 11.495/2023), cujo Plenário contempla, entre outros membros, o Presidente e o Vice-Presidente da República, representantes do Fórum dos Governadores e dos Consórcios Interestaduais das regiões, além de membros da Frente Nacional de Prefeitos, da Associação Brasileira de Municípios e da Confederação Nacional de Municípios.

A cooperação traduz o modelo de federalismo normatizado pela Constituição de 1988 e, como dito acima, o dinamismo das relações econômicas e sociais próprio da quarta revolução industrial e o enfrentamento de desafios como as emergências climáticas impõem o desenvolvimento de espaços institucionais para o compartilhamento de experiências, de tecnologia e de soluções em serviços públicos pelos entes federativos. Trata-se de percepção já identificada na doutrina. Afonso, Castro e Monteiro (2023, p. 27) reconhecem o potencial da institucionalização de fóruns intergovernamentais e interlegislativos, nas formas cooperativas, consultivas e coercitivas para o fortalecimento da Federação e para a coordenação de reformas e de provisão de serviços públicos. Para os autores, propostas como a da Frente Nacional de Prefeitos, voltada à pactuação de estratégias e de políticas públicas que envolvam os três níveis de governo, e a de criação de um Conselho Nacional de Governança Pública (Mendes; Afonso; Veras, 2020), podem oferecer caminhos mais eficientes para o fortalecimento do pacto federativo no contexto da economia digital.

Há de se recordar, ainda, que a já referida EC nº 132/2023 (reforma tributária do consumo) representou uma grande concertação entre os entes da federação, que participaram ativamente dos debates e apoiaram a proposta⁸, no afã de introduzir uma forma de tributação

⁷ O Conselho Deliberativo da SUDENE foi previsto no art. 5º da Lei nº 3.692/1959.

⁸ A título de exemplo, consultar: <https://www.camara.leg.br/noticias/977563-governadores-demonstram-apoio-a-reforma-tributaria-mas-sugerem-mudancas/>. Acesso em: 01 out. 2024; e <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/28/prefeitos-apoiam-reforma-tributaria-mas-pedem-autonomia-na-arrecadacao>. Acesso em: 01 out. 2024.

mais moderna sobre tal fonte de riqueza (consumo) e arrefecer a guerra fiscal entre estados e municípios, com a adoção do princípio do destino, tanto no que diz respeito aos primeiros (estados), pondo fim a incentivos para estabelecimentos produtores, como em relação aos segundos (municípios), pois perde a importância acerca da sede do estabelecimento prestador do serviço.

2.2 PERSPECTIVA JURISDICIONAL

A doutrina reconhece que um efeito da extensa constitucionalização dos sistemas tributário e financeiro é a frequente submissão de controvérsias dessa natureza ao exame do Supremo Tribunal Federal (STF) (Afonso, Porto, Fuck, 2020, p. 230; Barroso; Barbosa, 2016, p. 10; Coêlho, 2015, p. 43-44). Além dos aspectos financeiros e tributários, a distribuição de competências apresenta alto grau de detalhamento em nível constitucional, valendo-se o constituinte das competências materiais comuns e das competências legislativas concorrentes para a distribuição federativa de responsabilidades em áreas fundamentais para a sociedade brasileira, como a saúde, a educação, o saneamento básico, a habitação e o meio ambiente. Explica Torres (2017, p. 122) que a existência de um tribunal constitucional capaz de arbitrar conflitos federativos faz parte da organização institucional do federalismo. Um dos dispositivos concretizadores de tal premissa teórica é o art. 102, I, *f*, CF/88, que atribui ao STF a competência para processar e julgar, originariamente, “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”.

Estudos elaborados com base em análise de decisões do STF em conflitos federativos apontam que a jurisprudência do Tribunal contribuiu para o fortalecimento das competências da União, impondo a Estados e a Municípios o desenho institucional atribuído pelo ente federal às diversas políticas, especialmente em razão da interpretação adotada pela Corte acerca do princípio da predominância do interesse na definição das competências constitucionais (Godoy; Tranjan, 2023, p. 3-6). A análise empírica de Costa e Benvindo (2014, p. 59) constata grande número de decisões que garantem as competências da União, invalidando leis estaduais, o que, para os autores, revela o desempenho de um papel pelo STF na manutenção de um modelo de federalismo no qual prepondera o interesse do ente federal, a despeito das teorias que afirmam a inexistência de subordinação jurídica entre os entes federativos.

