

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

LUIZA KARASSAWA HERZBERG

**A IMPLICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO
FEDERALISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Franca - SP

2025

LUISA KARASSAWA HERZBERG

**A IMPLICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO
FEDERALISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Universidade Estadual Paulista “Júlio de
Mesquita Filho”, como pré-requisito para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Orientador: Prof. Dr. Murilo Gasparido

Franca - SP

2025

H582i

Herzberg, Luisa Karassawa

A implicação das relações intergovernamentais do federalismo na implementação de políticas públicas / Luisa Karassawa Herzberg. -- Franca, 2025

90 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Murilo Gasparido

1. federalismo. 2. relações intergovernamentais. 3. competências federativas. 4. políticas públicas de saúde, assistência social e educação. 5. cooperação federativa. I. Título.

LUISA KARASSAWA HERZBERG

**A IMPLICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO
FEDERALISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Data da defesa: 27/11/2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Murilo Gaspardo
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Prof. Dr. Vinicius Consoli Ireno Franco
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Prof. Dr. Moisés Coelho Castro
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha mãe, que mesmo à distância esteve presente em cada etapa desta jornada. Seu apoio incondicional, sua empatia em sentir minhas angústias e alegrias como se fossem suas, tornaram o caminho mais leve, mesmo nos momentos mais difíceis.

Ao meu pai, que sempre acreditou em mim, mesmo quando eu duvidava da minha própria capacidade. Seu incentivo e confiança foram fundamentais para que eu seguisse em frente, acreditando que sim, tudo é possível.

Ao meu “Di”, meu avô querido, que com sua alegria contagiante e entusiasmo sempre me iluminaram e inspiraram. Em momentos em que me faltavam forças, foi a sua presença, seu carinho e suas palavras de encorajamento que me impulsionaram a continuar.

À minha “Ba”, minha avó amada, que me acompanhou com tanto orgulho desde o início, lá atrás, quando sonhávamos com a entrada na faculdade, e que, até hoje, sei que continua comigo todos os dias, presente em cada passo, em pensamento e em coração.

Aos meus irmãos, que sempre estiveram ao meu lado, torcendo e me apoiando com amor e parceria.

Aos meus amigos, que estiveram presentes em tantos momentos, me ajudando com apoio, incentivo e muitas risadas. Vocês tornaram este percurso mais leve, mais bonito e possível.

E ao meu orientador, por toda atenção, paciência e disponibilidade ao longo deste processo. Sua orientação foi importante para que eu conseguisse chegar até aqui.

A cada um de vocês, meu mais sincero e profundo agradecimento. Este trabalho é também de vocês.

RESUMO

O presente trabalho analisa as implicações das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro para a implementação de políticas públicas, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. A descentralização política e fiscal promovida pela Constituição Federal redefiniu as bases do pacto federativo e consolidou a autonomia dos entes subnacionais, alterando significativamente a dinâmica de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A pesquisa, de natureza qualitativa e método dedutivo, fundamenta-se em análise teórico-documental, com base na doutrina, legislação e jurisprudência pertinentes. O primeiro capítulo aborda os fundamentos do federalismo e a repartição de competências, evidenciando que a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre autonomia e coordenação entre os entes federativos. O segundo capítulo examina a capacidade financeira e tributária dos entes, destacando o papel das transferências intergovernamentais e das vinculações constitucionais de receitas para a manutenção da autonomia fiscal e o cumprimento das obrigações constitucionais em áreas essenciais. O terceiro capítulo discute o papel das relações intergovernamentais na execução das políticas públicas, com ênfase nos sistemas nacionais de políticas sociais e nos mecanismos de cooperação institucional. Conclui-se que o modelo federativo brasileiro, ao mesmo tempo em que assegura autonomia política e administrativa, impõe a necessidade de coordenação e compartilhamento de responsabilidades entre os níveis de governo, sendo essa cooperação condição essencial para a efetividade das políticas públicas e para a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

Palavras-chave: federalismo. relações intergovernamentais. competências federativas. políticas públicas de saúde, assistência social e educação. cooperação federativa.

ABSTRACT

This paper analyzes the implications of intergovernmental relations in Brazilian federalism for the implementation of public policies, particularly since the 1988 Federal Constitution. The political and fiscal decentralization promoted by the Federal Constitution redefined the foundations of the federative pact and consolidated the autonomy of subnational entities, significantly altering the dynamics of cooperation between the Union, States, the Federal District, and Municipalities. The research, of a qualitative nature and deductive method, is based on a theoretical-documentary analysis, drawing on relevant doctrine, legislation, and case law. The first chapter addresses the fundamentals of federalism and the distribution of powers, highlighting that the effectiveness of public policies depends on the articulation between autonomy and coordination among the federative entities. The second chapter examines the financial and tax capacity of these entities, emphasizing the role of intergovernmental transfers and constitutional revenue allocations in maintaining fiscal autonomy and fulfilling constitutional obligations in essential areas. The third chapter discusses the role of intergovernmental relations in the execution of public policies, with an emphasis on national social policy systems and mechanisms of institutional cooperation. It is concluded that the Brazilian federative model, while ensuring political and administrative autonomy, imposes the need for coordination and shared responsibility among government levels, with such cooperation being essential for the effectiveness of public policies and the realization of social rights guaranteed in the 1988 Constitution.

Keywords: federalism; intergovernmental relations; federative powers; public policies in health, social assistance, and education; federative cooperation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Percentuais das Transferências Constitucionais Diretas e Indiretas entre Entes Federativos	44
Quadro 2 – Composição e Percentuais das Fontes de Financiamento do Fundeb	50
Quadro 3 – Tipos de Transferências Constitucionais entre Entes Federativos	51
Quadro 4 - Percentuais mínimos para aplicação em saúde e educação	54

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	12
2.1.	Federalismo e Características do Estado Federal Brasileiro.....	12
2.2.	Competências dos Entes Federados.....	16
2.2.1.	Autonomia dos Entes Federados.....	17
2.2.2.	Competências Não Legislativas.....	19
2.2.2.1.	Competência Comum de Todos os Entes.....	19
2.2.2.2.	Competência Exclusiva ou Enumerada.....	22
2.2.3.	Competências Legislativas.....	24
2.2.3.1.	Competência Privativa da União.....	24
2.2.3.2.	Competências Concorrentes.....	24
2.2.3.3.	Competências dos Estados, Municípios e Distrito Federal.....	26
2.2.4.	Aspectos Relevantes das Competências Federativas.....	26
2.3.	A Intervenção Federal como Exceção à Autonomia dos Entes.....	28
2.4.	A Constituição de 1988 e o Avanço da Proteção Social no Brasil.....	29
3	CAPACIDADE FINANCEIRA E AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS.....	32
3.1.	Competência dos Entes Federal no Sistema Tributário Nacional.....	32
3.1.1.	A Estrutura da Competência Tributária.....	34
3.2.	Transferências Intergovernamentais.....	38
3.2.1.	Requisitos para um Sistema Adequado de Transferências Intergovernamentais.....	39
3.2.2.	Transferências Verticais Voluntárias.....	41
3.2.3.	Transferências Constitucionais Mandatórias.....	41
3.2.4.	Disparidades Regionais e Guerra Fiscal.....	45
3.3.	Fundos de Destinação.....	48
3.3.1.	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.....	49
3.4.	Despesas Mínimas Obrigatórias.....	51
3.5.	Considerações do Capítulo.....	55
4	POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO...	57
4.1.	Fundamentos das Políticas Públicas no Estado Federativo.....	57
4.1.1.	As Políticas Públicas no Estado Social.....	57
4.1.2.	As Relações Intergovernamentais e o Modelo Cooperativo.....	59
4.1.3.	Direito Administrativo e Escolha Política.....	64
4.2.	Sistemas Nacionais de Políticas Públicas.....	68
4.2.1.	Sistema Único de Saúde (SUS).....	68
4.2.2.	Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....	71
4.2.3.	Sistema Nacional de Educação (SNE).....	74

4.3.	Regionalização e Gestão Territorial Compartilhada.....	76
4.3.1.	Escalas Regionais e Locais.....	77
4.3.2.	Consórcios Intermunicipais.....	79
5	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS.....	84

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, constitui um elemento central para a compreensão da implementação de políticas públicas no país. A descentralização política e fiscal promovida pela Constituição alterou profundamente as relações intergovernamentais, conferindo autonomia aos entes federativos. Como observa Arretche (2000, p. 46-47), a autoridade política de governadores e prefeitos não deriva mais do Governo Federal, mas, ao contrário, do voto popular direto, ao mesmo tempo em que os municípios foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade máxima em sua circunscrição.

Essa reorganização institucional trouxe à tona a necessidade de compreender a relação entre a distribuição de competências e a efetividade das políticas públicas. Cármen Lúcia (1996, p. 185) destaca que não é o número de competências que se deve considerar, mas a qualidade, a natureza e a significação política das competências repartidas, enfatizando que a existência de recursos financeiros compatíveis com essas competências é essencial para que a descentralização seja eficaz. Em outras palavras, a simples atribuição de funções sem capacidade administrativa e financeira inviabiliza a execução das políticas públicas.

Além disso, como aponta Sales (2022, p. 91), nos sistemas federativos, a formulação de políticas públicas envolve, prioritariamente, a definição sobre quem deve agir, muitas vezes se sobrepondo à pergunta sobre o que deve ser feito. Nesse contexto, o modelo federativo brasileiro condiciona não apenas a distribuição de responsabilidades, mas também a própria estrutura e execução das políticas públicas, tornando imprescindível o entendimento da cooperação entre os entes federativos e da relação entre competências e recursos.

Ante o exposto, este trabalho tem como objetivo analisar de que maneira a repartição de competências no federalismo brasileiro constitui a base para a implementação de políticas públicas, levando em consideração a autonomia política, a capacidade financeira dos entes federativos e os desafios práticos da cooperação intergovernamental. Para a análise do caso brasileiro, será utilizado como marco a Constituição Federal de 1988. Essa escolha se justifica porque a nova Constituição redefiniu não apenas as bases do pacto federativo brasileiro, mas também as diretrizes das políticas sociais no país. Não se pretende, contudo, ignorar que as raízes do Estado de Bem-estar Social no Brasil remontam a períodos anteriores (Frazese; Abrucio, 2009, p. 31).

A pesquisa desenvolvida adota o método dedutivo, partindo da análise teórica geral do federalismo e da repartição de competências prevista na Constituição Federal de 1988 para, posteriormente, examinar como essas estruturas jurídicas e institucionais se refletem na implementação de políticas públicas no contexto brasileiro. O estudo tem natureza qualitativa, uma vez que busca compreender, a partir da interpretação normativa e doutrinária, as relações intergovernamentais e os desafios práticos decorrentes da autonomia e da cooperação entre os entes federativos.

Trata-se de uma pesquisa teórico-documental, fundamentada na análise bibliográfica e normativa. Foram examinadas obras doutrinárias de autores nacionais e estrangeiros sobre federalismo, descentralização e políticas públicas, bem como artigos científicos, decisões do Supremo Tribunal Federal e dispositivos constitucionais e legais pertinentes. A Constituição Federal de 1988 foi utilizada como marco normativo principal, por estabelecer as bases da organização federativa e redefinir o papel dos entes subnacionais na gestão de políticas públicas sociais.

O primeiro capítulo dedica-se ao exame conceitual e jurídico do federalismo brasileiro, abordando sua formação histórica, suas principais características e, especialmente, a repartição de competências legislativas e administrativas entre os entes federativos. Busca-se evidenciar como essa estrutura constitucional de competências influencia a autonomia política e administrativa dos entes e estabelece as bases para a formulação e execução das políticas públicas.

O segundo capítulo concentra-se na análise da capacidade financeira e tributária dos entes federativos, examinando a repartição de receitas, as transferências intergovernamentais obrigatórias e voluntárias e os efeitos dessas dinâmicas sobre a autonomia fiscal e a efetividade das ações governamentais. Por fim, o terceiro capítulo discute a implementação das políticas públicas no contexto federativo brasileiro, destacando os mecanismos de cooperação intergovernamental, os instrumentos jurídicos e institucionais que viabilizam essa articulação, bem como os desafios práticos e estruturais que condicionam a efetividade e a coordenação das ações entre os diferentes níveis de governo.

Dessa forma, compreender a dinâmica do federalismo brasileiro e a repartição de competências entre os entes federativos revela-se essencial para entender as condições institucionais e financeiras que sustentam a implementação das políticas públicas. Essa análise contribui não apenas para identificar os limites e possibilidades da cooperação intergovernamental, mas também para refletir sobre o papel do Direito na efetivação dos

direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Como afirma Bucci (2023, p. 101), a necessidade de compreender as políticas públicas no Direito se intensifica com a demanda de concretização dos direitos sociais.

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

2.1. Federalismo e Características do Estado Federal Brasileiro

O Estado Federal corresponde a uma forma de Estado criada pelos norte-americanos no final do século XVIII (Dallari, 1986, p. 7). Entretanto, é necessário um exame pormenorizado dessa espécie de aliança de Estados e de suas implicações políticas e jurídicas que mostra a existência de ambiguidades e conflitos, assim, o Estado Federal se torna um sistema de constante tensão, equilibrando-se fatores que são de convergência e de contradições. Trata-se dos paradoxos e imperfeições da fórmula federativa (Dallari, 1986, p. 49).

Nesse sentido, Martins (2025, p. 1092) dividiu algumas características em comum do Estado Federal. A primeira delas é que a união faz nascer um novo Estado, que possui soberania e independência, perdendo os entes federativos essa natureza e, o laço que une a Federação é a Constituição. Além disso, não existe o direito de secessão, pois o Estado Federal é formado “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º, caput, CF). Sobre isso,

A Federação é fenômeno de Direito Interno, fundamentalmente de Direito Constitucional, caracterizando-se pela existência de uma organização política nacional sobreposta a todas as ordens que, setorialmente, conciliam-se e aplicam-se em condomínio jurídico no Estado. As entidades federadas não se qualificam pela soberania, característica exclusiva da entidade nacional. Sem soberania, elas carecem do poder de secessão, ficando restritas ao exercício de suas competências, cuja descrição é constitucionalmente estabelecida (Rocha, 1996, p. 176).

A Constituição define as competências dos entes federativos, permitindo-lhes conceder diferentes graus de autonomia. Além disso, estabelece a repartição das receitas públicas, uma vez que o exercício dessas competências implica em despesas. No mais, “o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas” (Martins, 2025, p. 1093), afirmando Dallari que

[...] existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição Federal (Martins, 2025, p. 1093).

Ainda, Martins (2025, p. 1096) estabelece que o federalismo de um país pode ser classificado em relação às seguintes espécies: origem, tratamento dos entes federativos, separação das competências dos entes federativos e níveis de entes federativos.

Em relação à origem do federalismo, este tem sido utilizado como alternativa ao Estado Unitário com um único centro de poder político. Contudo, ainda que a característica básica seja mantida, qual seja a multiplicidade de centros de poder, os arranjos são variados, incluindo algum traço diferenciador, sendo diversa a organização. Assim é que aparecem Estados, cantões, províncias, semicantões, repúblicas, repúblicas autônomas, territórios, distritos federais, numa grande variedade de arranjos, embora todos se definam como Estados Federais (Dallari, 1986, p. 50), cada qual com as suas peculiaridades, cada uma buscando ajeitar sua organização às singularidades de sua história e de suas necessidades (Rocha, 1996, p. 170).

O fato é que existe uma variedade de arranjos possíveis, a partir da idéia de conjugar, no mesmo Estado, vários centros de poder político. E toda essa variedade pode ser adequadamente ligada ao princípio federativo, o que, de um lado, amplia as possibilidades de uso desse princípio, mas, de outro, torna vago seu verdadeiro sentido, prejudicando o tratamento teórico das peculiaridades do Estado Federal (Dallari, 1986, p. 50).

No que diz respeito ao Brasil, a origem do federalismo se deu por desagregação ou de modo centrífugo, no qual o Estado unitário, na época da Constituição de 1824 e, com a Constituição de 1891, reconheceu autonomia às suas subdivisões territoriais, as províncias, que passaram a ser chamadas de Estados. José Luiz Quadros de Magalhães ressalta que

[...] a visão de nosso federalismo como federalismo centrífugo explica a nossa federação extremamente centralizada, que, para aperfeiçoar-se, deve buscar constantemente a descentralização. Somos um Estado federal que surgiu a partir de um Estado Unitário, o que explica a tradição centralizadora e autoritária que devemos procurar abandonar para construir uma federação moderna e um Estado democrático de Direito (apud Martins, 2025, p. 1097).

O conceito de descentralização refere-se à existência de uma estrutura plural no exercício do poder político, o que resulta em uma ordem jurídica única, porém marcada pelo pluralismo. Isso ocorre porque a manifestação do poder político no Estado se realiza, sobretudo, por meio da competência para produzir normas jurídicas e organizar as instituições políticas, conforme os parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico positivado (Rocha, 1996, p. 166). Portanto, o que define se um Estado segue um modelo centralizador ou

descentralizador é o grau de autonomia das entidades que o compõem, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de tomar decisões políticas e criar normas jurídicas próprias (Rocha, 1996, p. 167).

Ainda, Dallari (1986, p. 51) ressalta que independentemente das circunstâncias, se no momento da criação ocorre a centralização ou a descentralização, o federalismo sempre objetiva a consecução e manutenção, tanto da unidade, quanto da diversidade, procurando unir entidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns.

Por fim, após a promulgação da Constituição de 1988, foi construído um modelo mais democrático de federalismo, sobretudo quando comparado à trajetória histórica autoritária-centralista ou oligárquica-localista, garantindo mais espaços de autonomia, negociação, contrapesos e conflitos institucionalizados entre os níveis de governo (Abrucio; Sydow, 2018, p. 48).

Em relação ao tratamento dos entes federativos, o federalismo brasileiro é assimétrico, pois, embora a Constituição Federal de 1988 reconheça formalmente a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na prática há diferenças significativas quanto à capacidade política, administrativa e financeira entre eles. A União concentra a maior parte das competências legislativas e das receitas tributárias, o que gera uma dependência estrutural dos demais entes em relação ao poder central (Martins, 2025, p. 1098).

A título de exemplo, o artigo 23, parágrafo único, da Constituição dispõe que leis complementares deverão estabelecer normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Essa previsão busca justamente mitigar as desigualdades regionais e funcionais que decorrem dessa estrutura assimétrica. Segundo Oliveira (2010, p. 191), a cooperação federativa representa uma ferramenta essencial para enfrentar as dificuldades de coesão governamental e de harmonia política, frequentemente acentuadas pelas disparidades econômicas e sociais que marcam as diferentes regiões do país.

Em relação à competência, num Estado com vários governos, estes são diferenciados pela área em que atuam e pelos assuntos que lhes são entregues para decisão, assim, cada um dos governos tem suas próprias competências, sendo algumas exclusivas de cada e outras exercidas em comum por mais de um governo (Dallari, 1986, p. 53).

Na separação das competências dos entes federativos, em contraposição ao federalismo dual ou dualista, marcado pela forte separação dessas competências, o Brasil adota o Constitucionalismo cooperativo, no qual são criados organismos regionais protetivos,

que projetam a presença da União em amplas áreas do território nacional, com a crescente cooperação administrativa e financeira entre a União e os Estados (Martins, 2025, p. 1100).

Tem-se aqui a noção de descentralização territorial ou vertical, que compreende a transferência de poderes, competências ou funções para entes governamentais pertencentes a níveis inferiores ou menos abrangentes de governos, tais com o Estados e Municípios, visando a demonstrar a necessidade de integração para realização de ações conjuntas com finalidades em comum (Silva; Sampaio; Sousa, 2023, p. 80)

Federações com arranjo cooperativo (vertical) frequentemente possuem maior fortalecimento da entidade nacional, a qual detém o papel de orientar a formulação (policy decision making) e implementação (policy making) de políticas públicas (Silva; Sampaio; Sousa, 2023, p. 81). Como a Emenda Constitucional nº 112/2021 que elevou de 49% para 50% a transferência dos impostos de renda e sobre produtos industrializados aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (art. 159, I, CF). E, a EC nº 120/2022 que definiu a responsabilidade da União pelo vencimento dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, cabendo aos demais entes federativos conceder incentivos e benefícios adicionais para a valorização desses profissionais (art. 198, § 7º, CF).

Por fim, a Constituição Federal de 1988 implantou uma espécie de Federalismo Trino ou Federalismo de Segundo Grau, de modo que existem três níveis de poder quanto aos entes federativos: a União, os Estados (e o Distrito Federal) e os Municípios, todos considerados entes federativos, com certo grau de autonomia (Martins, 2025, p. 1100). Foi montado um processo inédito de descentralização, dando status federativo aos municípios, a despeito da grande desigualdade entre eles e de a maioria deles terem baixas capacidades estatais (Abrucio; Sydow, 2018, p. 48).

Embora considerado ente federativo sob o aspecto formal, o Município não participa diretamente do Congresso Nacional, motivo pelo qual alguns negam seu caráter de ente federativo sob o aspecto material (Martins, 2025, p. 1096). Martins (2025, p. 1100) explica que prevalece, na doutrina brasileira, o entendimento de que os Municípios não possuem o poder constituinte derivado decorrente, uma vez que se organiza por meio da Lei Orgânica, a qual deve guardar fidelidade não só à Constituição da República, mas também à respectiva Constituição do Estado e, ainda, não é passível de um controle de constitucionalidade, apenas de legalidade.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

[...] a Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo (ADI 1.842, rel. Min. Gilmar Mendes).

Assim, conclui-se que o federalismo brasileiro, originado de forma centrífuga, caracteriza-se por uma estrutura cooperativa, em que a Constituição de 1988 consolidou a autonomia dos entes federativos e promoveu maior descentralização. Apesar da predominância histórica de centralização da União, o modelo atual busca equilibrar unidade e diversidade, por meio da cooperação entre os diferentes níveis de governo para o desenvolvimento e o bem-estar nacional.

2.2. Competências dos Entes Federados

Ao adentrar no tema de competências dos entes federados, é importante ressaltar que Silva (2005, p. 479) explica como sendo ‘competência’ “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”, enquanto que ‘competências’ se trata das “diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Sob esse ângulo,

[...] o Estado Federal é concebido como um "Estado de Estados", com aparatos governamentais e administrativos próprios de cada componente, atuando nos limites de seus respectivos territórios, conjugados num aparato mais amplo, que atua no conjunto dos Estados federados, dando-se ao conjunto o nome de Estado Federal (Dallari, 1986, p. 53).

Nos sistemas constitucionais que adotam a forma federativa de Estado, a divisão de competências entre as entidades que o compõem é fundamental, pois identifica a autonomia de cada uma e torna eficiente o funcionamento do sistema jurídico. Esse sistema é formado por ordens jurídicas coordenadas e harmoniosas, que, embora distintas, coexistem dentro de uma única unidade, atuando sobre o mesmo território e submetendo o mesmo povo,

[...] para que esse consórcio de normas sistemicamente postas e simultaneamente aplicadas assegure a eficiência do sistema de Direito, e não o seu entrave ou o conflito quando do seu cumprimento, é que se impõe a definição precisa do objeto, limites e obrigações decorrentes da outorga de competências a cada qual das entidades (Rocha, 1996, p. 182).

E isso, já demonstra o funcionamento do Estado Federal, no qual os diferentes centros de poder político não estão hierarquizados, de modo que o poder federal não é superior ao estadual e este não é superior àquele, sendo que o que diferencia é a atribuição de competências, em que cada um é superior para tratar dos assuntos de sua competência e não há entre eles hierarquia ou subordinação (Dallari, 1986, p. 69).

No mais, o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, no qual a União tem a competência relativa às matérias e questões de predominante interesse geral e nacional, os Estados, as matérias e assuntos de predominante interesse regional e, os Municípios, os assuntos de interesse local (Silva, 2005, p. 478). E, ainda

[...] o objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação (Rocha, 1996, p.171).

Desse modo, trata-se de um modelo que combina a atuação normatizadora e indutora da União com implementação subnacional das políticas sociais, diante de um amplo *Welfare State* criado após promulgação da Constituição de 1988 (Abrucio; Sydow, 2018, p. 48).

2.2.1. Autonomia dos Entes Federados

A autonomia dos entes federativos no Brasil pode ser descrita a partir de quatro dimensões: auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração (Martins, 2025, p. 1124). Esses elementos permitem que cada ente, dentro de sua esfera de atuação, defina sua própria estrutura organizacional, escolha seus representantes, produza normas e administre políticas e serviços públicos de acordo com suas competências constitucionais.

Essa divisão dialoga diretamente com a classificação apresentada por Machado e Soares (2018), que identificam diferentes esferas de descentralização: política, legislativa, fiscal e administrativa. Assim, o auto-organização, relacionado à capacidade de cada ente de estabelecer sua estrutura normativa e institucional própria, conecta-se à descentralização política. O autogoverno, garantido pela eleição direta dos representantes de todos os níveis da federação, também corresponde a essa dimensão política, pois decorre da legitimidade democrática. Já a autolegislação encontra paralelo na descentralização legislativa, pois

envolve a competência normativa dos entes nos limites definidos pela Constituição. A autoadministração, por sua vez, está associada à descentralização administrativa, ao se referir à execução de políticas públicas e à gestão dos serviços em cada território.

Um ponto adicional trazido por Machado e Soares (2018) é a dimensão fiscal, que não aparece de forma explícita na divisão clássica, mas que se mostra indispensável para a efetividade das demais. A possibilidade de arrecadar receitas, gerir gastos e contrair empréstimos é condição essencial para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios consigam exercer de forma plena sua autonomia organizacional, política, legislativa e administrativa. Sem capacidade financeira, a autonomia tende a se tornar apenas formal, comprometendo a implementação de políticas públicas e o equilíbrio federativo. Essa dimensão fiscal, por sua relevância, será objeto de análise detalhada no próximo capítulo.

Assim, encaixando os entes federados nas divisões acima, tem-se que a União é formada pela reunião dos Estados-membros, desempenhando uma dupla função: no plano externo, representa a República Federativa do Brasil perante a comunidade internacional (art. 21, I, CF); no plano interno, configura-se como pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia. Essa autonomia manifesta-se pela capacidade de auto-organização, realizada por meio da Constituição Federal; de autogoverno, exercido pelos Poderes da República (Presidência da República, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal); de autolegislação, mediante a competência legislativa prevista na Constituição; e de autoadministração, por meio da execução das políticas públicas e da gestão administrativa.

Os Estados-membros, por sua vez, também gozam de autonomia própria, assegurada constitucionalmente. A auto-organização ocorre por meio da elaboração de suas Constituições Estaduais e da produção normativa decorrente; o autogoverno se concretiza com a eleição de seus representantes nos três Poderes estaduais (Governador, Assembleia Legislativa e Judiciário); a autoadministração é exercida na condução de seus serviços e políticas regionais; e a autolegislação se efetiva dentro da competência legislativa estadual, respeitando os limites da Constituição Federal (Martins, 2025, p. 1140).

Já os Municípios, ainda que se diferenciem dos demais entes por não possuírem poder constituinte derivado decorrente, por não participarem diretamente do Congresso Nacional e por não terem Poder Judiciário próprio, são reconhecidos como entes federativos e, portanto, titulares de autonomia. Essa autonomia se expressa na auto-organização, por meio da Lei Orgânica do Município; no autogoverno, garantido pela eleição de Prefeito e Vereadores; na autoadministração, com liberdade para gerir os serviços de interesse local; e na

autolegislação, nos limites das competências previstas na Constituição (Martins, 2025, p. 1146).

O Distrito Federal, por sua vez, ocupa posição peculiar dentro da federação. Por não estar subdividido em Municípios, exerce simultaneamente competências estaduais e municipais, de modo que sua autonomia também se concretiza nas quatro dimensões: auto-organização, por meio da Lei Orgânica do Distrito Federal; autogoverno, com a eleição do Governador e da Câmara Legislativa; autoadministração, na gestão de serviços públicos de sua responsabilidade; e autolegislação, no âmbito das competências a ele atribuídas pela Constituição.

Contudo, a sua autonomia é mitigada, uma vez que o Distrito Federal recebe auxílio da União para gerir parte de seus serviços públicos, no que se extrai do art. 21, XIV da Constituição Federal, instituído pela Emenda Constitucional n. 104/2019 que diz “Compete à União: XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”.

Entretanto, Franzese e Abrucio (2009, p. 29) pontuam que o impacto do federalismo vai além das macroestruturas, sendo igualmente relevante para o funcionamento das políticas públicas, desse modo, a análise da distribuição de competências entre os entes federativos, bem como da distribuição de recursos entre eles são, normalmente, o ponto de partida para a discussão.

Nesse caso, no âmbito da divisão das competências entre os entes federativos, Martins (2025, p. 1124) explica que todos possuem duas espécies de competências: a legislativa, relacionada à elaboração de leis e atos normativos; e a não legislativa, que abrange a competência política e administrativa. Para facilitar a compreensão e melhor visualizar os reflexos no tema deste trabalho, a análise seguirá essa divisão entre competência legislativa e não legislativa.

2.2.2. Competências Não Legislativas

2.2.2.1. Competência Comum de Todos os Entes

O artigo 23 da Constituição Federal dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja, aquelas atribuições que cabem de

forma igual a todos os entes federativos. Nesses casos, cada ente é igualmente competente e titular das funções previstas no dispositivo constitucional, devendo atuar no desempenho das atividades ali estabelecidas (Rocha, 1996, p. 251).

O inciso II da Constituição dispõe que é competência comum “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”, sendo assim, todos os entes federativos têm o dever de cuidar da saúde da população, não sendo apenas encargo atribuído à União (Martins, 2025, p. 1125).

Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

[...] o Estado deve criar para prover serviços médico-hospitalares e fornecimento de medicamentos, além da implementação de políticas públicas preventivas, mercê de os entes federativos garantirem recursos em seus orçamentos para implementação delas” (RE 607.381 AgR, rel. Min. Luiz Fux). Ainda, “o direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado (RE 271.286-AgR, rel. Min. Celso de Mello).

Da mesma forma, é competência comum de todos os entes federativos “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX, CF). Outrossim, “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (art. 23, X, CF), devendo os entes federativos criar programas de assistência social, a fim de auxiliar os mais pobres, dentro de seus limites orçamentários.

Sobre isso, o Supremo Tribunal Federal decidiu ser possível Municípios implantarem serviços de assistência judiciária gratuita, “importa realçar que a competência material para o combate às causas e ao controle das condições dos vulneráveis em razão da pobreza e para a assistência aos desfavorecidos é comum a todos os entes federados, conforme determinado expressamente na Constituição da República (art. 23, X, CF). Essa competência constitucional comum dos entes federados decorre dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição” (ADPF 279, trecho do voto da Ministra relatora Cármen Lúcia, j. 25-9-2020).

Como as entidades federativas são distintas, e tendo em vista que o objetivo da Federação é coordenar e harmonizar ordens diversas, mas não conflitantes, a Constituição estabelece que uma lei complementar fixará normas para a cooperação entre elas (Rocha, 1996, p. 252). Nesse sentido, o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal determina que a União editará leis complementares para coordenar as tarefas atribuídas a cada ente federativo.

Sem normas claras que definam o modo de atuação de cada ente e de todos em conjunto, podem surgir conflitos, tanto positivos quanto negativos, na execução das funções estabelecidas. Além disso, o propósito da comunhão de competências atribuídas a todas as entidades federativas está expressamente previsto no texto constitucional, que estabelece como objetivo “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (CF, art. 23, parágrafo único).

Logo, fica evidente que o movimento harmonizado, que une a diversidade e concilia interesses distintos para alcançar um objetivo comum, é o fundamento principal da comunidade das competências. Assim, para que essa execução atenda plenamente ao objetivo constitucional, é imprescindível a existência de um conjunto de normas que especifiquem como deve ocorrer a cooperação entre as pessoas políticas que compõem a Federação (Rocha, 1996, p. 252).

Nessa seara, Martins ressalta que a competência não legislativa comum

[...] não se trata de deveres idênticos aplicados a todos os entes federativos. Exigir da União e de um pequeno Município os mesmos afazeres quanto à saúde seria impensável. Cada ente federativo deve praticar, nos limites do seu orçamento e dentro dos mínimos previstos na Constituição Federal, as políticas públicas referentes à saúde da população (2025, p. 1148).

Também, no mesmo sentido,

[...] o que marca as competências comuns é a difusão dos interesses que se encontram subjacentes e que determinam um condomínio de atuações. Nenhuma das entidades é titular exclusiva, superior ou desigual das competências. Não se dá aqui nem superioridade hierárquica nem subordinação de uma das entidades. Não se dá a exclusividade da responsabilidade de uma delas nem (e muito menos) a omissão possível dessa responsabilidade por qualquer delas. A execução das competências comuns pode ser pleiteada de todas as entidades (Rocha, 1996, p. 253).

Dessa forma, a competência comum reflete a essência cooperativa do federalismo brasileiro, exigindo atuação conjunta e coordenada entre os entes federativos para a efetivação

dos direitos fundamentais. Trata-se de um modelo que busca que todas as esferas de governo participem ativamente da concretização dos objetivos constitucionais.

2.2.2.2. Competência Exclusiva ou Enumerada

Os Municípios possuem competências também legislativas e não legislativas, o artigo 30, inciso VI da Constituição Federal traz como hipótese de competência não legislativa exclusiva ou enumerada, “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”.

O artigo 211 da Constituição Federal estabelece a distribuição das competências administrativas no âmbito da educação. Conforme seu § 1º, cabe à União organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições públicas federais de ensino e exercer funções redistributiva e supletiva, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e a manutenção de um padrão mínimo de qualidade.

No que se refere às demais esferas federativas, o § 2º determina que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto o § 3º atribui aos Estados e ao Distrito Federal a responsabilidade prioritária pelo ensino fundamental e médio.

Além disso, a Constituição ampliou o princípio da gratuidade ao dispor, no art. 206, inciso IV, que o ensino público será gratuito em estabelecimentos oficiais. Reforçando essa diretriz, o art. 208 define que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia da educação básica obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurando inclusive a oferta gratuita para aqueles que não tiveram acesso na idade adequada (inciso I). Também é garantida a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade (inciso IV), bem como a progressiva universalização do ensino médio gratuito (inciso II).

Por fim, o § 1º do art. 208 estabelece que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, enquanto o § 2º prevê que a omissão do Poder Público na oferta do ensino obrigatório, ou sua prestação de forma irregular, implica responsabilidade da autoridade competente.

De acordo com a legislação educacional vigente, a educação básica no Brasil é composta por três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Essa estrutura é definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996),

que organiza o sistema educacional brasileiro e orienta sua implementação nos sistemas de ensino federal, estadual e municipal.

A primeira etapa da educação básica é a educação infantil, destinada a crianças de 0 a 5 anos de idade. Ela é oferecida em creches e pré-escolas, que são estabelecimentos educacionais públicos ou privados, de caráter não doméstico, organizados para promover o cuidado e a educação na primeira infância. Essas instituições funcionam no período diurno, em jornada integral ou parcial, sendo reguladas e supervisionadas pelos órgãos competentes do sistema de ensino e submetidas ao controle social.

A segunda etapa é o ensino fundamental, com duração de nove anos e matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Essa etapa é dividida em duas fases: os anos iniciais, que compreendem os cinco primeiros anos do ciclo, geralmente para estudantes entre 6 e 10 anos; e os anos finais, com duração de quatro anos, voltados para alunos entre 11 e 14 anos. O ensino fundamental tem como finalidade o desenvolvimento da leitura, escrita, raciocínio lógico, bem como a formação ética e cidadã do estudante.

Por fim, o ensino médio representa a terceira e última etapa da educação básica, com duração mínima de três anos. Nessa fase, o objetivo principal é consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos nas etapas anteriores, bem como desenvolver competências e habilidades voltadas para a vida em sociedade, o exercício da cidadania e a preparação para o mundo do trabalho.

Ainda, outra competência exclusiva dos Municípios é a de “prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (art. 30, VII, CF). Embora também seja da competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, os Municípios têm deveres de atendimento à saúde da população, dentro dos limites mínimos impostos pela Constituição Federal (Martins, 2025, p. 1149).

Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

[...] ampliação e melhoria no atendimento à população no Hospital Municipal Souza Aguiar. Dever estatal de assistência à saúde resultante de norma constitucional. Obrigação jurídico-constitucional que se impõe aos Municípios (CF, art. 30, VII). Configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao Município do rio de Janeiro/RJ. Desrespeito à Constituição provocado por inércia estatal. Comportamento que transgride a autoridade da Lei Fundamental da República (AI 759.543 AgR, rel. Min. Celso de Mello).

A competência exclusiva ou enumerada dos Municípios, especialmente nas áreas de educação e saúde, revela-se essencial para a concretização dos direitos fundamentais sociais.

Ao lado do apoio técnico e financeiro da União e dos Estados, os Municípios assumem papel direto na efetivação das políticas públicas, cuja omissão pode configurar violação constitucional, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal.

2.2.3. Competências Legislativas

2.2.3.1. *Competência Privativa da União*

O artigo 22 da Constituição Federal elenca um rol de competências privativas da União, competências privativas são aquelas delegáveis e transferíveis, visto que o parágrafo único dispõe que “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. Sendo assim, trata-se também de uma competência legislativa dos Estados, a delegada pela União (Martins, 2025, p. 1143).

Diante disso, o inciso XXIII estabelece que compete à União legislar sobre “seguridade social” (art. 22, CF), tendo sido criada a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 de organização da seguridade social e a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991 dos benefícios da Previdência Social. Além disso, outra competência privativa da União é legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, XXIV, CF), tratando-se da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

2.2.3.2. *Competências Concorrentes*

Prevista no artigo 24 da Constituição Federal, a competência legislativa concorrente determina que, enquanto a União faz a lei geral, dispondo de forma geral, cabe aos Estados e ao Distrito Federal elaborarem as leis específicas, tratando-se de uma clara demonstração do federalismo de cooperação (Martins, 2025, p. 1136). Essa competência para elaborar as leis específicas, em se tratando de competência concorrente, recebe o nome de competência legislativa concorrente complementar.

Ainda, o artigo 24, § 3º, Constituição Federal, prevê caso de competência supletiva, no qual se a União não fizer lei geral sobre os temas elencados no artigo, o Estado poderá fazê-la, de forma plena. Contudo, explica Martins que (2025, p. 1136) essa “lei geral estadual” não vigorará para sempre, pois, conforme artigo 24, § 4º, se sobrevier lei geral federal, esta

suspenderá a eficácia da lei estadual, no que for contrário, ressaltando-se que não será revogada, mas suspensa.

Na prática, o que se tem mais frequentemente é a definição do que sejam normas gerais e normas sobre questões específicas por exclusão, a dizer, diante de uma lei se examina se ela especializa e aprofunda questões que são de interesse predominante e tratamento possivelmente diferenciado de uma entidade federada. Se nesse exame a conclusão for positiva, cuida-se de uma competência estadual e escapa-se do âmbito da norma geral (Rocha, 1996, p. 247).

A “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (art. 24, IX, CF) são temas de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Conforme Martins (2025, p. 1137), enquanto cabe à União legislar sobre os assuntos gerais sobre educação, por exemplo, na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, caberá aos Estados e ao Distrito Federal elaborarem leis específicas, como a fixação do número de alunos em sala de aula.

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que

[...] a competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma legal, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escolas colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino (ADI 4.060, rel. Min. Luiz Fux).

Nesse sentido:

[...] competência concorrente entre a União, que define as normas gerais, e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, IX, da CR, ou seja, para legislar sobre educação. O art. 22, XXIV, da CR enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competências dos Estados e do Distrito Federal (ADI 3.669, rel. Min. Cármen Lúcia).

Outrossim, compete, concorrentemente, legislar sobre “previdência social, proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII, CF). Com base nesse inciso, decidiu o STF:

[...] a competência dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o art. 24, XII, § 1º e § 2º da CF. Não usurpa competência da União lei

estadual que dispõe sobre o beneficiamento de lei de cabra em condições artesanais (ADI 1.278, rel. Min. Ricardo Lewandowski).

Também entende Martins (2025, p. 1138) que, com base nesse inciso, as leis estaduais “antifumo” são constitucionais, uma vez que destinadas à defesa da saúde. Pois, enquanto a União tem um conjunto de legislações que visam a diminuição do consumo do cigarro, pode cada Estado elaborar sua respectiva legislação específica.

2.2.3.3. Competências dos Estados, Municípios e Distrito Federal

A Constituição Federal estabeleceu os poderes da União e dos Municípios, e reservou aos Estados a competência tanto legislativa, quanto não legislativa, residual ou remanescente. O artigo 25, § 1º da Constituição: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”

A competência legislativa expressa dos Estados diz respeito à possibilidade de elaborarem sua própria Constituição Estadual, contudo, encontrando limites no estabelecido pela Constituição Federal, por tratar-se de poder constituinte derivado (Martins, 2025, p. 1142). Assim, dispõe o art. 25, caput, da Constituição Federal: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Em relação aos Municípios, a Constituição Federal determinou que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, seguindo o princípio da predominância do interesse. E, ainda no que diz respeito ao interesse local do Município, poderá suplementar a legislação federal e a estadual (art. 30, II da CF).

Ainda, a Constituição estabeleceu que “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios” (art. 32, § 1º). Desse modo, possui a competência delegada, concorrente complementar, concorrente suplementar e sobre assuntos de interesse local.