O processo de aceleração e de sofisticação dos arranjos institucionais interfederativos

horizontais durante a pandemia da Covid-19, discutido no tópico anterior, encontrou eco nas manifestações do STF acerca da constitucionalidade de atos legislativos estaduais e municipais editados no exercício da competência legislativa concorrente em matéria de defesa da saúde. A pesquisa empírica de Godoy e Tranjan (2023) procedeu ao levantamento das decisões da Corte em controle concentrado de constitucionalidade e em ações cíveis originárias sobre conflitos de competência entre entes federativos, no período compreendido entre março de 2020 e janeiro de 2021, totalizando 93 ações judiciais. Segundo os autores, “nos casos em que havia conflito de competência entre União e estados (24 ações), em 79% dos casos foi reconhecida a competência dos estados/municípios (19 ações)” (Godoy; Tranjan, 2023, p. 10). Ao analisar os dados de forma qualitativa, os autores concluem que a atuação do STF durante a pandemia teve viés descentralizador, tanto no número de decisões proferidas quanto na abrangência de temas com julgamentos favoráveis a Estados e a Municípios (Godoy; Tranjan, 2023, p. 14).

Ainda é cedo para afirmar que há uma mudança de paradigma na forma como o STF interpreta as regras constitucionais de repartição de competência entre os entes federativos. A urgência que se impunha no combate à pandemia e a dificuldade na construção de respostas coordenadas produziram um contexto político e jurídico peculiar, no qual se produziu o que se chegou a denominar à época de “jurisprudência de crise” (Mendes, 2020). No entanto, ao se tratar de perspectivas jurisdicionais para o fortalecimento do federalismo cooperativo no Brasil, a adoção de caminhos interpretativos que garantam a autonomia dos entes estaduais e municipais e a efetiva participação na tomada de decisões quanto ao desenho das políticas sociais parece-nos um componente a ser destacado. De fato, o reconhecimento de espaços de legislação e de execução a Estados e a Municípios em áreas de competência concorrente e comum, assim como a legitimação da atuação consorciada de entes estaduais e municipais para a elaboração e a execução de políticas públicas, contribuem para o engajamento da União em iniciativas de coordenação e de cooperação federativas.

Rovira (1981, p. 256) sustenta que o princípio da lealdade à Federação desempenha importante papel antes, durante e depois do processo judicial em que se resolvam conflitos federativos. Para o autor, antes do processo, seria preciso buscar um acordo satisfatório para as partes. Ajuizada a ação, os entes haveriam de se comportar de modo colaborativo com o bom andamento do processo. Após, deveriam de manter a lealdade ao estrito cumprimento da decisão. Entende-se, contudo, que não se deve, atualmente, limitar a busca da negociação ao momento anterior à submissão de conflitos federativos à jurisdição constitucional. O princípio da lealdade à Federação exige o comprometimento dos entes federativos com a busca pela

cooperação e pela conciliação, sempre que possível, também no curso das ações judiciais, e a condução do processo constitucional que estimule e propicie meios de colaboração entre as partes.

Com efeito, os conflitos federativos, por sua complexidade e por sua natureza transversal, a envolver as dimensões jurídica, política, econômica e social, constituem campo fértil para a busca dos métodos adequados de resolução de controvérsias. Georges Abboud (2021, p. 569) aponta a existência de uma crise do direito, decorrente da insuficiência dos mecanismos jurídicos tradicionais para lidarem com as questões que surgem nas sociedades complexas e dinâmicas. Diante dessa constatação, o autor defende a adoção de um paradigma de proceduralização, mais adequado à assimilação do conhecimento necessário à regulação de um tema. Discorre que a “ideia procedural básica é a de que os Tribunais ajam como verdadeiros árbitros de interesses, mediante a definição de condições de interação entre as instituições que consideram fazer jus à posição de decidir”. Trata-se, portanto, de a jurisdição constitucional optar por procedimentos que permitam às partes produzirem o conhecimento sem o qual não é possível regular um conflito que envolva situações sociais, políticas, tecnológicas e econômicas complexas (Abboud, 2021, p. 570).

Vale ressaltar, neste ponto, que o STF, por meio das Resoluções nº 697/2020, 775/2022 e 790/2022, institucionalizou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), integrado pelo Centro de Mediação e Conciliação (CMC/STF), pelo Centro de Cooperação Judiciária (CCJ/STF) e pelo Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF). Em despacho exarado em junho de 2023 na ADI 4.916/DF⁹, a ministra Cármen Lúcia encaminhou para o CESAL/STF o tema afeto ao regime de pagamento dos *royalties* devidos da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos sob regime de partilha, um dos mais intrincados do federalismo fiscal brasileiro. Nos termos do despacho, seria recomendada a tentativa de solução dialogada da controvérsia, “considerando o alto significado do tema e a imprescindibilidade do diálogo e da cooperação institucionais para a solução dos conflitos federativos” (Brasil, 2023).