2.2.4. Aspectos Relevantes das Competências Federativas

Diante de todo o exposto, percebe-se que a Constituição brasileira adota um sistema bastante complexo de repartição de competências, não legislativas e legislativas (Martins, 2025, p. 1156). Em primeiro lugar, são enumeradas as competências da União (art. 21 e 22,

CF) e deixadas para os Estados as matérias remanescentes (art. 25, § 1º, CF), e em segundo lugar, são reservadas competências para os Municípios (art. 30, CF). Não obstante à essa divisão, são estabelecidas também hipóteses em que os entes versam sobre a mesma matéria, explica Martins

[...] na competência comum (art. 23, CF), todos os entes federativos têm responsabilidades (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas com enfoques diferentes. O mesmo se aplica à competência concorrente (art. 24, CF), em que cabe à União fazer a lei geral, aos Estados e ao DF a lei específica (art. 24, § 2º, CF) e aos municípios, nos termos do art. 30, II, CF, suplementar a lei federal e estadual no que couber, ou seja, naquilo que for do interesse local (2025, p. 1157).

Essa sobreposição e interdependência de competências influencia diretamente a forma como as políticas públicas, especialmente as sociais, são concebidas, implementadas e geridas no federalismo brasileiro, principalmente, no que tange à responsabilidade de cada ente nessa participação. Sobre isso, explica o doutrinador Silva (2005, p. 479) que

À vista, porém, das dificuldades acima apontadas, da evolução do federalismo e da ampliação das tarefas do Estado contemporâneo, outras técnicas de repartição de competências foram surgindo a par do abandono do dualismo que separa as entidades federativas em campos exclusivos, mutuamente limitativas, para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com a reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a competência suplementar.

Nota-se que o texto constitucional não definiu claramente, na maior parte das políticas, o papel dos níveis de governo e as formas de coordenação entre eles (Abruci; Sydow, 2018, p. 49).

O rol de competências constitucionais comuns favoreceu a indefinição de responsabilidades entre os entes federativos, enquanto as diretrizes constitucionais de descentralização e universalização de políticas sociais fortaleceram os municípios, por meio de sua autonomia (Franzese; Abrucio, 2009, p. 32).

Desse modo, caracterizam-se os impactos do federalismo explicados por Elazar (1987) de *self rule plus shared rule*, de modo que são produzidos desafios dada a autonomia de cada ente federado e impasses pela sua interdependência. O federalismo cria novos atores institucionais com base territorial que, na condição de unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e, ao mesmo tempo, influenciar as

possibilidades de ação do governo central e das demais unidades federativas. Contudo, esse arranjo também produz dilemas de decisão conjunta, já que as políticas públicas passam a se desenvolver em um contexto de responsabilidade compartilhada. Dessa forma, emergem desenhos complexos de políticas que precisam incorporar as necessidades e interesses de cada nível de governo, subordinando a eficiência e a flexibilidade à acomodação política e às garantias procedimentais (Franzese; Abrucio, 2009, p. 29).

2.3. A Intervenção Federal como Exceção à Autonomia dos Entes

A regra, como dito anteriormente, é a da inexistência de hierarquia entre os entes federados, contudo, não é absoluta. Uma situação de prevalência do poder federal é a da intervenção federal. Ainda que os entes federados possuam autonomia, foi criado o instituto de intervenção federal, uma medida excepcional, na qual existe a possibilidade da União intervir nos Estados e, os Estados nos Municípios, quando são extrapolados limites da autonomia.

Na teoria do federalismo não há objeções a essa possibilidade de interferência da União, desde que seja para preservar a própria federação, exigindo-se que as Constituições fixem com bastante clareza e limitem o quanto possível as hipóteses de intervenção (Dallari, 1986, p. 71).

Assim, uma das hipóteses previstas de intervenção na Constituição Federal é para assegurar a aplicação do mínimo exigido na saúde e na educação, dentro dos princípios sensíveis. Segundo o art. 212, os Estados e o Distrito Federal devem aplicar pelo menos vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino, assim, caso não seja cumprido esse percentual, justifica-se a intervenção federal.

No mesmo sentido, a Constituição Federal, em seu art. 198, § 2º, determina que os Estados devem aplicar anualmente em ações e serviços públicos de saúde o produto da arrecadação de impostos estaduais, como o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e o ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação), bem como os recursos recebidos por meio da participação nas receitas federais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e outras transferências previstas constitucionalmente, deduzidas as parcelas obrigatórias que forem repassadas aos respectivos Municípios.

O percentual mínimo que deve ser investido nessas ações e serviços está estabelecido no art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que exige que os Estados e o Distrito Federal apliquem, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação desses tributos e transferências em saúde pública. Assim, não sendo aplicado o mínimo na saúde e na educação, será possível intervenção federal. (Martins, 2025, p. 1160)

Essa mesma regra se aplica aos Municípios, que devem investir, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita proveniente de impostos — incluindo tanto os arrecadados diretamente quanto aqueles recebidos por transferências — na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Além disso, conforme estabelece o art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, os Municípios devem aplicar um percentual mínimo do produto da arrecadação de impostos municipais, como o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), o ISS (Imposto sobre Serviços) e o ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), bem como dos recursos recebidos por meio de transferências constitucionais, como as cotas do ICMS e do IPVA repassadas pelos Estados, além da parcela do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O percentual mínimo que deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde está fixado no art. 7º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que determina que os Municípios e o Distrito Federal devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação desses impostos e transferências nessa área.

Dessa forma, caso o Município deixe de aplicar os percentuais mínimos exigidos em saúde ou em educação, poderá ser decretada a intervenção do Estado, como forma de assegurar o cumprimento dos preceitos constitucionais.

2.4. A Constituição de 1988 e o Avanço da Proteção Social no Brasil

Diante da estrutura federativa, a Constituição de 1988 instituiu um paradigma de bem-estar social que projetou um Estado social encarregado de políticas universais, a serem cumpridos pelos entes federativos (Sales, 2022, p. 91). O Estado de Bem-Estar Social desenhado pela Constituição teve dois parâmetros básicos: a descentralização e a expansão/universalização da atuação estatal (Frazese; Abrucio, 2009, p. 25). Como a descentralização já foi discutida anteriormente, será abordada a expansão e a universalização da atuação estatal.

A principal característica dos diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social consiste em reduzir as privações enfrentadas pelos indivíduos por meio da intervenção estatal, entendida como instrumento de ampliação de suas liberdades, tendo como fundamento a efetivação dos direitos sociais (Rodrigues, 2013, p. 26). Sendo assim,

Um Estado de Bem-Estar Social pode ser mais universalista ou focalizado, mais privatista ou estatizado, mais residual ou mais generoso na cobertura, assim como na diversificação dos benefícios e serviços sociais. Alguns modelos conseguiram reduzir a pobreza de forma substancial, de modo a garantir uma renda mínima àqueles que ficaram desprotegidos pelo mercado, enquanto outros têm deixado a população pouco protegida. Em relação ao financiamento e ao gasto social, as diferenças também podem ser encontradas. Os sistemas de proteção social costumam ser financiados por contribuições sociais de empregados e empregadores, mas os pesos relativos dessas contribuições, assim como a participação do Estado no financiamento do sistema, variam muito ao se analisar diferentes grupos de países. (Benevides, 2011, p.17)

A Constituição de 1988 proclamou o estabelecimento de um Estado democrático que reconhece direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, elevando o país a um novo patamar de cidadania. Em seu artigo 5º, assegura os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, enquanto o artigo 6º ratifica os direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, além da assistência aos desamparados. Já o artigo 7º consolida os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais (Brasil, 1988). Dessa forma, a Constituição alinha-se à tendência da Declaração Universal dos Direitos Humanos e institui as bases de um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Além de restaurar o Estado democrático de direito, a Constituição possibilitou a elaboração de um novo sistema de políticas sociais, representando avanço significativo em relação ao modelo anterior. As propostas constitucionais brasileiras voltadas à universalização, à inclusão social e à ampliação das políticas públicas sociais contrariaram a lógica liberal-conservadora do Estado mínimo, que buscava reduzir os benefícios sociais vigentes em âmbito internacional. As propostas de construção de uma rede de proteção social integrada e universal tinham como objetivo central promover maior equidade na sociedade brasileira, assegurando acesso amplo aos serviços, reduzindo desigualdades e ampliando as oportunidades para todos (Rodrigues, 2013, p. 41).

A criação da Seguridade Social foi uma das principais inovações da nova estrutura social brasileira. A concepção de proteção social tornou-se mais abrangente, estruturando as políticas sociais como uma rede integrada, em vez de iniciativas isoladas, visando maior

efetividade. Essa rede busca proteger os cidadãos contra os riscos sociais associados ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda, agravados pelo modelo econômico excludente e pela desigual distribuição de renda do país. A Seguridade Social unificou Previdência Social, Assistência Social e Saúde, conferindo a cada uma delas igual importância (Rodrigues, 2013, p. 41-42).

Conforme o Artigo 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social observa os seguintes princípios: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos; c) seletividade e distributividade na prestação de serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) diversidade da base de financiamento, estruturada em orçamento autônomo da Seguridade Social; f) equidade na forma de participação no custeio; g) caráter democrático dos subsistemas (previdência, saúde e assistência).

Esses princípios representaram avanços significativos em termos de inclusão social e equidade, garantindo acesso universal e igualitário à saúde e promovendo a equiparação de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais. A educação também foi beneficiada, com maior vinculação de recursos federais e manutenção do acesso universal. Além disso, a Constituição previu a descentralização de competências e fiscal para estados e municípios, visando aproximar a gestão pública das demandas populares e fortalecer financeiramente os entes subnacionais (Rodrigues, 2013, p. 41-42).

3 CAPACIDADE FINANCEIRA E AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS

O modelo de federalismo fiscal adotado pela Constituição de 1988 estabeleceu uma estrutura marcada por elevado grau de rigidez, especialmente quanto à distribuição de competências e à repartição de receitas entre os entes federativos. Como observa Conti (2004, p. 28), esse arranjo envolve cinco categorias principais: as competências tributárias exclusivas, as transferências constitucionais obrigatórias, as transferências voluntárias com finalidade específica, a imposição de vinculações orçamentárias e, por fim, a autonomia financeira dos entes.

Neste cenário, surgem tensões que afetam diretamente a capacidade de ação dos governos subnacionais, como os conflitos em torno da repartição de receitas, a chamada “guerra fiscal” e os impasses na definição clara de competências (González; Faria; Neto, 2024, p. 320). Assim, este capítulo busca analisar como essas condições estruturais influenciam a autonomia e a capacidade financeira dos entes federados, especialmente frente às obrigações constitucionais de gasto mínimo em áreas essenciais.

3.1. Competência dos Entes Federal no Sistema Tributário Nacional

Como explicitado no capítulo anterior, os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) são dotados de autonomia e, cada um deles depende de recursos financeiros para a prestação de serviços destinados a satisfazer interesses públicos e tornar efetivos os direitos garantidos. Holmes e Sunstein (1999, apud Gioia, 2016, p. 71) afirmam que um direito só existe na realidade se e quando tem um custo orçamentário. Nessa mesma linha, Galdino (2005, p. 179) destaca a imprescindibilidade dos recursos financeiros para a efetivação dos direitos, concluindo que estes apenas se concretizam quando há fluxo orçamentário que os sustente.

Diante disso, para que essa autonomia seja verdadeira, o Constituinte de 1988 outorgou, a cada um desses entes, determinados tributos próprios, para que eles pudessem fazer frente às suas despesas. A essa outorga denomina-se “competência tributária” (Júnior, 2018, p. 121).

Essa competência tributária diz respeito ao poder de cada ente instituir e legislar sobre determinado tributo. Com isso, pode instituir as regras gerais de incidência, tais como definição de alíquotas, contribuintes e responsáveis, dentre outras questões, observadas

sempre as limitações de ordem constitucional, bem como estabelecidas em lei complementar (Júnior, 2018, p. 121).

Contudo, ressalta-se que o poder de tributar não tem o condão de criar o tributo, mas apenas outorga poderes para que o ente o faça por meio de seu processo legislativo, diante de autorização pela Constituição Federal (Júnior, 2018, p. 122). Assim, a noção de competência tributária corresponde ao “poder de tributar”, juridicamente limitado pela própria Constituição (Costa, 2023, p. 39).

Tanto a União como os Estados-Membros e os seus Municípios estão adstritos às regras da Constituição e de suas leis complementares. Isto feito, cada qual é autônomo para instituir e reger os seus tributos, dentro dos princípios e regras pré-estabelecidos. A autonomia política, jurídica e administrativa da União, dos Estados-Membros, dos Municípios e do Distrito Federal se faz presente de modo isonômico (Coelho, 2022, p. 68).

Sendo assim, por exigência do princípio federativo, nenhum ente federado pode invadir a competência tributária de outro. Na condição de ente autônomo, cada ente deve prover, por seus próprios meios e sem interferências externas — sejam elas da União, de outros Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal — as necessidades de seu governo e de sua administração. Para isto, a Constituição da República conferiu a cada um deles o direito de regular suas despesas e, conseqüentemente, de instituir e arrecadar, em caráter privativo e exclusivo, os tributos que as atenderão (Carrazza, 2023, p. 150).

De maneira intuitiva, percebe-se que, para exercerem suas atribuições, os entes federativos precisam realizar gastos, os quais devem ser financiados por fontes de receita adequadas. Para isso, reparte-se a competência tributária entre eles, garantindo que cada ente disponha de receitas próprias e não dependa exclusivamente dos recursos dos demais (Conti, 2004, p. 34).

Tão importante se faz a capacidade tributária do ente federado para a constituição de sua autonomia que Carmen Lúcia (1996, p. 254) diz que

[...] nessa matéria se tem um dos pontos de sustentação verdadeira ou de pretensão ilusória da verdade do princípio federativo, pois não existe autonomia política sem independência financeira e essa não se obtém sem que haja a previsão e a garantia constitucional de recursos próprios e suficientes para a atuação política autônoma de cada uma das pessoas federadas.

A forma como os recursos são distribuídos na Federação possui importância fundamental, sendo esse o foco central dos estudos acerca do federalismo fiscal. Conti (2004, viii) explica que

[...] o sistema tributário, por exemplo, deve ser justo não apenas sob o ponto de vista da relação fisco-contribuinte, de modo que se transfiram recursos do particular para o poder público de maneira adequada. Também deve ser justo do ponto de vista da distribuição dos recursos entre os membros da Federação, o que refletirá, em última análise, no contribuinte, beneficiário último desses recursos.

Coêlho (2022, p. 69) destaca que a manutenção da autonomia política e administrativa dos entes federativos depende necessariamente da preservação de sua autonomia financeira, sem a qual sua existência se torna inviável. Assim, essa autonomia é garantida pela proteção da competência tributária das entidades que compõem a Federação e pela definição constitucional das fontes de receita, tema que se insere na repartição das competências do Estado Federal.

3.1.1. A Estrutura da Competência Tributária

O art. 145 e seus três incisos da Constituição Federal estabelecem que os entes federativos podem instituir três tipos de tributos: impostos, taxas e contribuições. Essa classificação está diretamente ligada à natureza da atuação estatal relacionada ao fato gerador de cada tributo.

Foi adotada a teoria dos tributos vinculados e não vinculados à atividade estatal. As taxas e contribuições são tributos vinculados, pois sua cobrança está diretamente relacionada a uma atuação específica do Estado. Já os impostos são não vinculados, pois sua cobrança independe de uma atuação estatal específica em favor do contribuinte.

Nas taxas, essa vinculação ocorre mediante o exercício do poder de polícia ou da prestação de serviços públicos específicos e divisíveis. As contribuições de melhoria decorrem da execução de obras públicas que valorizam imóveis. Já as contribuições sociais, como as previdenciárias, estão relacionadas à concessão de benefícios ao contribuinte ou seus dependentes. Assim, o fato gerador dessas espécies tributárias é sempre um ato do Estado em favor do contribuinte (Coêlho, 2022, p. 74).

Com os impostos a lógica é diversa, pois seus fatos jurídicos ou hipóteses de incidência não decorrem de atuações do Estado. Trata-se de situações ou condutas atribuídas ao contribuinte que servem de suporte para a tributação. Assim, o fato gerador dos impostos

não implica qualquer manifestação estatal, razão pela qual se encontra desvinculado da atuação do poder público (Coêlho, 2022, p. 75).

No caso da competência comum, que fundamenta a instituição das taxas e contribuições, sua adoção se justifica porque os fatos geradores dessas espécies tributárias correspondem a atuações do próprio Estado. Assim, a competência tributária decorre da competência político-administrativa dos entes federados: somente é competente para instituir e cobrar taxa o ente que detenha a atribuição de realizar o ato de polícia ou de prestar o serviço público; somente poderá instituir contribuição de melhoria o ente que tenha executado a obra pública; e apenas a pessoa política que concede o benefício pode exigir contribuição previdenciária. Nesses casos, a competência administrativa precede e condiciona a competência tributária.

Por outro lado, os impostos distinguem-se justamente por não possuírem como fato gerador uma atuação estatal. São tributos que incidem sobre situações atribuídas ao contribuinte e, por isso, devem ser discriminados expressamente na Constituição, de forma privativa e enumerada (*numerus clausus*), sendo atribuídos individualmente a cada ente federado. Diferentemente, taxas e contribuições de melhoria integram competência comum, são uninominadas, não enumeradas de forma exaustiva (*numerus apertus*) e atribuídas genericamente às pessoas políticas (Coêlho, 2022, p. 75).

Coêlho (2022, p. 75) observa que, ao adotar as técnicas da competência privativa e da competência comum, e inspirando-se na teoria dos fatos geradores vinculados e não vinculados, o constituinte conseguiu equacionar a repartição das competências entre as pessoas políticas. Dessa forma, segregou-se de maneira clara as áreas econômicas de imposição, prevenindo conflitos de competência ou sobreposições que poderiam prejudicar tanto os contribuintes quanto os próprios entes tributantes.

Diante do exposto, com os impostos foi necessário que o constituinte indicasse expressamente o fato gerador dos impostos, os nomeasse e os atribuisse de modo privativo a cada uma das pessoas políticas, justamente para evitar que, na ausência de limites definidos, um ente federado invadisse a esfera de competência reservada a outro. Coêlho (2022, p. 77) nota que, ao se analisar o Sistema Tributário da Constituição, os impostos estão sistematicamente agrupados por ordem de governo, sendo discriminados quanto ao nome e ao respectivo fato gerador, com atribuição específica à União, aos Estados (inclusive ao Distrito Federal) e aos Municípios. No campo dos impostos, portanto, o constituinte não apenas nomeia o imposto, como também define a área econômica sobre a qual incide e declina, de

forma inequívoca, qual pessoa política detém a competência para instituí-la e cobrá-la, em caráter exclusivo. Assim, o sistema brasileiro de repartição de competências tributárias revela-se cientificamente estruturado, com natureza objetiva, rígida e exaustiva.

Ainda, é possível distinguir as normas jurídicas com base no seu âmbito de validade espacial. Assim, normas válidas em todo o território do Estado federal são denominadas normas centrais, enquanto aquelas válidas apenas em partes específicas do território são consideradas normas parciais.

A expressão ordem jurídica federal pode ser utilizada para designar o conjunto de normas produzidas pelo Legislativo federal, vigendo assim em todo o território nacional. Enquanto que, as ordens jurídicas estaduais e municipais se referem às normas editadas pelos Legislativos dos Estados-membros e dos Municípios, cujos efeitos se restringem aos respectivos territórios. Por fim, a ordem jurídica nacional resulta da reunião dessas três ordens parciais (federal, estadual e municipal) todas subordinadas à ordem jurídica constitucional, que lhes serve de fundamento de validade (Coêlho, 2022, p. 90).

Nesse contexto, destaca-se o papel da lei complementar, cuja validade e eficácia devem ser aferidas exclusivamente em relação à Constituição Federal. Seu conteúdo material deve restringir-se às hipóteses expressamente previstas pela própria Constituição, sob pena de vício de inconstitucionalidade. Caso a lei complementar venha a tratar de matéria cuja competência seja atribuída aos entes federativos subnacionais (Estados ou Municípios), haverá invasão de competência, o que enseja sua invalidação por inconstitucionalidade (Coêlho, 2022, p. 92).

Segundo o art. 146 da Constituição Federal, são impostas três funções materiais para a lei complementar, quais sejam: a regulação das limitações constitucionais ao poder de tributar estabelecidas pelos constituintes; editar normas gerais de Direito Tributário veiculada pela União, salvo sua inexistência, quando as ordens parciais poderão suprir a lacuna, como visto no art. 24, § 3º, da CF.

E, por fim, a lei complementar também dispõe sobre conflitos de competência em matéria tributária entre as pessoas políticas. Nessa seara, embora o sistema tributário nacional contenha rigidez estrutural e a rigorosa repartição de competências entre os entes federativos, Coêlho (2022, p. 94) explica que o que pode se verificar, contudo, não são conflitos de competência propriamente ditos, mas sim verdadeiras invasões de competência, resultantes da interpretação deficiente ou equivocada, por parte dos entes federativos, dos relatos constitucionais que descrevem os fatos geradores dos tributos, em especial os impostos.

Assim, configurando um conflito que é, mais do que jurídico-objetivo, de natureza subjetiva, decorrente da má compreensão dos limites constitucionais impostos à atuação tributária de cada ente federado.

Nesse contexto, as leis complementares assumem papel central, sobretudo no que diz respeito à edição de normas gerais em matéria tributária, cuja competência legislativa é atribuída à União. No Direito Tributário, diferentemente de outros ramos do direito, ocorre o fenômeno da repartição vertical de competências legislativas, pelo qual mais de um ente federativo é autorizado a legislar, em diferentes graus, sobre uma mesma matéria.

Desse modo, a preocupação com o uso desmedido da competência federal é compensada, em certa medida, pelo parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, que permite aos Estados legislar sobre questões específicas de matérias de competência privativa da União, reforçando o caráter cooperativo do federalismo brasileiro.

A doutrina de Horta (1970, p. 45), destaca que, historicamente, houve um retraimento na exploração da competência comum, limitando-se o exercício legislativo ao âmbito federal, sem o devido aproveitamento das potencialidades do condomínio legislativo para adequar normas gerais às peculiaridades locais. Ainda, segundo o autor, a evolução federativa brasileira caminhou da concepção clássica, dualista e centrífuga, para uma federação de modelo moderno e cooperativo, marcada pela intensificação das relações intergovernamentais.

Embora a teoria das normas gerais determine o mecanismo de compartilhamento verticalizado de competências nos Estados federais, subsiste, inevitavelmente, uma zona cinzenta na delimitação objetiva do alcance da norma geral. Há um limite tênue, muitas vezes impreciso, além do qual a norma geral não pode avançar sem incorrer em invasão da competência legislativa dos entes federativos subnacionais (Coêlho, 2022, p. 99).

O sistema de repartição de impostos para cada ente federativo é instituído de modo que à União cabem, por exemplo, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); aos Estados, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e aos Municípios, o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Ainda que cada ente detenha sua própria base de arrecadação, a União concentra a maior parte da receita tributária, o que influencia as relações intergovernamentais, especialmente na implementação de políticas públicas que exigem cooperação e repasses entre os entes.

3.2. Transferências Intergovernamentais

Como visto acima, a Constituição Federal estabelece de forma clara os limites da competência tributária, evitando conflitos ou sobreposições entre os entes federativos. Nenhum deles pode interferir indevidamente na esfera de atuação tributária dos demais, devendo respeitar os contornos definidos. Nessa linha, a Constituição discrimina, conforme a fonte, quais tributos cada entidade pode instituir.

Todavia, os entes federados não dispõem das mesmas condições econômicas. Assim, a mera atribuição de competências tributárias exclusivas, delimitando quais tributos cabem a cada ente federativo, mostra-se insuficiente. As competências constitucionais atribuídas aos entes federados para a instituição de tributos decorrem do modelo federativo adotado e deveriam corresponder, de maneira proporcional, às responsabilidades que lhes são impostas. Esse equilíbrio garantiria a harmonia do pacto federativo. O ideal seria que a distribuição dos recursos provenientes das fontes tributárias (impostos e contribuições) fosse suficiente para custear os encargos relativos à prestação dos serviços públicos (Gioia, 2016, p. 76).

Desse modo, verifica-se, como explicitado por Gadelha (2018, p. 9), que “tem-se, de um lado, uma excessiva centralização reguladora e arrecadatória, e de outro uma excessiva descentralização político-administrativa”.

Por essa razão, torna-se indispensável a existência de mecanismos de participação no produto da arrecadação tributária dos outros entes (Conti, 2004, p. 43). Ainda, Gomes (2010, p. 83) acrescenta que “é possível afirmar que o objetivo geral das transferências é permitir a própria sobrevivência do Sistema Federativo de Estado”.

Mendes (2005, p. 423) explica que:

Quando os economistas passaram a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica, o que ocorreu por volta de 1950, as federações já existiam. Mudar tradições políticas e alterar pactos constitucionais é um processo lento e difícil. Assim, pode-se dizer que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações.

Diante disso, “as transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre os entes federados de um Estado, ou entre estes e o poder central” (Gomes, 2010, p. 79). A concentração de recursos financeiros permanece predominantemente com a União, evidenciada tanto pelas competências tributárias quanto pelo volume de arrecadação

proveniente de seus tributos próprios. Além disso, a extensão territorial do Brasil revela que a distribuição de riquezas acompanha o grau de desenvolvimento regional dos entes federados, mantendo-se, contudo, diferenças expressivas entre eles (Gioia, 2016, p. 77).

Essas transferências têm a função de compatibilizar as receitas e as despesas atribuídas aos governos subnacionais, a partir da distribuição constitucional de competências, de modo que, na maioria dos casos, o ente responsável pela prestação de bens e serviços públicos não dispõe de receitas próprias em volume suficiente para custear, de maneira adequada, as atribuições que lhe foram conferidas (Gomes, 2010, p. 86-87).

Com o avanço do desenvolvimento econômico e do processo de urbanização, as demandas de gastos públicos passaram a se concentrar, em maior medida, nos serviços prestados pelos governos locais, como aqueles voltados à área social. Entretanto, diante da limitação de suas receitas próprias, que em geral não alcançam montante suficiente, esses entes tornam-se incapazes de assegurar a oferta adequada de serviços públicos à população (Gomes, 2010, p. 87).

Desse modo, esses repasses podem ser, do ponto de vista do orçamento cedente, legais, com base nas determinações constitucionais, ou por meio de decisão discricionárias do órgão concedente. Este último, é determinado por algum objetivo genérico, como “a redução do desequilíbrio fiscal vertical ou inter-regional, ou específico para a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado” (Gomes, 2010, p. 79).

Já do ponto de vista do grau de condicionalidade dos recursos a serem utilizados pelo orçamento receptor, as transferências podem ser livres, na qual as unidades beneficiárias possuem autonomia para administrá-las, ou vinculadas, quando o recurso só pode ser utilizado para uma finalidade previamente específica (Gomes, 2010, p. 80).

3.2.1. Requisitos para um Sistema Adequado de Transferências Intergovernamentais

Antes de adentrar as hipóteses de transferências intergovernamentais, Gomes (2010, p. 90) destaca as características necessárias para que esse sistema seja adequado.

A primeira diz respeito à flexibilidade, na qual o sistema de transferências deve permitir ajustes dinâmicos em decorrência de variação temporal das demandas por bens e serviços públicos. Assim, Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 17) apontam que a demanda por serviços públicos varia ao longo do tempo em função de fatores como migrações

populacionais, mudanças na atividade econômica e ritmos distintos de crescimento regional. Por isso, o sistema de transferências precisa ter flexibilidade para se ajustar dinamicamente a essas mudanças. Caso seja estruturado de forma estática, sem prever a redistribuição periódica entre jurisdições, a adequação dos recursos às novas necessidades dependerá de sucessivas reformas.

Ainda, um modelo de redistribuição pode ser adequado em certo período, mas tornar-se defasado diante de mudanças econômicas e sociais regionais. Para manter a eficiência, o sistema deve prever revisões periódicas ou, preferencialmente, adotar critérios flexíveis que ajustem automaticamente os fluxos de transferências conforme as novas condições socioeconômicas (Prado; Quadros e Cavalcanti, 2003, p. 37).

A segunda característica destacada é a preservação da independência dos governos subnacionais para que seja possível fixar suas prioridades locais, sem que haja uma restrição pela estrutura dos programas centrais.

Conforme Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 26-27), essa autonomia depende tanto da capacidade de arrecadação própria quanto da liberdade de gestão sobre o orçamento local. Quando grande parte dos recursos são decorrentes de transferências condicionadas, a margem para decisão dos entes locais se reduz consideravelmente. Por outro lado, em contextos de forte desigualdade socioeconômica e restrições fiscais, um modelo com ampla liberdade orçamentária, pode comprometer a oferta de serviços públicos essenciais.

Outra característica destacada é a previsibilidade e regularidade das transferências a fim de que os entes descentralizados possam realizar seu planejamento e a orçamentação. E, por fim, deve ser observada a capacidade de não inibir a arrecadação local

“os governos locais recebem apenas uma fração da receita coletada nas suas próprias jurisdições, com o resto distribuído para os outros governos, usualmente por meio de uma fórmula de equalização [...] Neste caso, o custo da tributação local é maior que o benefício para o tesouro local, de modo que o custo marginal dos fundos públicos aparece artificialmente alto para o governo local” (Bird; Smart, 2001, apud Gomes, 2010, p. 92).

Diante do exposto, serão tratadas as transferências existentes no sistema, atentando-se para analisar se essas características são aplicadas na prática.

3.2.2. Transferências Verticais Voluntárias

As transferências verticais voluntárias, também chamadas de discricionárias ou negociadas, decorrem de acordos estabelecidos entre as autoridades centrais e os governos subnacionais, frequentemente com a intermediação de seus representantes no parlamento. Seu objetivo é atuar como complemento às transferências mandatórias, de modo a oferecer maior flexibilidade diante de circunstâncias excepcionais e de caráter temporário (Prado; Quadros; Cavalcanti, 2003, p. 23).

Nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as transferências voluntárias consistem na entrega de recursos, sejam eles correntes ou de capital, de um ente da Federação a outro, com finalidade de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Diferenciam-se por não decorrerem de imposição constitucional ou legal, nem se destinarem ao financiamento das ações vinculadas ao Sistema Único de Saúde (Gomes, 2010, p. 83).

Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 24) afirmam que as transferências discricionárias carecem de previsibilidade e regularidade, o que provoca instabilidade nos orçamentos dos governos subnacionais, impedindo que estes planejem adequadamente a projeção de seus recursos a médio prazo. Assim, a existência de um grande volume de transferências discricionárias pode ser prejudicial ao sistema federativo.

3.2.3. Transferências Constitucionais Mandatórias

As transferências legais, de acordo com Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 23), são as que a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão definidos na lei ou na Constituição.

O mecanismo de transferências fiscais está disciplinado nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal, trata-se de sistema de repartição de produtos. Coêlho (2022, p. 283) explica que existem duas formas de participação dos entes federativos no produto da arrecadação de outro: a direta e a indireta. A Constituição Federal adotou as duas formas, estabelecendo um complicado sistema de transferências fiscais.

Na participação direta existe uma relação simples, em que “determinada parcela de um tributo arrecadado por uma unidade federativa deve ser transferida a outra” (Gomes, 2010, p.80). Em relação a Estados e Distrito Federal têm direito ao imposto federal arrecadado na fonte sobre os vencimentos e proventos dos seus funcionários (administração direta, autarquias e fundações), sobre os rendimentos pagos pelo Estado (administração direta,

autarquias e fundações) a qualquer título e, vinte por cento do produto da arrecadação dos impostos que vierem a ser criados pela União com base na competência residual (Coêlho, 2022, p. 284).

A participação direta dos Municípios na arrecadação tributária ocorre de diversas formas. Segundo Sacha Calmon (2022, p. 284), primeiramente, eles têm direito ao imposto de renda retido na fonte, nas mesmas condições previstas para os Estados. Além disso, recebem 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) federal, relativa aos imóveis rurais localizados em seus territórios, desde que não tenham assumido a competência ativa da tributação. Caso firmem convênio com a União e passem a cobrar diretamente o ITR, os Municípios têm direito à totalidade (100%) da arrecadação desse imposto. Os Municípios também participam com 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) estadual, arrecadado em relação aos veículos licenciados em seus territórios. Por fim, recebem 25% da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual. Deste percentual, no mínimo 65% devem ser distribuídos conforme o valor adicionado em cada Município, e até 35% segundo critérios definidos por lei estadual, observando-se, obrigatoriamente, uma distribuição mínima de 10% com base em indicadores de melhoria educacional.

Por fim, tanto os Estados, quanto os Municípios participam, respectivamente, em 30% e 70% do IOF sobre o ouro, quando definido como ativo financeiro, conforme a sua origem.

Enquanto que a forma de participação indireta constitui uma relação complexa, de modo que são formados “fundos” aos quais afluem parcelas de receitas de dados impostos e rateados entre os partícipes beneficiários (Coêlho, 2022, p. 284).

Desse modo, existem três fundos: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Estes fundos são formados por recursos do produto da arrecadação total dos impostos federais, o imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI). Ainda, a divisão se faz de forma que 21,5% são destinados ao FPE, acrescidos de 1% entregue no primeiro decêndio de julho e mais 1% no primeiro decêndio de dezembro de cada ano. Já o FPM recebe 22,5% da arrecadação. Além disso, 3% são destinados aos FNO, FNE e FCO.

Em análise à observação do critério de flexibilidade, os atuais critérios de rateio referentes ao FPE, sobretudo, das regiões Norte e Nordeste, além de serem fixos, isto é, de “não incorporarem nenhum componente dinâmico, foram estabelecidos a partir de ajustes

feitos no percentual que, pelos critérios anteriores, caberia a cada Estado” (Prado; Quadros; Cavalcanti, 2003, p. 96).

Além disso, Coêlho (2022, p. 285) ressalta que houve um aumento de tributos com a denominação de contribuições, os quais, embora formalmente classificados como tal, possuem natureza tipicamente tributária, o que acarretou a distorção do sistema federativo de repartição de receitas. Esse fenômeno gerou legítimas reivindicações por parte dos Estados, que passaram a exigir uma participação mais equitativa na arrecadação desses valores. Um exemplo emblemático é a CIDE-Combustíveis, prevista no art. 177, § 4º, da Constituição Federal de 1988, cuja arrecadação deve ser compartilhada conforme o art. 159, III: 29% do montante arrecadado devem ser repassados pela União aos Estados e ao Distrito Federal, e, destes, 25% devem ser transferidos aos Municípios, conforme o § 3º do mesmo artigo, sendo obrigatório, em todos os casos, o uso desses recursos em programas de infraestrutura de transportes.

Há, ainda, um fundo de compensação destinado aos Estados em razão da imunidade do ICMS sobre exportações. Conforme estabelece o art. 159, inciso II, da Constituição Federal, a União deve repassar aos Estados 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor de suas exportações. Contudo, para evitar a concentração excessiva desses recursos, nenhum Estado poderá receber, individualmente, mais de 20% desse montante. Caso esse limite seja atingido — o que ocorre, usualmente, com o Estado de São Paulo —, o valor excedente será redistribuído entre os demais Estados, proporcionalmente à sua participação no volume total das exportações. Por fim, cada Estado é obrigado a transferir 25% do valor que receber aos respectivos Municípios, assegurando, assim, a repartição federativa dos recursos provenientes do chamado “export-drive” (Coêlho, 2022, p. 285).

Diante do exposto, Carvalho (2010, p. 82) observa que as repartições federativas podem destinar parte da receita a outros entes, mas esse repasse tem apenas caráter operacional. No destino, não há vinculação obrigatória a uma despesa específica, cabendo a cada ente aplicar os recursos conforme suas próprias prioridades.

Por fim, Coêlho (2022, p. 286) adiciona que art. 160 da Constituição Federal estabelece vedação expressa à União quanto à retenção ou imposição de qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos pertencentes a Estados e Municípios, visando coibir a chamada “negociação política” na liberação das parcelas devidas. Tal medida é salutar, pois historicamente o Governo Federal utilizou a entrega desses recursos como instrumento de barganha para obtenção de vantagens políticas e, eventualmente, econômicas favorecendo

práticas de corrupção em benefício de poucos. No entanto, essa vedação não é absoluta: o parágrafo único do referido artigo permite à União condicionar a liberação dos valores ao pagamento de seus créditos contra os entes subnacionais, bem como ao cumprimento da aplicação dos percentuais mínimos constitucionais em ações e serviços públicos de saúde.

Diante do exposto, é possível sintetizar os percentuais das transferências constitucionais diretas e indiretas entre entes federativos no seguinte quadro:

Quadro 1 – Percentuais das Transferências Constitucionais Diretas e Indiretas entre Entes Federativos

Tipo de Transferência	Tributo/Fundo	Beneficiário(s)	Percentual	Observações
Direta	IRRF sobre salários (União)	Estados e Municípios	100%	Retido na fonte sobre seus próprios servidores
Direta	IPVA (Estadual)	Municípios	50%	Relativo aos veículos licenciados no Município
Direta	ICMS (Estadual)	Municípios	25%	65% por valor adicionado; 10% mínimo por desempenho educacional
Direta	ITR (Federal)	Municípios	50% ou 100%	50% se sem convênio com União; 100% se com convênio
Direta	IOF-Ouro	Estados e Municípios	30% (Estados), 70% (Municípios)	Se ouro for ativo financeiro
Indireta	FPE – Fundo de Participação dos Estados	Estados	21,5% + 1% (jul) + 1% (dez)	Sobre arrecadação de IR e IPI
Indireta	FPM – Fundo de Participação dos Municípios	Municípios	22,5%	Sobre IR e IPI

Indireta	Fundos Constitucionais (FNO, FNE, FCO)	Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	3%	Sobre IR e IPI
Indireta	CIDE-Combustíveis	Estados (29%) e Municípios (25% dos 29%)	29% (Estados), 7,25% (Municípios)	Devem aplicar em infraestrutura de transportes
Indireta	IPI – Exportações	Estados	10%	Proporcional às exportações de cada Estado; max. 20% por Estado; 25% repassado aos Municípios

Fonte: Constituição Federal de 1988.

3.2.4. Disparidades Regionais e Guerra Fiscal

Considerando o papel das transferências intergovernamentais na redução das desigualdades, é fundamental entender a dimensão das disparidades regionais existentes no Brasil. O país apresenta profundas disparidades tanto entre as diferentes regiões quanto dentro delas. Já em 1996 (p. 13), o relatório do IPEA/PNUD alertava para essa realidade ao identificar a existência de três “Brasis”, caracterizados por distintos níveis de desenvolvimento humano: i) uma área formada pelos sete estados da região Sul e Sudeste, além do Distrito Federal, que registra altos índices de desenvolvimento humano; ii) uma faixa intermediária que se estende a partir de Minas Gerais em direção ao Noroeste, com indicadores de desenvolvimento humano médios; iii) e uma terceira área, composta majoritariamente pelos estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, marcada por baixos níveis de desenvolvimento humano.

Nesse contexto de desigualdades persistentes, o recrudescimento da guerra fiscal do ICMS constitui um traço marcante do federalismo fiscal brasileiro no período pós-Constituição de 1988. Considerando que o ICMS é um imposto cuja arrecadação, nas operações interestaduais, beneficia majoritariamente o estado de origem da mercadoria ou do serviço, os entes federativos passaram a adotar estratégias agressivas para atrair investimentos (González; Faria; Neto, 2024, p. 320).

A concessão unilateral de benefícios fiscais tornou-se instrumento de política econômica regional, com o objetivo de dinamizar a economia local, gerar empregos e ampliar a arrecadação de forma indireta. No entanto, como aponta González, Faria e Neto (2024, p. 320), essa prática expõe graves deficiências nas relações entre os entes federados, tanto na dimensão vertical, pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional capaz de coordenar e equilibrar a distribuição territorial dos investimentos, quanto na dimensão horizontal, ao fomentar a competição entre os próprios Estados, desrespeitando o princípio da cooperação federativa. Guimarães (2007, p. 43) explica que

As políticas estaduais de concessão de benefícios têm originado aquilo que é designado no Brasil como “guerra fiscal”, que pode ser definida como a atribuição de uma política de incentivos de base estadual a certas indústrias que ficam em condições de vantagem em relação a outras do mesmo ramo. Essa política tem sido seguida pelos Estados como forma de atrair indústrias importantes e é tida como podendo favorecer certos grupos de interesse mais bem estruturados.

Como observa Lukic (2014, apud González; Faria; Neto, 2024, p. 320) a guerra fiscal evidencia o vácuo deixado por políticas públicas federais efetivas que orientem a superação das desigualdades regionais. Coutinho, Feitosa, Alves (2024, p. 374) reforçam que

[...] o federalismo brasileiro é bastante assimétrico e com concentração de renda e riqueza nas Regiões Sul e Sudeste – economicamente produtoras líquidas, com um número maior de plantas industriais e melhores salários –, em detrimento das Regiões Norte e Nordeste – consumidoras líquidas. Além disso, há a ausência de políticas públicas, pela União, que proporcionassem um certo equilíbrio a essas distorções federativas – situação esta que favoreceu a instituição de medidas alocativas de recursos públicos.

Além disso, a concessão de incentivos fiscais sem aprovação do CONFAZ contraria o pacto federativo, ocasionando em um ambiente de desconfiança entre os entes.