Em disputas federativas recentes de natureza tributária e financeira, o STF valeu-se de sua jurisdição para oportunizar soluções consensuais. É o caso da ADO 25/DF, em que firmado acordo entre União e Estados para a recomposição das perdas com a expansão da imunidade tributária nas operações de exportação, e da ADPF 984/DF e da ADI 7.191/DF, em que homologado acordo entre as esferas federal e estadual relativo à Lei Complementar nº

⁹ Despacho estendido às ADIs nº 4.917/DF 4.918/DF 4.920/DF, 5.038/DF e 5.621/DF, todas com o mesmo objeto.

192/2022 e à Lei Complementar nº 194/2022, após intenso cronograma de conciliação. Chama-se à atenção, na metodologia adotada nas conciliações da ADPF 984/DF e da ADI 7.191/DF, a participação de observadores e de *experts* nomeados pelo juízo e incumbidos de responder quesitos propostos pelo julgador e pelas partes em negociação. Tais iniciativas revelam um caminho promissor para a resolução de temas federativos complexos, oportunizando a participação de representantes dos entes na construção de acordos federativos sob a autoridade jurisdicional do STF, o que confere elevada segurança jurídica ao processo conciliatório.

CONCLUSÃO

Pode-se identificar, em construções doutrinárias e jurisprudenciais, a existência do princípio da lealdade à Federação, decorrente da forma federativa de Estado, que obriga cada ente federativo a considerar o interesse do conjunto dos entes no exercício das competências constitucionais que lhe cabem, devendo buscar uma relação amistosa e de colaboração. A normatização desse princípio, no modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988, não impediu o surgimento de um ambiente de desconfiança federativa, marcado por fenômenos como a guerra fiscal, a instituição de contribuições federais não sujeitas à repartição federativa em substituição aos impostos e a desoneração da exportação de bens primários e semielaborados sem a adequada compensação financeira. Tal constatação revela-se especialmente problemática em um contexto de acentuados dinamismo e complexidade das sociedades digitais integradas em escala global e de crescentes emergências climáticas, que exige reações rápidas dos entes públicos.

Os caminhos para a cooperação federativa foram examinados em duas perspectivas: institucional e jurisdicional. Em relação à primeira, observou-se que, após um período, ao longo da década de 1990, marcado pela coordenação de políticas setoriais pelo ente federal mediante a utilização de instrumentos financeiros para engajar Estados e Municípios nas regras estabelecidas em nível central, tem ganhado força a cooperação horizontal em nível estadual e municipal, sob a forma dos consórcios públicos. A criação de ambientes institucionais para a cooperação com a participação direta das autoridades com maior poder decisório em nível estadual pode contribuir para o fortalecimento da Federação em duas dimensões a ela inerentes: a construção de consensos capazes de arrefecer a competição horizontal e a criação de poder coletivo dos entes estaduais para a preservação de sua autonomia nas relações verticais, ainda que sob a coordenação do ente federal.

No que concerne à perspectiva jurisdicional, o reconhecimento judicial dos espaços de legislação e de execução a Estados e a Municípios em áreas de competência concorrente e comum, assim como a legitimação da atuação consorciada de entes estaduais e municipais para a elaboração e a execução de políticas públicas, podem contribuir para o engajamento da União em iniciativas de coordenação e de cooperação federativas. Ademais, os conflitos federativos, por sua complexidade e por sua natureza transversal, a envolver as dimensões jurídica, política, econômica e social, constituem campo fértil para a busca dos métodos adequados de resolução de controvérsias. Há exemplos bem-sucedidos na ADO 25/DF, na ADPF 984/DF e na ADI 7.191/DF, os quais revelam um caminho promissor para a resolução de temas federativos complexos, oportunizando a participação de representantes dos entes na construção de acordos federativos sob a autoridade jurisdicional do STF, o que confere elevada segurança jurídica ao processo conciliatório.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Direito Constitucional Pós-Moderno*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020.

AFONSO, José Roberto R. Descentralização Fiscal: revendo ideias. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 353-390, 1994.

AFONSO, José Roberto R.; CASTRO, Kleber Pacheco de; MONTEIRO, Bernardo Motta. Diálogo e reconstrução federativa. *Conjuntura Econômica*, p. 26-29, jan. 2023.

AFONSO, José Roberto R.; PORTO, Lais Khaled; FUCK, Luciano Felício. Sistema Constitucional versus Novos (e Desconhecidos) Tributos. In: AFONSO, José Roberto R.; SANTANA, Hadassah L. (Coord.). *Tributação 4.0*. São Paulo: Almedina, 2020.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, jun. 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr./jun. 1999.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, jun. 1996.