Nesse cenário, destaca Varsano (1997, p. 6-11) que o ente que concede o benefício impõe perdas aos demais, comprometendo não apenas a arrecadação dos Estados mais frágeis, mas também o potencial arrecadatário agregado do ICMS. Com o tempo, à medida que todos os Estados replicam os mesmos incentivos, esses perdem eficácia na atração de investimentos e acabam por agravar as perdas fiscais justamente nas regiões menos desenvolvidas, por sua menor capacidade de infraestrutura e oferta de mercado, tornam-se novamente desfavorecidas no ciclo econômico.

Além disso, Adeodato (2018, p. 85) observa que a guerra fiscal, particularmente nas regiões menos desenvolvidas, acabou se convertendo em uma verdadeira "corrida ao fundo do

poço", na qual os Estados comprometeram suas bases tributárias em troca de promessas incertas de desenvolvimento econômico, muitas vezes sem resultados concretos ou sustentáveis.

No mais, a guerra fiscal levou diversos Estados a adotarem estratégias de curto prazo, frequentemente pautadas pela urgência de atrair investimentos, sem a devida consideração dos impactos econômicos de longo prazo. Como consequência, a erosão das receitas tributárias comprometeu significativamente a capacidade dos entes federativos de financiar políticas públicas essenciais, como educação, saúde e segurança (Carneiro, 2020, apud Sousa; Moura, 2024, p. 3). Esvaziou a capacidade de muitos estados de sustentar políticas públicas básicas, ao sacrificar suas receitas em troca de promessas de desenvolvimento econômico que nem sempre se concretizam (Prado, 2022, p. 102).

A Emenda Constitucional nº 132/2023 promoveu uma profunda reestruturação do sistema tributário brasileiro ao introduzir um modelo de tributação do consumo baseado em dois tributos do tipo IVA (Imposto sobre Valor Agregado), formando o chamado IVA Dual. De um lado, instituiu-se o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios; de outro, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência exclusiva da União (Coutinho; Feitosa; Alves, 2024, p. 378).

O IBS substituirá gradualmente o ICMS e o ISS e será regido pelo princípio do destino, segundo o qual a arrecadação será destinada ao local de consumo final da mercadoria ou serviço. Essa mudança visa reduzir os incentivos à guerra fiscal, ao eliminar a lógica de concorrência entre entes federativos por meio da concessão unilateral de benefícios tributários (González; Faria; Neto, 2024, p. 320). A centralização da arrecadação busca simplificar o sistema, diminuir a sobreposição de tributos e aumentar o cumprimento das obrigações (Sousa; Moura, 2024, p. 7).

Contudo, o desenho constitucional do IBS revela uma tentativa de equilíbrio entre centralização normativa e respeito à autonomia federativa. O tributo não foi inteiramente federalizado: estados, Distrito Federal e municípios manterão a competência para definir suas próprias alíquotas por meio de lei específica. Dessa forma, o valor final do imposto corresponderá à soma das alíquotas definidas por cada ente federado. Embora a Constituição estabeleça princípios como neutralidade, uniformidade e vedação à concessão de benefícios fiscais, a manutenção da autonomia para fixação das alíquotas levanta preocupações (Coutinho; Feitosa; Alves, 2024, p. 381).

Com mais de 5.500 municípios detentores da mesma competência para instituir suas alíquotas, há o risco de surgimento de novas formas de competição tributária, agora no âmbito municipal. A possibilidade de planejamento tributário em larga escala por parte de grandes empreendimentos pode reproduzir, em nova escala, os mesmos desequilíbrios gerados pela antiga guerra fiscal entre os estados (Coutinho; Feitosa; Alves, 2024, p. 385).

Assim, embora a reforma tenha modernizado a estrutura da tributação sobre o consumo, ela não enfrentou de forma decisiva a histórica desigualdade na distribuição de renda e riqueza entre as regiões brasileiras. As condições que favoreceram o acirramento da competição fiscal no passado persistem, ainda que sob uma nova configuração, com potencial para deslocar o foco da disputa tributária do plano estadual para o plano municipal (Coutinho; Feitosa; Alves, 2024, p. 385).

3.3. Fundos de Destinação

Os fundos de participação tratados anteriormente, contudo, não são os únicos previstos constitucionalmente. Gioia (2016, p. 78) explica que existem, ainda, “os “fundos de destinação”, que também são constituídos por repasses orçamentários obrigatórios, cujos recursos devem ser aplicados a uma finalidade específica”.

Esses fundos têm fundamento no inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal e a Lei complementar 4.320/64 dispõe sobre sua instituição e seu funcionamento. A Lei nº 4.320/64 define o fundo especial, em seu art. 71, como o “produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Já o art. 72 estabelece que os recursos dos fundos especiais serão obtidos por meio de dotações ou créditos adicionais. Ainda, o art. 73 dispõe que, salvo disposição legal em contrário, eventual saldo positivo “apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”. Ademais, ao criar um fundo especial, a lei poderá prever normas próprias de controle, prestação e tomada de contas, sem, contudo, afastar a competência do Tribunal de Contas.

A forma mais comum de vinculação de receitas é aquela instrumentalizada por fundos específicos e finalidades predeterminadas, de modo que as vinculações já gozam de propósito predeterminado. Desse modo, os fundos “são instrumentos jurídicos que podem se prestar à afetação de recursos públicos, facilitando a identificação da fonte e destino preestabelecido e, conseqüentemente, a operacionalização destas verbas” (Carvalho, 2010, p. 175-178).

A maior parte dos fundos de destinação tem como finalidade financiar objetivos sociais. Segundo Clague e Gordon (apud Carvalho, 2010, p. 184), essa vinculação de receitas apresenta dois aspectos principais: em períodos de crescimento econômico, garante recursos suficientes para sua manutenção; já em fases de crise, gera dificuldades de financiamento, pois depende exclusivamente das receitas previamente vinculadas. Além disso, esses fundos podem gerar desequilíbrios, favorecendo determinadas políticas sociais em detrimento de outras, ao reduzir os recursos gerais do orçamento e escapar das medidas de contenção de gastos em momentos críticos.

3.3.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

Em 2020, o Fundeb deixou de ter caráter temporário e passou a ser permanente, por meio da Emenda Constitucional nº 108. O novo Fundeb passou a financiar toda a educação básica, conforme as metas de universalização do Plano Nacional de Educação. O art. 60, III, do ADCT estabelece que pelo menos 60% dos recursos de cada fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Além disso, o art. 60, III, “e”, do ADCT prevê a edição de lei específica para tratar do piso salarial do magistério (Sales, 2022, p. 255).

As receitas do Fundeb foram ampliadas, correspondendo a 20% da arrecadação de impostos estaduais e municipais, como ICMS, IPVA e ITCMD, além de parcelas do IPI, do ITR, dos Fundos de Participação (FPE e FPM) e da compensação financeira pela desoneração das exportações (Lei nº 11.494/2007, art. 3º, §1º).

O art. 60, V, do ADCT estabelece que a União deve complementar os recursos quando, em determinado estado ou no Distrito Federal, o valor por aluno não atingir o mínimo nacional. Essa complementação, fixada em 10% do total transferido pelos demais entes (art. 60, VII, do ADCT), passou a ser obrigatória após período de transição, podendo 10% desse valor ser destinado a programas de melhoria da qualidade da educação (art. 60, VI, do ADCT).

De acordo com Bucci e Vilarino (apud Sales, 2022, p. 256), o aumento da contribuição financeira da União mudou o modo de cooperação entre os entes federativos. A União deixou de ter apenas uma participação simbólica na educação básica e passou a assumir uma responsabilidade efetiva, comprometendo-se diretamente com o seu financiamento.

Sales (2022, p. 257) diz que “o Fundeb estruturou as políticas de educação básica em função de dois pilares: o valor do investimento por estudante e a valorização da carreira docente”.

Além disso, foi criada a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Comissão do Fundeb), composta por representantes do MEC, dos secretários estaduais (indicação do Consed) e dos secretários municipais de educação (indicação da Undime), com participação de todas as regiões do país (Lei nº 11.494/2007, art. 12). O art. 13, I e II, da mesma lei estabelece que a Comissão tem a competência de definir critérios para a distribuição dos recursos do Fundeb. Esse colegiado representou a primeira instância formal de pactuação federativa na organização da educação nacional (Sales, 2022, p. 257).

Diante do exposto, é possível sintetizar a composição e percentuais das fontes de financiamento do Fundeb no seguinte quadro:

Quadro 2 – Composição e Percentuais das Fontes de Financiamento do Fundeb

Fonte	Percentual destinado ao Fundeb	Observação
Impostos estaduais e municipais	20% da arrecadação	Inclui ICMS, IPVA, ITCMD, entre outros
FPE e FPM (Fundos de Participação)	Parte incluída na base dos 20%	São considerados no cálculo do valor dos entes
IPI e ITR repassados aos entes	Parte incluída na base dos 20%	Repasses federais somam-se à base de cálculo
Compensação da Lei Kandir (exportações)	Parte incluída na base dos 20%	Compensações também entram na base
Complementação da União	10% do total arrecadado pelos entes	União complementa se o valor por aluno for baixo
Melhoria da qualidade da educação	Até 10% da complementação da União	Pode ser usada para programas educacionais

Fonte: Adaptado da Constituição Federal (ADCT, art. 60) e Lei nº 11.494/2007.

A partir da análise dos fundos de destinação, do Fundeb e das transferências diretas e indiretas, foi elaborado o Quadro 3, que sintetiza os principais tipos de transferências constitucionais entre os entes federativos. Essa sistematização é fundamental para a compreensão das despesas mínimas obrigatórias em saúde e educação, uma vez que, como será detalhado no tópico seguinte, os percentuais mínimos exigidos por lei incidem também sobre essas transferências.

Quadro 3 – Tipos de Transferências Constitucionais entre Entes Federativos

Tipo de Transferência	Mecanismos	Fundamento Legal
Transferências Diretas	- IRRF sobre remuneração de servidores estaduais e municipais - 50% do IPVA - 25% do ICMS estadual - 50% ou 100% do ITR - IOF-Ouro (30% Estados, 70% Municípios) - Impostos novos da União (20%)	Art. 157 e 158 da CF/88
Transferências Indiretas	- FPE (Fundo de Participação dos Estados) - FPM (Fundo de Participação dos Municípios) - Fundos Regionais: FNO, FNE, FCO - Fundo de compensação do ICMS exportação - CIDE-Combustíveis	Art. 159 da CF/88 Arts. 157 a 162 da CF/88
Fundos de Destinação	- FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica)	Art. 165, §9º, II da CF/88 Lei 4.320/64 EC nº 108/2020 (Fundeb permanente)

Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição Federal de 1988 e legislação complementar (CF/88; Lei nº 4.320/64; EC nº 108/2020).

3.4. Despesas Mínimas Obrigatórias

Diferentemente das vinculações dispostas nos fundos, as despesas obrigatórias se apresentam como percentuais mínimos da arrecadação total do Estado, impondo aos entes federativos a destinação de recursos a áreas sociais específicas, como saúde e educação. Nesse caso, a referência é a receita geral, e não uma fonte específica de custeio, como ocorre nas vinculações. Assim, a “despesa obrigatória, conforme o próprio nome diz, obriga ao gasto no exercício financeiro, diferentemente da vinculação. Esta, por outro lado, apenas estabelece um elo normativo entre uma fonte e destino” (Carvalho, 2010, p. 83-85).

Carvalho (2010, p. 83) explica que utiliza-se então o critério da rigidez orçamentária abarcando gastos obrigatórios e as vinculações constitucionais de receitas, desse modo, formando-se o que denominou de gastos juridicamente rígidos. E, é a partir dessa rigidez que seria possível analisar o nível de maleabilidade na condução das políticas públicas de um determinado governo.

Na Constituição Federal foi determinado diversos mínimos percentuais em algumas áreas a fim de garantir o desenvolvimento nacional, sendo os gastos ou despesas mínimas obrigatórias destinadas a prover funções essenciais estatais, enquanto que os gastos facultativos são os de discricionariedade administrativa (Griziotti, 1956, apud Carvalho, 2010, p. 84). Assim, foi estabelecido, no art. 212, caput e 198, §2º da Constituição Federal, que os entes federativos deverão aplicar anualmente determinado percentual sobre as receitas em saúde e educação.

Em relação à saúde, no caso da União Federal, a regra atualmente em vigor foi restabelecida pela Emenda Constitucional nº 126/2022, que determina a aplicação mínima de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL). Esse critério já havia sido introduzido pela Emenda Constitucional nº 86/2015, mas sofreu alterações durante a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos), quando os valores ficaram congelados em termos reais a partir de 2017, sendo apenas corrigidos pela inflação nos anos seguintes. Com a nova mudança constitucional, consolidou-se novamente o parâmetro de 15% da RCL como piso federal de gastos em saúde.

Já os Estados e o Distrito Federal devem aplicar, anualmente, no mínimo 12% da arrecadação de impostos de sua competência, incluindo ICMS, IPVA e ITCMD, bem como os recursos oriundos das transferências constitucionais, como a cota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do IPI-exportação e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre rendimentos pagos por seus órgãos e entidades.

Por sua vez, os Municípios e o Distrito Federal, quando atuando como ente municipal, têm a obrigação de destinar pelo menos 15% da arrecadação de impostos próprios, como ISS, IPTU e ITBI, acrescidos das transferências constitucionais, entre elas o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a cota-parte do ICMS, do IPVA, do ITR e do IPI-exportação.

Assim, o sistema de mínimos constitucionais em saúde garante que todos os entes federativos contribuam com recursos próprios para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), respeitando percentuais proporcionais à sua base de arrecadação.

A vinculação constitucional de recursos trouxe mais estabilidade ao financiamento do SUS, aumentou o volume de verbas destinadas ao sistema e ampliou a contribuição dos estados e, principalmente, dos municípios (Sales, 2018, apud Sales, 2022, p. 144). A exigência de gastos mínimos em todas as esferas de governo garantiu recursos estáveis e possibilitou que estados e municípios contribuíssem de forma regular para os programas prioritários do governo federal (Paiva; Gonzalez; Benevides, apud Sales, 2022, p. 144).

Nesse contexto, Carvalho (2010, p. 87) aponta que

O panorama financeiro da saúde brasileira demonstra que, por vezes, a falta de recursos pode não ser a principal justificativa para a insuficiência da prestação deste serviço, e a sua má-gestão costuma ser observada como fator preponderante à precariedade do serviço público.

A educação, por sua vez, conta com a garantia constitucional da aplicação mínima obrigatória de recursos, prevista no art. 212 da Constituição Federal, bem como com mecanismos adicionais de financiamento, como o Salário-Educação, contribuição social destinada ao custeio da educação básica, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Conforme o art. 212, a União deve aplicar, anualmente, no mínimo, 18% da receita resultante de seus impostos, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, no mínimo, 25%, incluídas nesse percentual as receitas recebidas por repartição de tributos, mas excluídas aquelas que forem transferidas a outros entes, a fim de evitar duplicidade de cálculo.

Além disso, existem instrumentos complementares de financiamento, como o já citado Salário-Educação e o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), instituído pela Lei nº 10.260/2001, voltado a ampliar o acesso à educação superior, sobretudo para estudantes de menor poder aquisitivo.

Carvalho (2010, p. 92-93), ressalta que a vinculação de percentuais expressivos das receitas municipais à educação, embora necessária para garantir a manutenção do direito fundamental, pode resultar em forte engessamento orçamentário, restringindo a capacidade dos entes locais de investir em outras áreas igualmente relevantes. Além disso, permanecem os desafios relacionados à gestão eficiente dos recursos e à prevenção de fraudes e desvios, o que evidencia que o simples cumprimento dos percentuais constitucionais não assegura, por si só, a efetividade das políticas educacionais.

Conclui-se, por fim, que a vinculação de receitas não representa uma forma de auto satisfação do débito, mas sim a garantia de que os créditos orçamentários destinados a determinada finalidade não poderão ser redirecionados em prejuízo do cumprimento da obrigação assumida. Em outras palavras, trata-se de um comprometimento orçamentário que assegura a aplicação dos recursos vinculados no adimplemento da obrigação, vedando-se tanto a dupla vinculação quanto à satisfação automática do débito por meio das receitas garantidas (Carvalho, 2010, p. 95).

Diante do exposto, é possível sintetizar os percentuais mínimos para aplicação em saúde e educação no seguinte quadro:

Quadro 4 - Percentuais mínimos para aplicação em saúde e educação

Ente Federativo	Área	Percentual Mínimo Obrigatório	Base de Cálculo (Receita)	Observações
União	Saúde	15% da Receita Corrente Líquida (RCL)	Receita Corrente Líquida (EC 126/2022)	Piso federal restabelecido em 2022
Estados + DF	Saúde	12% da arrecadação de impostos	Inclui impostos próprios (ICMS, IPVA, ITCMD) + transferências constitucionais (FPE, IPI-exportação, IRRF)	
Municípios + DF (municipal)	Saúde	15% da arrecadação de impostos próprios	ISS, IPTU, ITBI + transferências constitucionais (FPM, ICMS, IPVA, ITR, IPI-exportação)	
União	Educação	18% da receita de impostos	Receita de impostos	Art. 212 da CF
Estados + DF + Municípios	Educação	25% da receita total de impostos	Inclui receitas próprias + receitas transferidas (não duplicar valores transferidos a outros entes)	

Fonte: Constituição Federal de 1988.

A partir do Quadro 4, é possível exemplificar, de forma prática, como se dá a aplicação dos percentuais mínimos obrigatórios, facilitando a compreensão: suponha que

determinado município arrecade R\$ 100 milhões ao longo do exercício financeiro, sendo R\$ 40 milhões provenientes de receitas tributárias próprias (como IPTU, ISS, ITBI) e R\$ 60 milhões oriundos de transferências constitucionais (como FPM, ICMS, IPVA, entre outras). Considerando a obrigatoriedade constitucional de aplicação mínima de 15% da receita resultante de impostos e transferências na área da saúde, o município deverá destinar, no mínimo, R\$ 15 milhões ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, conforme dispõe o art. 198, §2º, da Constituição Federal.

Por fim, no que se refere à assistência social, sua situação difere da saúde e da educação, uma vez que não há previsão de financiamento assegurado mediante vinculação constitucional de recursos. Diferentemente dessas áreas, a assistência social permanece sem garantia jurídica equivalente, o que a torna mais vulnerável a contingenciamentos e ajustes orçamentários. Assim, eventuais aumentos em determinados setores do Executivo devem ser compensados por reduções em outros, o que acaba por afetar de maneira mais intensa as políticas sem vinculação constitucional de recursos, como é o caso da assistência social (Paiva, 2016, apud Sales, 2022, p. 212).

Embora as despesas mínimas obrigatórias não sejam condição indispensável para a existência de uma política pública organizada sob a forma de sistema, sua presença confere maior estabilidade e resiliência institucional. Em contrapartida, a ausência desse mecanismo retira um importante elemento jurídico, deixando a política de assistência social mais vulnerável a contingenciamentos e oscilações orçamentárias (Sales, 2022, p. 213).

3.5. Considerações do Capítulo

A análise da capacidade financeira e da autonomia dos entes federados revela que a simples atribuição de competências tributárias, embora essencial, não é suficiente para garantir a plena autonomia dos entes subnacionais. Como destaca Conti (2004), a distribuição das fontes de arrecadação não assegura, por si só, uma repartição equitativa dos recursos, sendo necessário o reforço por meio de mecanismos de transferências intergovernamentais.

As transferências constitucionais, tanto diretas quanto indiretas, têm papel relevante na redução das desigualdades regionais e no fortalecimento do pacto federativo, contribuindo para quebrar o centralismo histórico da União (Coelho, 2022). No entanto, o sucesso dessas transferências depende diretamente da forma como os critérios de distribuição são definidos.

Se mal planejados, esses critérios podem gerar distorções, enfraquecendo a capacidade de atendimento às demandas locais mais urgentes.

Por fim, destaca-se que a autonomia financeira efetiva dos entes federativos exige um sistema de transferências que promova flexibilidade, previsibilidade e regularidade, ao mesmo tempo em que não desestime a arrecadação própria. Apenas com esse equilíbrio será possível assegurar que os entes descentralizados tenham condições reais de planejar e executar políticas públicas conforme suas necessidades locais, respeitando os princípios constitucionais do federalismo.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

4.1. Fundamentos das Políticas Públicas no Estado Federativo

4.1.1. As Políticas Públicas no Estado Social

Antes da Constituição de 1988, a atuação estatal se orientava predominantemente pelo modelo liberal, no qual o papel do Estado era limitado, voltado sobretudo à garantia das liberdades individuais por meio de uma postura omissiva. Como observa Bucci (1997, p. 89), a estruturação do Estado liberal priorizava a contenção do poder, em detrimento de uma ação estatal de caráter comissivo e construtivo. As instituições do poder e a tradicional repartição de atribuições entre Legislativo e Executivo, nesse contexto, foram concebidas em torno da autoridade estatal, mas não ajustadas ao caráter prestacional e de gestão que viria a marcar a Administração Pública posteriormente.