BARROSO, Luís Roberto; BARBOSA, Marcus Vinicius Cardoso. Direito Tributário e o Supremo Tribunal Federal: passado, presente e futuro. *Universitas JUS*, v. 27, n.1, p. 1-20, 2016.

BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

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

BONDUKI, Manuel R.P.C.; CUNHA, Maria Alexandra V. Coordination of the Digital Transformation of Governments in Federalist Context: Hierarchy, Markets and Network-Based Instruments' Effects on Subnational Governments' digital service delivery. *Proceedings of the 15th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 2022)*, p. 528-533, Oct. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Ação Cível Originária 3.329/DF*. Relatora Ministra Rosa Weber. Diário da Justiça Eletrônico de 28 de janeiro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 750/RJ*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico de 09 de março de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.916/DF*. Despacho da Ministra Cármen Lúcia. Diário da Justiça Eletrônico de 15 de junho de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25/DF*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico de 17 de agosto de 2017.

BRYNJOLFSSON, Erik; McAfee, Andrew. *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. 2 ed. New York/London: W.W. Norton & Company, 2016.

CARRAZZA, Roque Antonio. O princípio federativo, a lealdade federativa, a guerra fiscal e os repasses das quotas financeiras constitucionalmente devidas às pessoas políticas, mormente aos municípios. *Revista da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo*, v. 3, n. 1, jan./dez. 2014.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?: o Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541 . Acesso em: 14 nov. 2023.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Repartição das Receitas Tributárias – Finanças Públicas

– Normas Gerais e Orçamentos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 33, p. 351-402, 1991.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GODOY, Miguel Gaulano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, v. 19, e2311, 2023.

GRIN, Eduardo José et al. The Pandemic and the Future of Brazilian Federalism. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania – FGV EAESP*, v. 27, n. 87, p. 1-19, mai./ago. 2022.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 22, n. 87, p. 5-22, jul./set. 1985.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, jan./abr. 2022.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. *Reforma Tributária no Brasil: Ideias, Interesses e Instituições*. Curitiba: Juruá, 2014.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005.

MARTIN, Janire Mimentza. El Desarrollo Histórico del Principio de Lealtad Federal en el Derecho Alemán. *Revista de Derecho Político*, n. 109, p. 261-294, Sep./Dec. 2020.

MELLO, Luiz de; JALLES, João Tovar. Natural disasters and intergovernmental relations: more or less decentralisation?. *Regional Studies*, p. 1-18, Feb. 2024.

MELLO, Luiz de; TER-MINASSIAN, Teresa. *Digitalisation Challenges and Opportunities for Subnational Governments*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, n. 31, Apr. 2020.

MENDES, Constantino Cronemberger et al. *Consórcios Públicos Interfederativos no Brasil: descrição das principais fontes e informação e resultados preliminares*. IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Nota Técnica nº 31, jul. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. *Consultor Jurídico*, 11 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais/#sdfootnote2sym>. Acesso em: 18 jul. de 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; AFONSO, José Roberto R.; VERAS, Diego Viegas. Combate à pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação, cooperação e consórcio. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís; AFONSO, José Roberto R. *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil: propostas para gestão pública e para políticas*

sociais e econômicas. São Paulo, Almedina, 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

PRADO, Sérgio. A “Federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 120-197.

REZENDE, Fernando. *ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças*. Cadernos Fórum Fiscal nº 10. Brasília: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros e Fundação Getúlio Vargas, 2009.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. *Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença*, v. 16, n. 1, p. 335-362, jan./jun. 2018.

ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986.

SCAFF, Fernando Facury. A desconfiança legítima no federalismo fiscal e a ADPF 523. *Revista Consultor Jurídico*, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-10/contas-vista-desconfianca-legitima-federalismo-fiscal-adpf-523>. Acesso em: 18 jul. 2024.

SCHOLTA, Hendrik et al. Fast and Federal – Policies for Next-Generation Federalism in Germany. *Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences*, p. 3.273-3.282, 2019.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário nacional internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, suplemento 2, 2019.

SUNDARARAJAN, Arun. *Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão*. São Paulo: Editora Senac, 2018.

TORRES, Heleno Taveira. Federalismo Fiscal e Reforma Política. *Revista do Advogado*, a. 37, n. 135, p. 118-125, out. 2017.

VAN DIJK, Jan. *The Digital Divide*. Cambridge/Medford: Polity Press, 2020.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*:

anotações e reflexões para futuras reformas. Texto para discussão n. 405. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1996.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, p. 3-19, jun. 1997.