Tratava-se da concepção tradicional de direitos individuais, como as liberdades de expressão e de associação, denominados de primeira geração, que exigem sobretudo abstenções, isto é, a garantia de que nenhuma instituição ou indivíduo interfira em seu pleno exercício.

Com a Constituição de 1988, esse cenário se transformou de maneira significativa. O texto constitucional não apenas consolidou, como também ampliou, de forma inédita, o rol de direitos sociais, atribuindo ao Estado a responsabilidade direta por sua efetivação. Os direitos econômicos, sociais e culturais, denominados de segunda geração, que têm origem na Constituição mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919, são concebidos como direitos-meio, cuja função essencial é assegurar a todos as condições necessárias para poder ter acesso aos demais direitos (Bucci, 2023, 101).

Por sua vez, os direitos de terceira geração, como o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e ao desenvolvimento, foram concebidos em um movimento de expansão progressiva dos direitos humanos, em perspectiva histórica e universal, sendo por isso denominados direitos transgeracionais (Bucci, 2023, 101-102).

Nesse novo paradigma, o elemento distintivo do Estado social passa a ser a expressão dos direitos dos grupos sociais e dos direitos econômicos, materializados por meio da ação governamental estruturada sob a forma de políticas públicas. “Trata-se de um conceito mais

amplo do que o de serviço público, pois abrange também funções de coordenação e fiscalização dos agentes públicos e privados” (Bucci, 1997, p. 90).

Nesse contexto, Bucci (1997, p. 90) analisa que o fundamento mediato das políticas públicas é a própria existência dos direitos sociais, correspondendo estes, aos direitos que se realizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais consistem em liberdades a serem asseguradas principalmente pela abstenção estatal, os direitos sociais, configuram-se como poderes, cuja concretização exige a imposição de um conjunto de obrigações positivas, inclusive aos órgãos públicos, para garantir sua efetividade.

Nesse sentido, Clune (1993, p. 9) observa uma transformação significativa no campo jurídico, em que o formalismo e a doutrina tradicional cedem espaço ao consequencialismo e ao instrumentalismo, configurando uma nova racionalidade jurídica baseada no princípio da eficácia.

Assim, as políticas públicas constituem atualmente instrumentos centrais de ação dos governos, caracterizando o que Comparato (1989, p. 102) denomina *government by policies*, ou governo pelas políticas, que complementa e aprimora o tradicional *government by law*, ou governo pela lei. O autor ressalta que esse fenômeno não implica a substituição da legalidade; as políticas continuam a se desenvolver dentro dos parâmetros jurídicos, como exemplifica o artigo 165 da Constituição Federal. Contudo, Bucci (2023, p. 98) observa que “as ferramentas mentais cujo uso foi perpetuado pelos juristas não foram pensadas para apreender a realidade complexa e aleatória das políticas públicas”.

Essa mudança também se explica pela maior relevância da definição de metas temporais na atuação dos governos republicanos. Nesse contexto, governar, ou seja, usar o poder do Estado para promover a coesão social, torna-se a base das políticas públicas, que passam a ser instrumentos de planejamento e ação para atender aos interesses da sociedade (Bucci, 1997, p. 91).

As políticas públicas estão intimamente relacionadas ao planejamento, embora não se confundam, pois enquanto o plano é um instrumento jurídico específico, a política pública é mais ampla, consistindo no processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação de agentes públicos e privados, em determinado período de tempo (Bucci, 1997, p. 95).

A Constituição brasileira atribui ao planejamento caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174), sendo o plano sua expressão mais frequente, seja de caráter geral, regional ou setorial, sempre formalizado por lei que

estabelece metas, objetivos e instrumentos de execução. No capítulo 1 deste trabalho, em que se trata das competências dos entes federativos, percebe-se que a origem normativa das políticas públicas é do Poder Legislativo, podendo ser também de iniciativa do Executivo, como resulta frequentemente.

Portanto, Bucci (2023, p. 100) estabelece que

[...] as políticas públicas são expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais.

Dessa forma, o elemento comum a todas as políticas públicas é o processo político de escolha de prioridades para o governo (Bucci, 1997, p. 95), tanto quanto a fixação de objetivos quanto à escolha de procedimentos, que articula a dimensão normativa, estabelecida em leis, planos e orçamentos para a efetivação dos direitos sociais. Essa escolha política orienta a alocação de recursos, a coordenação institucional e os instrumentos de implementação.

4.1.2. As Relações Intergovernamentais e o Modelo Cooperativo

Ao definir as relações intergovernamentais, Anderson (1960, tradução nossa, apud Frazese, 2010, p. 58) explica que passou a ser um termo utilizado para designar o conjunto relevante de atividades e interações que ocorrem entre diferentes unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federativo. Desse modo, as relações intergovernamentais não se restringem ao plano constitucional ou legal, mas se manifestam sobretudo nas práticas cotidianas da administração pública, visíveis na interação entre servidores de diferentes esferas de governo durante a execução de suas atividades.

Além disso, Elazar (1987, p. 18) aponta que relações entre governos também se manifestam no desenvolvimento de políticas públicas em estados não federativos, de modo que as relações intergovernamentais não constituem uma característica exclusiva das federações. Assim,

[...] o federalismo é um conceito anterior e mais abrangente, ao qual as relações intergovernamentais são subsidiárias, sendo um termo técnico de grande utilidade para analisar os processos dentro de sistemas políticos específicos, particularmente — mas não exclusivamente — federais, e de forma mais eficaz, embora não

exclusivamente, naqueles que partem de uma perspectiva federalista em vez de estatista da soberania (tradução nossa).

As características das relações intergovernamentais podem ser explicadas, conforme Wright (1988, p. 14-15), em número e variedade de unidades governamentais envolvidas, abrangendo não apenas os entes constituintes da federação, mas todas as unidades administrativas participantes. Na dimensão humana, em relação ao número e diversidade de servidores públicos envolvidos; na intensidade e regularidade do contato entre eles; na importância da intencionalidade de suas ações (como transferências, prestação de serviços ou modificações em políticas) e a percepção que têm dos demais atores. Por fim, o autor também considera aspectos da política pública, incluindo questões financeiras (receitas, despesas, empréstimos, crises) e de formulação e implementação de políticas.

A partir dessa análise, Wright (1988, p. 40) propõe três modelos de relações intergovernamentais: autoridade coordenada (*coordinate authority*), autoridade inclusiva (*inclusive authority*) e autoridade superposta (*overlapping authority*).

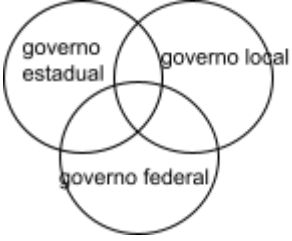
No modelo denominado autoridade coordenada, cada governo atua dentro de sua própria esfera, sendo limitado e independente em suas competências. Nesse modelo, típico do federalismo dual, o relacionamento entre as esferas é pautado pela autonomia e pela separação de poderes.

No caso da autoridade inclusiva, há maior interação entre os níveis de governo, mas o governo federal exerce papel predominante, avançando sobre os espaços estadual e local. Isso ocorre de duas formas: primeiro, em um jogo de soma-zero, em que o governo federal ganha poder às custas do estadual, prevalecendo sobre a liberdade dos estados em questões locais, como na regulação de assuntos de competência comum ou exclusiva dos estados. Segundo, por meio de repasses de recursos federais, que transformam os estados em implementadores das políticas centrais, criando uma relação de dependência mútua: o governo federal garante a execução de suas políticas, enquanto os estados recebem recursos adicionais. Em ambos os casos, predomina uma autoridade hierárquica.

No terceiro padrão, autoridade superposta, predomina a interdependência entre os níveis de governo. A maior parte das áreas de atuação envolve compartilhamento, e a possibilidade de um nível dominar o outro é reduzida. Nesse modelo, a autoridade se baseia na negociação, característica central do federalismo cooperativo, em que as esferas governamentais interagem continuamente para implementar políticas públicas de forma conjunta.

Esses modelos podem ser verificados a partir da ilustração abaixo:

Ilustração 5 - Modelos de relação nacional, estadual e local

Autoridade Coordenada	Autoridade Inclusiva	Autoridade Superposta
		
Relacionamento: independente	Relacionamento: independente	Relacionamento: interdependente
Padrão de autoridade: autonomia	Padrão de autoridade: hierarquia	Padrão de autoridade: negociação/ barganha

Fonte: Franzese (2010, p. 62).

O debate acerca das relações intergovernamentais é essencial para entender que a interação entre os diferentes níveis de governo ultrapassa as determinações formais estabelecidas pela Constituição Federal. A teoria do federalismo cooperativo evidencia que o padrão de autoridade coordenada, não se verifica plenamente na prática (Franzese, 2010, p. 62-63). O padrão predominante é a interação entre os níveis de governo, caracterizada pela cooperação.

Segundo Elazar (1987, p. 30) os padrões adequados de compartilhamento são alcançados por meio da negociação, o que constitui a essência do padrão de autoridade superposta. No entanto, o autor alerta que esse compartilhamento pode, em certas situações, resultar no predomínio do governo central sobre os demais entes federativos, configurando uma relação de coerção, o que se aproxima do padrão de autoridade inclusiva de Wright, no qual os governos subnacionais tornam-se dependentes do governo federal, chegando, em casos extremos, a uma subordinação hierárquica.

O federalismo cooperativo, conforme Franzese (2010, p. 68), conta com instituições que incentivam a colaboração entre os diferentes níveis de governo, organizando a divisão funcional de poderes e definindo tarefas a serem executadas de forma conjunta. Nesse arranjo, o governo central geralmente assume a função de formulador da maior parte das políticas públicas, enquanto os governos subnacionais concentram-se na implementação. Diferentemente de um modelo baseado na competição tributária, o federalismo cooperativo

adota um sistema de tributação conjunta e de equalização fiscal tanto na dimensão vertical quanto horizontal, como abordado no capítulo 2 deste trabalho.

Embora o federalismo cooperativo promova a colaboração entre os níveis de governo, Watts (2006, apud Frazese, 2010, p. 70-74) aponta quatro dilemas que podem surgir nesse modelo na implementação de políticas públicas. O primeiro trata do surgimento de uma forma de *interlocking federalism* (federalismo inter-travado), pois quando a cooperação entre as esferas de governo é levada ao extremo, surge uma dependência excessiva da tomada de decisões conjunta, fenômeno que ele denomina de armadilha da decisão conjunta. Esse modelo enfraquece a iniciativa autônoma de cada esfera e cria um sistema rígido, propenso à ineficiência na implementação de políticas públicas.

O segundo problema trazido é a diminuição de *accountability*, de modo que a cooperação entre esferas de governo tende a dificultar para o eleitor a identificação de quem é responsável por determinada política. É importante lembrar que o principal mecanismo de *accountability* democrática é o “voto retrospectivo”, ou seja, a possibilidade de o cidadão responsabilizar o candidato ou seu partido pelo que foi realizado durante o mandato.

Assim, quando as políticas são compartilhadas, essa identificação se torna difícil, prejudicando seriamente a responsabilização dos governantes. Nesses casos, o cidadão encontra dificuldade em determinar a quem atribuir a culpa pela extinção ou pela queda na qualidade de um serviço. Pierson (1995, p. 458) denomina essa situação de *blame avoidance*, ou “jogo de empurra” entre os entes federativos, usado como estratégia para evitar a responsabilização pela redução de investimentos em áreas sociais, pois

[...] tradicionalmente, a competição entre os governos se dava pela obtenção de reconhecimento ao implementar programas sociais. No entanto, em um contexto atual de austeridade, o federalismo se torna central na política de evitar responsabilidades (*blame avoidance*). Como cortes em políticas públicas costumam ser impopulares, governos em todos os níveis procuram transferir a culpa para outras esferas do sistema (tradução nossa).

O terceiro dilema diz respeito à predominância de um “federalismo executivo” nas relações intergovernamentais. Nesse contexto, reconhece-se a inevitável interdependência entre os governos na federação, pois é impossível que cada esfera cumpra suas responsabilidades sem algum grau de interação.

Watts, Thompson e Burke (2009, apud Frazese, 2010, p. 73-74) trazem como exemplo desse fenômeno, as delegações de poder do Congresso ao Executivo federal, que permitem adaptações nos programas e desvios em relação à previsão legal original. Segundo os autores,

esse processo alterou significativamente o desenho inicial dos programas, fortalecendo o Executivo federal e, ao mesmo tempo, oferecendo maior flexibilidade de implementação aos governos estaduais, que frequentemente solicitam essas autorizações.

O crescimento da atividade governamental e o consequente maior entrelaçamento entre as esferas de governo contribuíram para o fortalecimento do Executivo, mesmo em um contexto presidencialista. No entanto, a principal crítica ao federalismo executivo é a falta de *accountability*. As decisões tomadas entre executivos tendem a ser mais isoladas, dificultando o debate público e a participação da sociedade. Como consequência, os governos frequentemente decidem em benefício próprio, em vez de priorizar o interesse dos cidadãos. Além disso, nos sistemas presidencialistas, o afastamento do Legislativo dessas discussões compromete os mecanismos de *checks and balances*, reduzindo ainda mais a transparência e o controle democrático sobre as políticas públicas (Franzese, 2010, p. 74).

Por fim, destaca-se como crítica ao federalismo cooperativo a forte predominância do governo central nas relações de cooperação, o que acaba por configurar um modelo de federalismo coercitivo. Tal situação contraria o princípio da cooperação pautado na negociação e resulta em uma estrutura mais hierarquizada, na qual os estados são obrigados a seguir as diretrizes e imposições do poder central (Franzese, 2010, p. 75).

Esse padrão pode ser observado, por exemplo, nos programas federais de transferência de recursos vinculados, como o Fundeb, em que cortes ou alterações nas transferências federais impactam diretamente a capacidade de execução dos estados e municípios, mesmo quando estes não têm responsabilidade sobre a decisão de reduzir recursos. Outro caso ocorre em períodos de austeridade fiscal, quando restrições impostas pelo governo federal às despesas obrigatórias limitam a atuação estadual e municipal, obrigando-os a lidar com os efeitos negativos localmente.

No mais, Agranoff (2001, p. 45-46, tradução nossa) analisa que a cooperação intergovernamental pode ser efetivamente mantida quando se consideram quatro fatores centrais. O primeiro é que os programas federais funcionam como oportunidade para negociação, e não necessariamente como mecanismo de controle sobre os estados. O governo federal depende da capacidade dos governos subnacionais para implementar os programas, assim como os estados dependem dos recursos federais. A falta de recursos, tempo e autoridade do governo central torna a implementação mais flexível, assumindo a forma de barganha entre atores parcialmente cooperativos, parcialmente antagonistas e mutuamente dependentes.

O segundo fator refere-se à alteração da responsabilidade na provisão de serviços públicos. Com a crescente participação estadual na execução de políticas federais, os estados passam a ser reconhecidos como a esfera de governo mais relevante na vida das pessoas, assumindo papel central em diversas áreas de políticas públicas. O terceiro fator é o crescimento da competência gerencial dos governos subnacionais, no qual os funcionários locais deixam de ser meros executores de ordens federais, passando a compreender os programas e adaptá-los conforme a realidade local (Agranoff, 2001, p. 48-51, tradução nossa).

Por fim, o quarto fator refere-se à limitação da capacidade federal de impor suas diretrizes e controlar completamente a execução local. As diferentes unidades federativas interagem em um cotidiano de negociação, compartilhando recursos e objetivos. Nesse jogo federativo, o governo central dispõe de instrumentos como regulação e transferências vinculadas à implementação de programas, enquanto os governos locais detêm o poder de implementação, sobre o qual o governo federal não possui controle total (Agranoff, 2001, p. 52, tradução nossa).

Portanto, as relações intergovernamentais revelam-se mais complexas do que a simples repartição de competências prevista constitucionalmente, principalmente, na implementação de políticas públicas, em que se expressam de forma dinâmica nas práticas cotidianas da administração, tema que será abordado no tópico seguinte.

De todo modo, a análise dos modelos de Wright (1988) evidencia diferentes padrões de autoridade, sendo que, na prática, predomina o federalismo cooperativo, marcado pela interdependência e pela negociação entre os entes. Contudo, esse modelo não está isento de dilemas, como a armadilha da decisão conjunta, a redução da *accountability*, o fortalecimento de um federalismo executivo pouco transparente e a tendência ao federalismo coercitivo.

Ainda assim, conforme Agranoff (2001), a cooperação pode ser mantida quando se reconhece o caráter negociado dos programas federais, a relevância dos estados na prestação de serviços, o fortalecimento da capacidade gerencial dos governos locais e os limites do poder de imposição do governo central. Dessa forma, o federalismo cooperativo configura-se como um arranjo institucional essencial para equilibrar dependência e autonomia, cooperação e conflito, em prol da efetividade das políticas públicas.

4.1.3. Direito Administrativo e Escolha Política

Como visto, o direito constitucional é responsável por instituir os direitos sociais, cuja efetivação depende, sobretudo, da formulação de políticas públicas. Entretanto, a concretização dessas políticas não ocorre de forma isolada, mas no contexto das relações intergovernamentais, nas quais diferentes níveis de governo interagem, negociam e compartilham responsabilidades. Embora possuam fundamento constitucional, a implementação e execução das políticas estão vinculadas ao direito administrativo e sujeitas a escolhas políticas, revelando-se condicionadas pela dinâmica cooperativa, enquanto campo voltado à organização e ao controle das formas de ação estatal.

Em uma primeira análise, deve-se considerar que embora os direitos sociais encontrem fundamento constitucional, sua efetividade encontra limites práticos decorrentes da necessidade de disponibilização de meios materiais para a sua concretização. Como tais meios são finitos, surge a questão da escassez, entendida como a insuficiência de recursos para satisfazer plenamente todas as pretensões fundadas em direitos fundamentais (Amaral, 2001, p. 133).

Essa escassez pode assumir diferentes formas: natural, quando a oferta não pode ser aumentada, como no caso de órgãos para transplante; quase-natural, quando depende de condutas voluntárias de particulares; ou artificial, quando o Estado poderia, mediante decisão política, expandir o acesso, como na criação de vagas em creches. Além disso, a análise da escassez deve considerar a divisibilidade e a homogeneidade dos bens: água e energia, por exemplo, são bens divisíveis e homogêneos, ao passo que órgãos para transplante são indivisíveis e heterogêneos (Elster, 1992, p. 21-22, tradução nossa).

Esses elementos demonstram que a efetivação dos direitos sociais não pode ser pensada de maneira abstrata, mas deve levar em conta a realidade dos recursos disponíveis e os critérios de alocação justa, o que evidencia a tensão entre a promessa constitucional e as restrições impostas pela escassez material.

Ainda que não existissem restrições financeiras, a escassez de recursos impõe a necessidade de critérios de escolha na sua alocação. Isso porque a insuficiência não é acidental, mas estrutural, de modo que distribuir recursos significa, em última instância, negar direitos a alguns em benefício de outros, configurando o que Calabresi e Bobbitt denominam “escolhas trágicas”. Essas decisões podem ser de primeira ordem, quando se relacionam à produção ou destinação de recursos escassos, ou de segunda ordem, quando dizem respeito à definição de quem será atendido (Calabresi; Bobbitt, 1978, apud Amaral, 2001, p. 147-148). Elster (1992, p. 142, tradução nossa) acrescenta ainda as decisões de terceira ordem, que

ocorrem quando os próprios potenciais beneficiários ajustam suas condutas de forma a aumentar ou reduzir suas chances de acesso ao bem ou serviço.

No âmbito político, as escolhas de primeira ordem vinculam-se à destinação de recursos fungíveis, como verbas públicas, entre diferentes setores. Favorecer uma área implica, necessariamente, restringir outra: priorizar a habitação popular, por exemplo, beneficia os mais pobres; dar primazia à educação tende a favorecer os jovens em detrimento dos idosos; concentrar investimentos em equipamentos médicos pode, ao mesmo tempo, proteger vidas de idosos e gerar reflexos indiretos sobre outras faixas etárias (Elster, 1992, p. 140). Essas opções, por sua natureza, produzem uma rede de efeitos muitas vezes imprevisíveis, assim, a alocação de recursos revela-se um processo complexo, marcado por dilemas que ultrapassam a lógica da microjustiça e desafiam a busca por critérios equitativos de efetivação dos direitos sociais (Amaral, 2001, p. 150).

Walzer (1983, p. 5) ainda aponta a dificuldade em definir o conceito de necessidade, uma vez que não se reduz a dados objetivos, mas envolve percepções subjetivas, prioridades e níveis distintos, moldados por fatores históricos e culturais. Diante da escassez estrutural de recursos, a satisfação de necessidades exige escolhas inevitáveis, que não podem ser determinadas exclusivamente por fundamentos filosóficos ou pela noção abstrata de bem comum. Assim, a definição de prioridades configura essencialmente uma decisão política.

Nos conflitos entre critérios de microjustiça e macrojustiça, pode ocorrer que escolhas racionais no plano individual resultem em desfechos coletivos irracionais. O chamado “dilema do prisioneiro”, descrito por John Rawls (1993, p. 217), ilustra essa dinâmica, pois ao buscarem proteger seus próprios interesses, os indivíduos acabam conduzindo-se a uma situação em que todos ficam em pior condição. Esse tipo de raciocínio revela a importância de mecanismos que estabilizem escolhas cooperativas e orientem a alocação de recursos em contextos de escassez.

Apesar disso, parte da doutrina constitucional, preocupada sobretudo com a força normativa da Constituição, não se deteve de forma aprofundada nas questões alocativas. Observa-se certo otimismo normativista, no qual se pressupõe que a previsão jurídica bastaria para assegurar a efetividade dos direitos, sem considerar os limites materiais. Ressalva-se que o direito não pode tudo, mas não são fornecidos maiores detalhes sobre como encontrar esses limites de possibilidades do campo normativo (Amaral, 2001, p. 177).

Diante do exposto, percebe-se que a realização de políticas públicas está diretamente entrelaçada com o direito administrativo, sobretudo, no que diz respeito à alocação de

recursos. Schwartz (1991, p. 2) analisa que o direito administrativo pode ser resumido a questões envolvendo a autoridade administrativa para editar regras e regulamentos de aplicabilidade geral e os efeitos desse poder sobre as pessoas ou a propriedade dos cidadãos. Aponta que

[...] o tratamento jurídico da administração pública volta-se à instituição de autoridades administrativas com poderes para realizar políticas públicas – por definição, de interesse público – e à salvaguarda dos interesses privados contra a arbitrariedade administrativa ou o excesso de poder.

Nesse sentido, observa-se que a execução das políticas públicas se concretiza em um processo político de definição de prioridades, que envolve tanto os objetivos quanto os procedimentos necessários à sua realização. Essa dinâmica se revela em exemplos como a política nacional de educação, em que diferentes opções de governo orientam a alocação de recursos e a formulação de políticas instrumentais (Bucci, 1997, p. 96).

Bucci (1997, p. 96) deixa claro ainda que a formulação e a execução dessas políticas transcendem os instrumentos normativos dos planos e programas, revelando um paralelo direto com a atividade de planejamento. Trata-se de uma função técnico-política voltada à racionalização das decisões governamentais e à promoção de valores sociais, ao contrário do que muitos sustentaram nos anos 60, o planejamento não é uma atividade vazia de conteúdo político. Assim, Celso Furtado compreende o planejamento como

[...] *técnica social* de importância muito maior, a qual permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se surjam processos cumulativos e não-reversíveis em direções indesejáveis (1983, p. 35).

Desse modo, os programas de ação do governo podem ser compreendidos como atos complexos, que integram um movimento de procedimentalização das relações entre os poderes públicos, no qual sobressai a iniciativa governamental e a articulação de meios, informações e métodos de implementação.

Apesar de uma simplificação drástica, a formulação de políticas públicas pode ser considerada um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) a definição da agenda, (2) a especificação de alternativas a partir das quais uma escolha deve ser feita, (3) uma escolha entre essas alternativas dotada de autoridade, como em uma votação legislativa ou decisão presidencial, e (4) a implementação da decisão (KINGDON, 1995, apud Bucci, 2023, p. 104).

Portanto, a análise apresentada evidencia que a efetivação de políticas públicas no contexto federativo depende de uma complexa interação entre direito, política e gestão de recursos escassos. A escassez inerente aos direitos sociais exige critérios claros de alocação, tornando inevitáveis decisões políticas sobre quem será atendido e de que forma (Amaral, 2001, p. 180-181). Nesse processo, a presença de um sólido suporte jurídico-institucional, como destaca Bucci (2016), reforça as escolhas institucionais preexistentes, conferindo maior densidade e legitimidade ao sistema. Leis, mecanismos jurídicos e arranjos institucionais estáveis dificultam que mudanças políticas, incluindo trocas de governo, desestabilizem o funcionamento das políticas públicas, protegendo a continuidade e a previsibilidade da alocação de recursos. Assim, a institucionalização jurídica atua como um pilar de segurança, permitindo que decisões estratégicas sejam tomadas de maneira mais coerente, equitativa e menos sujeita à arbitrariedade.

4.2. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas

4.2.1. Sistema Único de Saúde (SUS)

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi a primeira experiência de construção de um sistema nacional de políticas públicas no Brasil, servindo de referência para outras áreas. Sua origem está na Constituição Federal de 1988, mas sua consolidação resultou de um processo gradual que envolveu tanto decisões institucionais quanto a formulação contínua de políticas (Menicucci, 2007, apud Sales, 2022, p. 117).

Antes da Assembleia Nacional Constituinte, o cenário da saúde no país era marcado por quatro características principais. Primeiro, predominava um modelo de assistência estratificado, em que a medicina previdenciária atendia apenas parte da população, deixando muitos cidadãos sem acesso a serviços públicos de saúde. Segundo, havia “forte centralização da regulação e execução na esfera federal, com pouca participação de estados e municípios, limitados a práticas de convênios sem uma cultura de cooperação federativa” (Sano, 2008, apud Sales, 2022, p. 122). Terceiro, o setor privado tinha papel predominante na oferta de serviços públicos de saúde, o que reduzia a capacidade regulatória e de produção do Estado e gerava dependência do segmento privado. Por fim, existiam apenas experiências iniciais de integração entre os níveis de governo e de ampliação da cobertura, ainda restritas a serviços ambulatoriais e hospitalares (Lucchese, 1996, apud Sales, 2022, p. 122).

A Constituição de 1988 representou, assim, uma ruptura significativa ao instituir o SUS como um sistema universal, igualitário e descentralizado, com comando único em cada esfera de governo e participação social. Ainda que mantivesse a possibilidade de prestação de serviços por agentes privados, a Constituição consagrou a saúde como direito de todos e dever do Estado, estabelecendo as bases da reforma sanitária. No entanto, no campo do financiamento, a Constituição não fixou de imediato regras permanentes de vinculação de recursos. Previu apenas, de forma temporária, que 30% do orçamento da seguridade social fosse aplicado em saúde até a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (Sales, 2022, p. 128-129).

A regulamentação do sistema veio com a Lei nº 8.080/1990, complementada pela Lei nº 8.142/1990. Esses diplomas detalharam os princípios e diretrizes constitucionais, organizaram a estrutura do SUS e definiram as atribuições dos entes federativos. O artigo 15 da Lei nº 8.080/1990 atribuiu competências comuns à União, estados e municípios, relacionadas ao planejamento, financiamento, fiscalização, formulação de políticas específicas, monitoramento da saúde da população, regulação de atividades privadas e gestão de informações e recursos.

Além das competências compartilhadas, cada ente federativo recebeu atribuições próprias. À União coube a formulação e coordenação da política nacional, o planejamento, a descentralização político-administrativa, o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, além da execução de parte das ações de vigilância e da produção de insumos estratégicos (art. 16). Aos estados competiu planejar e coordenar a política em seus territórios, gerir sistemas de maior complexidade e atuar de forma complementar aos municípios (art. 17). Já os municípios assumiram papel central na execução direta das ações e serviços de saúde, sendo responsáveis pelo planejamento local e pela articulação no planejamento regional (art. 18). O Distrito Federal, por sua vez, acumulou as funções atribuídas a estados e municípios (art. 19).

No desenho institucional do SUS, a Norma Operacional Básica (NOB) nº 1/1993 representou um marco ao criar as instâncias de articulação federativa: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em nível nacional, e as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), em cada estado. A CIT passou a reunir, de forma paritária, representantes do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). De modo semelhante, as CIBs

foram compostas por representantes das secretarias estaduais de saúde e dos secretários municipais de saúde, também em composição paritária (Sales, 2022, p. 135).

Essas comissões trouxeram uma estrutura decisória estável, responsável por pactuar diretrizes e definir aspectos centrais da implantação e da operacionalização do SUS. Segundo Sano (2008, apud Sales, 2022, p. 135), trata-se de uma das mais importantes inovações no sistema federativo brasileiro, ao assegurar a representação de estados e municípios nos processos decisórios que afetam suas responsabilidades.

A NOB nº 1/1996 trouxe avanços significativos, especialmente na regulação das transferências intergovernamentais. Destacou-se a criação do Piso da Atenção Básica (PAB), que foi estruturado em duas partes: uma fixa, correspondente à transferência regular e automática de recursos calculados por habitante, destinada a todos os municípios; e uma variável, vinculada ao cumprimento de normas específicas do Ministério da Saúde e à contrapartida de recursos locais (Levcovitz; Lima; Machado, 2001, apud Sales, 2022, p. 140).

Esse arranjo fortaleceu a atenção básica e permitiu ao governo federal induzir a adoção de programas prioritários, alinhando as ações em âmbito nacional. Ao mesmo tempo, condicionou o acesso às transferências ao cumprimento das regras estabelecidas, transferindo aos entes que não as observassem o ônus de manter a oferta de serviços sem apoio financeiro adicional (Sales, 2022, p. 141).

A partir de 2001, iniciou-se uma nova fase na organização do SUS, marcada pela priorização da regionalização como estratégia central (Dourado; Dallari; Elias, 2013, Sales, 2022, p. 142). Nos primeiros anos, a prioridade havia sido na municipalização, com o objetivo de universalizar a atenção primária à saúde. No entanto, a necessidade de garantir a integralidade do atendimento, que inclui serviços de média e alta complexidade, mostrou os limites da capacidade de muitos municípios em assumir a gestão plena de seus sistemas (Sales, 2022, p. 144-145).

Nesse contexto, foi aprovada a Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas) nº 1/2002, que reforçou a regionalização por níveis de complexidade. Para os municípios, criou-se a Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada e manteve-se a Gestão Plena do Sistema Municipal. Apesar de no início, estados e municípios estarem grande parte deles habilitados de gestão plena, com o decorrer dos anos, houve uma decaída, demonstrando a dificuldade em dar continuidade à descentralização em níveis mais avançados de gestão (Sales, 2022, p. 146).

Conforme Dourado, Dallari e Elias (2013, apud Sales, 2022, p. 146), os limites da proposta estiveram relacionados à estrutura política já consolidada, marcada pela pouca

atuação dos estados e pela ausência de mecanismos eficazes de cooperação entre os entes federativos. Em vez de articulação, prevaleceram disputas por recursos e pela condução dos serviços entre estados e municípios. Além disso, a ação indutora do governo federal mostrou-se insuficiente para criar espaços duradouros de cooperação e coordenação federativa em nível regional.

Por fim, o Pacto pela Saúde marcou uma nova etapa na organização do SUS, tendo a regionalização como um de seus eixos estruturantes, por meio de três instrumentos principais: o Plano Diretor de Regionalização (PDR), o Plano Diretor de Investimento (PDI) e a Programação Pactuada e Integrada da Atenção em Saúde (PPI). As Regiões de Saúde poderiam assumir diferentes formatos, quais sejam, intraestaduais, intramunicipais, interestaduais e fronteiriças; visando estabelecer novos padrões de interação interfederativa. Nesse modelo, a União reduzia seu protagonismo, ampliando o espaço de atuação para estados e municípios, o que exigia maior articulação entre eles (Sales, 2022, p. 147-148).

Uma inovação importante foi a substituição do sistema de habilitações pelos Termos de Compromisso de Gestão, nos quais estados e municípios formalizaram suas responsabilidades específicas na execução da política de saúde (Sano, 2008, apud Sales, 2022, p. 148). No entanto, o funcionamento do Pacto enfrentou limitações, pois além do subfinanciamento, houve a desarticulação entre os mecanismos de gestão e os planos estaduais e municipais de saúde, bem como a ausência de critérios claros e de monitoramento efetivo das metas estabelecidas (Menicucci; Costa; Machado, 2018, apud Sales, 2022, p. 149).

4.2.2. Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Ao contrário do Sistema Único de Saúde (SUS), a construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) não ocorreu pela via constitucional. A Constituição Federal reconheceu a assistência social como direito e a inseriu como componente da seguridade social, mas sua implementação enfrentou um legado histórico marcado por centralização, desarticulação e práticas clientelistas, especialmente no período anterior à década de 1980 (Sales, 2022, p. 175-178). As entidades não governamentais, dependentes de recursos públicos, atuavam com relativa autonomia, mas sem mecanismos eficazes de controle e avaliação (Arretche, 2011, apud Sales, 2022, p. 178).

A Lei nº 8.742/1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), consolidou a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, concebendo-a

como política de seguridade social não contributiva voltada à garantia dos mínimos sociais. Inspirada nas diretrizes constitucionais de descentralização e participação popular, instituiu o comando único da política em cada esfera de governo e a responsabilidade do Estado na sua condução (Sales, 2022, p. 191). Com sua promulgação, o Brasil passou a dispor de um marco normativo que não apenas regula a atuação dos entes governamentais e não governamentais, mas também assegura a cooperação federativa e a participação da sociedade civil na formulação e no controle da política de assistência social (Sales, 2022, p. 193).

Nesse arranjo, as entidades não governamentais permaneceram como agentes relevantes na oferta de serviços, autorizadas a celebrar convênios com União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 10). A distribuição de competências entre os entes federativos (arts. 11 a 15) consolidou um modelo de autoridade interdependente e descentralizado. A União assume funções de coordenação, normatização e financiamento da política, restritas à execução direta de ações emergenciais e à concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (art. 12, I e III). Os municípios são os principais responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais, incluindo projetos de enfrentamento da pobreza e concessão de auxílios natalidade e funeral (arts. 14 e 15), enquanto os estados apoiam técnica e financeiramente essas ações, cofinanciando benefícios e serviços de abrangência regional (art. 13).

A participação e o controle social foram garantidos por meio de conselhos de assistência social em todos os níveis federativos, com composição paritária entre governo e sociedade civil (art. 16). No âmbito nacional, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) exerce funções de formulação e acompanhamento da política, incluindo a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, da proposta orçamentária da área e dos critérios de transferência de recursos (art. 18).

A Loas também definiu quatro modalidades de ofertas socioassistenciais: benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza (arts. 20 a 25). O financiamento da política foi estabelecido de forma tripartite, com recursos da seguridade social e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), responsável por receber e redistribuir os repasses federais (art. 29). Esses recursos só podem ser transferidos a estados, municípios e Distrito Federal mediante a existência e funcionamento de conselhos, fundos e planos de assistência social (art. 30).

A Norma Operacional Básica de 1998 (NOB/1998) representou um marco para a assistência social ao consolidar mecanismos de pactuação federativa. Foram instituídas a

Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), ambas com caráter deliberativo e inspiradas no modelo do SUS. A CIT reúne representantes da União, dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (Fonseas), e dos municípios, por meio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). Já as CIBs contam com representantes dos estados e dos municípios, estes indicados pelos Coegemas. Essas instâncias se tornaram fundamentais para a articulação federativa na área (Sales, 2022, p. 196).

A partir dos anos 2000, novas iniciativas ampliaram o escopo da política, como a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o Projeto Alvorada e a Rede Social Brasileira de Proteção Social, que introduziu o Cadastro Único (CadÚnico), posteriormente utilizado como base para o Programa Bolsa Família. Em 2003, a unificação de programas de transferência de renda no Bolsa Família e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) marcaram uma nova fase da assistência social, agora integrada ao combate à pobreza (Sales, 2022, p. 197-198).

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) foi decisiva para a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), ao reafirmar a responsabilidade estatal, padronizar proteções sociais e organizar a rede por território e complexidade (Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009, apud Sales, 2022, p. 199). A NOB-Suas/2005 operacionalizou o sistema, definindo três funções centrais: vigilância socioassistencial, defesa de direitos socioassistenciais e proteção social. Esta última foi organizada em dois níveis: proteção básica, voltada à prevenção de riscos e fortalecimento de vínculos, e proteção especial, em média e alta complexidade, destinada a situações de violação de direitos, abandono, violência, uso de drogas, situação de rua e trabalho infantil, entre outras (Sales, 2022, p. 199).

Com a implantação do Suas, foi estabelecido os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), responsáveis pela proteção básica, e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), voltados à proteção especial. O financiamento passou a ser estruturado em diferentes pisos de cofinanciamento, fortalecendo os repasses fundo a fundo e condicionando-os à alocação de recursos próprios pelos entes subnacionais. Nesse arranjo, a CIT assumiu a função de pactuar estratégias nacionais de implementação e financiamento, enquanto às CIBs coube a habilitação de municípios, a definição de critérios de partilha de recursos e a resolução de pendências locais (Sales, 2022, p. 201-202).

A institucionalização Suas avançou com a promulgação da Lei nº 12.435/2011, que incorporou à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) o desenho jurídico-institucional do

sistema. Esse marco fortaleceu as escolhas institucionais anteriores e conferiu maior densidade e legitimidade ao Suas, que deixou de se apoiar apenas na relação entre poderes executivos (Franzese, 2010, p. 174).

A NOB-Suas/2012 representou um marco de aprimoramento na gestão da assistência social ao substituir o sistema de habilitação em níveis de gestão pelo Índice de Desenvolvimento do Suas (ID Suas), indicador que avalia a organização do sistema em todos os entes federativos. No campo financeiro, instituiu os blocos de financiamento, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Gestão do Suas, conferindo maior flexibilidade na aplicação dos recursos. Também fortaleceu o planejamento, o monitoramento, a gestão de informações e ampliou a importância da pactuação intergovernamental. Nesse processo, a CIT passou a deliberar sobre prioridades nacionais, serviços de alto custo e planos de apoio, enquanto as CIBs assumiram maior protagonismo na organização da rede estadual e na definição de prioridades regionais. Apesar dos avanços, permaneceram desafios, como a baixa atuação estadual na oferta de serviços regionais e a desigualdade na municipalização da proteção básica (Sales, 2022, p. 208-211).

4.2.3. Sistema Nacional de Educação (SNE)

A educação, diferentemente da saúde e da assistência social, não possui um sistema nacional institucionalizado, embora a Constituição tenha previsto diretrizes para sua organização. O texto constitucional de 1988 garantiu a expansão do ensino público obrigatório e gratuito, amparado por princípios constitucionais, mas deixou indefinido o papel dos estados, priorizando a atribuição aos municípios quanto ao ensino fundamental e pré-escolar. Assim, manteve-se a fragmentação entre os sistemas federal, estadual e municipal, dificultando a construção de um regime de colaboração efetivo e a redução das desigualdades históricas do setor (Sales, 2022, p. 242-243).

Nesse contexto, entre 1988 e 1996, a descentralização da educação ocorreu sem uma arena institucional clara, sendo marcada por disputas federativas e pela ausência de critérios objetivos para a distribuição de recursos (Abrucio, 2010, p. 61). Essa situação favoreceu práticas clientelistas e acentuou disparidades entre redes de ensino, inclusive dentro de um mesmo estado (Abramo; Lício, 2020, apud Sales, 2022, p. 244).

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) buscou estruturar a organização da educação em regime de colaboração,

definindo as funções próprias, redistributivas e supletivas de cada ente. Coube à União coordenar a política nacional, elaborar o Plano Nacional de Educação, prestar assistência técnica e financeira, estabelecer diretrizes curriculares e realizar processos de avaliação (arts. 8 e 9). Aos estados, foi atribuída a prioridade sobre o ensino médio, bem como a coordenação de políticas educacionais em parceria com os municípios (art. 10). Estes, por sua vez, ficaram responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental (art. 11). Apesar da referência ao regime de colaboração, persistiu a indefinição sobre os mecanismos concretos de cooperação, o que manteve as interações federativas sujeitas a arranjos ad hoc (Franzese, 2010, p. 145).

Ainda em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 criou o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), implantado a partir de 1998. O Fundef representou uma mudança no financiamento da educação, ao vincular a transferência de recursos ao número de matrículas no ensino fundamental, independentemente de estas pertencerem a redes estaduais ou municipais. O modelo promoveu maior articulação intergovernamental e fortaleceu o regime de colaboração, ao mesmo tempo em que reposicionou todos os entes federativos no custeio do ensino fundamental. Contudo, o congelamento do valor mínimo por aluno a partir de 1999 reduziu a capacidade redistributiva do fundo, impondo sobrecarga especialmente aos municípios mais frágeis financeiramente (Sales, 2022, p. 250-252).

Entre 2006 e 2009, a política educacional brasileira passou por reformas que ampliaram o papel da União na educação básica. A criação do Fundeb consolidou um modelo de colaboração federativa, reforçando as funções coordenadora, redistributiva e supletiva da União, além de atribuir aos estados papel redistributivo mais relevante. Em 2007, o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estruturou um conjunto de ações voltadas à melhoria da qualidade da educação em todos os níveis, reconhecendo a interdependência entre educação básica, superior, tecnológica e alfabetização. O PDE organizou a assistência federal em quatro eixos, gestão, formação de profissionais, recursos pedagógicos e infraestrutura, e condicionou o apoio ao Plano de Ações Articuladas (PAR), o que fortaleceu o papel indutor da União e o regime de colaboração (Sales, 2022, p. 257-258).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 ampliou o alcance do direito à educação, tornando obrigatória a escolaridade dos 4 aos 17 anos e prevendo programas suplementares em todas as etapas da educação básica (art. 208, incisos I e VII). Além disso, estabeleceu a colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios para assegurar a

universalização do ensino, reforçando a necessidade de integração federativa (art. 211, §4º), ampliando o que anteriormente se referia apenas a estados e municípios.

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, pela Lei nº 13.005/2014, representou um marco na tentativa de estruturar o Sistema Nacional de Educação (SNE). Esse arranjo buscou alinhar políticas e metas em todos os níveis e modalidades, impondo transformações na repartição de responsabilidades, na padronização da oferta, no cofinanciamento e na criação de instâncias permanentes de articulação federativa. Entre elas, destacam-se o Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios (IPNF) e as Instâncias Permanentes de Negociação e Cooperação em cada estado (IPNEs), criadas para fortalecer o regime de colaboração. O PNE também incorporou o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referência para assegurar padrões mínimos de qualidade (Sales, 2022, p. 262).

Apesar desses avanços, a política educacional enfrentou entraves na etapa seguinte. A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos, impactou diretamente o financiamento da educação, limitando a capacidade de expansão de investimentos (Sales, 2022, p. 264). Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 108/2020 representou um avanço ao tornar o Fundeb permanente, consolidando-o como pilar central do financiamento da educação básica e reforçando o caráter estruturante da cooperação federativa nesse campo (Sales, 2022, p. 269).

Assim, o período entre a promulgação da Constituição de 1988 e atualmente evidencia o fortalecimento do papel da União na coordenação e no financiamento da educação, ao mesmo tempo em que revela os desafios de institucionalizar um sistema nacional capaz de assegurar equidade, qualidade e cooperação efetiva entre os entes federativos.

4.3. Regionalização e Gestão Territorial Compartilhada

A regionalização e a gestão territorial compartilhada emergem como dimensões centrais no debate federativo contemporâneo, sobretudo diante da crescente complexidade das interações entre diferentes escalas de governo. Tais processos não se restringem a uma lógica hierárquica e linear, mas configuram-se em redes de relações que atravessam fronteiras institucionais e territoriais. Como destacam Rodrigues e Moscarelli (2015, p. 142), a coordenação de ações em âmbitos regionais e locais depende de uma trama densa de mediações políticas e de aprendizagens coletivas que se constroem na prática da cooperação.

Nesse mesmo sentido, Bucci (2023, p. 93) observa que o Estado contemporâneo passa a assumir novas formas de atuação, não mais reduzíveis à pirâmide normativa tradicional, mas fundadas em arranjos colaborativos e plurais de produção de direito e de políticas públicas.

Diante disso, o estudo da regionalização e da gestão compartilhada permite compreender como os espaços subnacionais deixam de ser concebidos como unidades isoladas ou subordinadas, passando a integrar redes interdependentes de fluxos econômicos, sociais e institucionais. Essa perspectiva ressalta a necessidade de repensar os instrumentos de coordenação federativa e os mecanismos de cooperação, reconhecendo a multiplicidade de escalas e a diversidade de contextos territoriais que caracterizam a Federação brasileira.

4.3.1. Escalas Regionais e Locais

O modelo federativo e democrático atual, marcado pela maior autonomia dos entes federados em relação ao governo central, permite que haja novas possibilidades de arranjos territoriais colaborativos, impactando diretamente na implementação de políticas públicas. Rodrigues e Moscarelli (2015, p. 142) explicam que tais arranjos se constituem não apenas nos espaços metropolitanos, mas em uma gama variada de subespaços nacionais e implicam a participação de diferentes escalas de gestão.

Em uma primeira análise, os autores Rodrigues e Moscarelli (2015, p. 142) trazem a noção de que se deve falar em gestão territorial compartilhada entre “escalas” de poder, e não, entre “níveis” de governo, uma vez que “níveis” implica em hierarquia e subordinação. Kevin Cox (1998, apud Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 142) ressalta que a divisão em hierarquias restringe as ações dos agentes sociais, devendo ser vencidas, para que os agentes sociais possam construir seus próprios espaços de engajamento.

Assim, é necessário que se reconheça os espaços subnacionais não como unidades isoladas ou subordinadas a outras, mas como partes de um conjunto mais amplo de conexões econômicas e obrigações institucionais. Nessa lógica, a gestão territorial não se limita a uma simples alteração de escala político-administrativa, mas deve ser concebida como um processo complexo de construção relacional, marcado por múltiplas e assimétricas interdependências (Brenner, 2001, apud Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 142).

Rodrigues e Moscarelli (2015, p. 144) apontam que, desde a década de 1990, percebe-se um processo de mudança na configuração dos espaços metropolitanos, apresentando três características territoriais principais. A primeira é a do espraiamento

territorial, caracterizada por uma urbanização dispersa e descontínua, estruturada em rede: cidades de baixa densidade populacional conectam-se a um centro urbano mais denso. Esse processo esteve associado tanto à ampliação das áreas de circulação e vivência da população quanto ao fenômeno da suburbanização.

Em um primeiro momento, isso se expressou no crescimento mais acelerado das áreas periféricas em relação às centrais; em seguida, resultou na formação de manchas urbanas espalhadas pelo território regional. Como consequência, as metrópoles passaram a assumir a configuração de cidades-regiões, em que a dinâmica econômica de diferentes municípios se tornou cada vez mais interdependente, sustentada por intensos fluxos sociais, políticos e demográficos. É importante destacar que o que se dispersa é a forma espacial da aglomeração, e não o capital, pois os serviços de caráter metropolitano continuam reforçando a centralidade das metrópoles. Nesse contexto, a configuração urbana pode ser compreendida como um arquipélago de núcleos urbanos que interagem entre si por meio de redes complexas (Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 145).

A segunda característica desse processo é a formação de redes polarizadas. Se antes predominava uma estrutura unipolar, hoje ela tende a se tornar multipolar. Isso ocorre tanto pelo crescimento das cidades médias quanto pela capacidade de municípios não metropolitanos atraírem atividades e deslocamentos diários de populações vindas de áreas vizinhas (Marandola Jr.; Ojima, 2012, apud Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 145). Essa organização em rede ultrapassa fronteiras administrativas e se desenvolve acompanhando principalmente as infraestruturas de circulação e transporte. Dessa forma, os processos de desenvolvimento econômico e social passam a transcender a escala político-administrativa municipal. Nesse contexto, surge o questionamento sobre a própria noção de limite territorial, já que as interações humanas e os fluxos cotidianos tornam-se cada vez mais difusos e menos restritos a divisões formais.

Por fim, o terceiro aspecto refere-se aos limites territoriais difusos, resultado da intensa dispersão das atividades produtivas, de consumo e da própria expansão urbana. Essa dinâmica reforça a ideia de que os limites são flexíveis e instáveis, tanto para as interações sociais quanto para as relações de poder envolvidas na gestão territorial. Nesse contexto, as redes de cidades articuladas em diferentes escalas são frequentemente vistas como sinônimo de eficiência, enquanto a malha político-administrativa pode ser percebida como um entrave.

No entanto, essa mesma malha também exerce um papel fundamental de mediação, permitindo coordenar interações em múltiplos recortes e escalas territoriais. Assim, mais do

que romper com as estruturas políticas, é necessário reorganizá-las. Isso implica ajustar as interações entre escalas de governo e repensar as relações que se estabelecem entre elas (Becker, 2012, p. 4).

4.3.2. Consórcios Intermunicipais

Diante da existência de vários pequenos municípios que são incapazes de garantir, de forma isolada, o acesso a serviços de maior complexidade, torna-se necessária a adoção de mecanismos cooperativos entre os entes federativos. Nesse contexto, a regionalização das demandas e a gestão compartilhada de políticas públicas configuram-se como estratégias para assegurar o acesso universal e igualitário aos direitos sociais (Lui; Schabbach; Nora, 2020, p. 5066).

O surgimento dos consórcios intermunicipais passou a ser reconhecido como uma alternativa de organização regional das demandas e dos serviços públicos, fundamentada em uma proposta de cooperação interfederativa. Ao reunir diversos municípios em uma mesma estrutura, esses consórcios permitem organizar o acesso a serviços de média e alta complexidade, favorecendo especialmente os municípios de menor porte, que possuem maiores limitações de recursos (Lui; Schabbach; Nora, 2020, p. 5066).

A Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, representou um marco decisivo para a regulamentação da cooperação intermunicipal e entre diferentes entes federativos na elaboração e gestão conjunta de políticas públicas. Ao estabelecer regras e modalidades específicas para essa cooperação, a legislação buscou superar incertezas jurídicas e institucionais, incentivando práticas de gestão compartilhada na escala supramunicipal. Nesse contexto, a cooperação entre municípios, bem como entre estes e os estados, consolidou-se como um instrumento estratégico para a gestão de equipamentos, infraestruturas e serviços urbanos, além de permitir que municípios menos populosos consigam cumprir suas funções constitucionais (Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 147).

Embora muitas dessas experiências não tenham como foco o planejamento territorial integrado, elas se concentram na formulação e execução de políticas públicas setoriais, comuns às unidades que integram os arranjos cooperativos. Os consórcios intermunicipais são exemplos expressivos desse processo, ao possibilitarem a otimização de recursos financeiros, técnicos e humanos para a criação e manutenção de serviços e equipamentos que, de forma isolada, seriam inviáveis. Essa cooperação se estende a diferentes áreas, como saúde,

educação, saneamento básico, transporte, assistência social, cultura, habitação, programas de proteção à infância, geração de emprego, desenvolvimento urbano e preservação ambiental (Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 148).

No mais, sua constituição decorre de uma decisão autônoma dos entes municipais, não estando necessariamente vinculada à divisão territorial das instâncias da Comissão Intergestora Regional (CIR) de cada estado, tampouco a outras delimitações político-institucionais previamente estabelecidas (Lui; Schabbach; Nora, 2020, p. 5066).

Dessa forma, os consórcios intermunicipais configuram-se como alternativas relevantes para enfrentar problemas que extrapolam os limites político-administrativos dos municípios, ao potencializar a articulação entre diferentes escalas de poder, seja horizontalmente, entre municípios, seja verticalmente, com a participação dos estados e da União. Em um cenário marcado pela persistência de desigualdades no acesso a bens e serviços públicos, tais arranjos de gestão compartilhada emergem como caminhos promissores para superar entraves e fortalecer a efetividade das políticas públicas em nível supramunicipal (Dallabrida, 2009, apud Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 148).

Contudo, os Consórcios Públicos Intermunicipais enfrentam resistências próprias das relações intergovernamentais. Rodrigues e Moscarelli (2010, p. 154) apontam como um dos principais desafios sendo as profundas desigualdades inter e intrarregionais, que limitam a aproximação entre municípios e dificultam a construção de arranjos cooperativos sustentáveis. No mais, muitos consórcios ainda se apresentam como experiências incipientes, marcadas pela curta duração e pela dependência de programas federais de fomento. Nesses casos, sua existência está condicionada a incentivos financeiros de instâncias superiores, já que dificilmente se sustentam apenas com recursos municipais. Esse fator reforça a influência dos estados e da União como principais financiadores, ao mesmo tempo em que evidencia a fragilidade financeira das administrações locais.

Assim, ressalta-se que a partilha de recursos na Federação brasileira coloca os municípios em condição estruturalmente desfavorável frente à União e aos estados. Apesar de possuírem amplas atribuições no campo das políticas sociais e se configurarem como escala privilegiada de ação política, a maioria dos municípios permanece fortemente dependente dos repasses financeiros das esferas superiores (Rodrigues; Moscarelli, 2015, p. 157). Nesse cenário, os consórcios intermunicipais, embora representem uma alternativa promissora de gestão compartilhada, ainda refletem as tensões do pacto federativo e enfrentam obstáculos para consolidar-se como mecanismos duradouros de cooperação territorial.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do trabalho permitiu verificar que a repartição de competências no federalismo brasileiro constitui base indispensável para a implementação de políticas públicas, ainda que marcado por tensões históricas e desafios práticos. No primeiro capítulo, foi possível compreender como o federalismo brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, buscou equilibrar autonomia e cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A repartição de competências legislativas e não legislativas revelou tanto o fortalecimento da descentralização quanto os limites impostos pelo papel preponderante da União.

Destacou-se que o sistema de competências é bastante complexo, pois marcado por sobreposição e interdependência entre os entes federativos, sobretudo nas competências comuns e concorrentes, o que dificulta a atribuição clara de responsabilidades. Além disso, observou-se que os Municípios tiveram seu papel fortalecido, com maior autonomia e, ao mesmo tempo, com a assunção de responsabilidades mais amplas, especialmente no campo das políticas sociais. Esse capítulo, portanto, estabeleceu as bases teóricas e jurídicas da autonomia federativa e da distribuição de responsabilidades, que se projetam diretamente na execução das políticas públicas.

No segundo capítulo, a discussão sobre a capacidade financeira e a autonomia tributária dos entes federativos trouxe à tona a centralidade do financiamento para a concretização de competências constitucionais. Observou-se que a simples atribuição de competências tributárias não é suficiente para assegurar autonomia real aos entes, de modo que os mecanismos de transferências intergovernamentais cumprem papel decisivo na redução das desigualdades regionais. No entanto, tais transferências exigem coordenação clara e bem definida entre os níveis de governo para que cumpram seus objetivos.

Ainda, se destacou que os Municípios, embora possuam menor capacidade de arrecadação, acabam assumindo a maior parte da responsabilidade pela concretização das políticas sociais, por estarem mais próximos das demandas locais. Dessa forma, o capítulo evidenciou que a autonomia financeira ainda é desigual e que a descentralização política só se torna efetiva quando acompanhada de instrumentos de financiamento adequados e estáveis. Nesse cenário, mecanismos como as transferências intergovernamentais, os fundos de participação e o FUNDEB surgem como instrumentos fundamentais para mitigar desigualdades regionais e promover maior equilíbrio federativo. Contudo, a guerra fiscal e as

disparidades persistentes entre regiões evidenciam que a autonomia financeira ainda é desigual e condiciona fortemente a implementação de políticas públicas. Ao final, o capítulo mostrou que, sem recursos adequados e previsíveis, a descentralização de competências tende a ser apenas formal, carecendo de sustentação material.

Por sua vez, o terceiro capítulo avançou para a análise do modelo de federalismo cooperativo, no qual se inserem as relações intergovernamentais e as escolhas políticas na implementação de políticas públicas. Verificou-se que, apesar da Constituição de 1988 ter consolidado um pacto federativo cooperativo, o texto constitucional não definiu com clareza a maior parte das políticas públicas, tampouco o papel de cada nível de governo e as formas de coordenação, deixando espaço significativo para decisões políticas e para disputas intergovernamentais. Essa indefinição gera dificuldades de coordenação e alimenta o fenômeno do “jogo de empurra”, no qual entes federados transferem responsabilidades uns aos outros, comprometendo a efetividade das políticas.

Além disso, o modelo cooperativo, embora indispensável, pode resultar em excessiva sobreposição de responsabilidades, dificuldades de coordenação e redução da accountability democrática. O estudo dos sistemas de políticas públicas em áreas como saúde, educação e assistência social evidenciou que, quando amparadas por marcos regulatórios sólidos e recursos vinculados, as políticas tendem a ser mais estáveis e efetivas, ao contrário daquelas que dependem apenas de escolhas conjunturais.

Dessa forma, ao relacionar os três capítulos, percebe-se que a repartição de competências no federalismo brasileiro constitui, de fato, a base estrutural da implementação das políticas públicas, mas sua efetividade depende de dois fatores essenciais: a autonomia financeira real dos entes federativos e a existência de mecanismos institucionais de cooperação estável. A Constituição de 1988 avançou significativamente ao consolidar um modelo descentralizado e democrático, mas os entraves de natureza fiscal e os dilemas da coordenação intergovernamental continuam a desafiar a construção de políticas públicas universais e equitativas.

A grande dualidade estrutural é que a União detém a maior capacidade financeira, mas não pode gerir diretamente em todo o território nacional, enquanto os Municípios possuem maior proximidade para realizar a gestão, mas carecem, em grande medida, dos recursos necessários. A solução teórica para esse impasse estaria na cooperação intergovernamental e na organização regionalizada das políticas, de modo a permitir que cada ente contribua com suas potencialidades. Assim, o estudo confirma que o federalismo brasileiro é ao mesmo

tempo condição e limite da ação estatal, sendo necessário fortalecer os instrumentos de cooperação e garantir maior equidade na distribuição de recursos para que a promessa constitucional de efetivação dos direitos sociais se torne realidade.

Em síntese, o percurso desenvolvido ao longo do trabalho permite retomar o ponto de partida da pesquisa: compreender de que maneira a repartição de competências no federalismo brasileiro constitui a base da implementação das políticas públicas e da concretização dos direitos sociais. Assim como indicado na introdução, a Constituição Federal de 1988 foi o marco de uma nova configuração federativa, que buscou conciliar autonomia, descentralização e cooperação entre os entes. Contudo, a análise demonstrou que a consolidação desse modelo exige o fortalecimento dos instrumentos jurídicos e financeiros que sustentam a ação estatal. Nesse sentido, o desafio central do federalismo brasileiro consiste em transformar sua estrutura normativa e institucional em um mecanismo efetivo de concretização dos direitos sociais previstos na Constituição.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em: 30 set. 2025.
- ABRUCIO, Fernando e SYDOW, Cristina. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. In: Carneiro, José e Frey, Klaus (Org.). Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.
- ADEODATO, João Maurício. A crise do pacto federativo e a guerra fiscal no Brasil. Recife: UFPE, 2018.
- AGRANOFF, Robert. Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist? Publius: The Journal of Federalism, v. 31, n. 2, p. 31-56, Spring 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/3330956.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.
- AMARAL, Gustavo. Direito, escassez & escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 279, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 25 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842, Rel. Min. Gilmar Mendes.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060, Rel. Min. Luiz Fux.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.669, Rel. Min. Cármen Lúcia.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 759.543, Rel. Min. Celso de Mello.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 607.381, Rel. Min. Luiz Fux.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 271.286, Rel. Min. Celso de Mello.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Emenda constitucional no 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 1996c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 1 out. 2025.

BRASIL. Emenda constitucional no 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 1 out. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016.

BRASIL. Emenda constitucional no 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Constituição Federal, para tratar do regime fiscal e da execução orçamentária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2012.

BRASIL. Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços

correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20para,correspondentes%20e%20d%C3%A1%20o%20utras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20para,correspondentes%20e%20d%C3%A1%20o%20utras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 20 set. 2025.). Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei no 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/L12435.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica – NOB nº 01/1993. Brasília: Ministério da Saúde, 1993.

BRASIL. Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica – NOB nº 01/1996. Brasília: Ministério da Saúde, 1996.

BRASIL. Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – NOB/SUS 01/1998. Brasília: Ministério da Saúde, 1998.

BRASIL. Ministério da Saúde. Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS nº 01/2002. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/Suas/2005. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/Suas/2012. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília: MDS, 2004.

BECKER, Bertha. O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil, 2012. Texto disponível em:
<https://berthabecker.blogspot.com/2012/12/o-governo-do-territorio-em-questao-uma.html>. Acesso em: 22 set. 2025.

BENEVIDES, C. V. Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil? Tese (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. Revista Campo de Públicas: conexões e experiências. Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 91-125, jan./jun. 2023. Disponível em:
<https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/24/19>. Acesso em: 23 set. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 122, 27 mar. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 2 out 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Revista de Direito Administrativo, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-97, jan./mar. 1997. Disponível em:
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF>. Acesso em: 21 set. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 34 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

CARVALHO, André Castro. Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/>. Acesso em: 11 set. 2025.

CLUNE, William H. Law and public policy: map of an area. Southern California Interdisciplinary Law Journal, Los Angeles, v. 2, n. 1, p. 1-39, 1993.

COÊLHO, Sacha Calmon N. Curso de Direito Tributário Brasileiro - 18ª Edição 2022. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. p.68. ISBN 9788530993900. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530993900/>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CONTI, J. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, J. M. (Org.). Federalismo fiscal. Barueri, SP: Manole, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. Para viver a democracia. São Paulo : Brasiliense, 1989. Planejar o desenvolvimento : a perspectiva institucional.

COUTINHO, Jairo Henrique de Farias Matos; FEITOSA, Rodrigo Jorge; ALVES, Rafael Santos. O IBS e a perspectiva de guerra fiscal entre os municípios. *Revista de Direito Tributário da APET*, n. 50, p. 367–391, 2024. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/681>. Acesso em: 12 set. 2025.

COSTA, Regina H. Curso de direito tributário: constituição e Código Tributário Nacional. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.39. ISBN 9786553627499. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627499/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. São Paulo: Editora Ática, 1986.

ELAZAR, D. J. Exploring Federalism. The University of Alabama Press, 1987.

ELSTER, Jon. Local justice. New York: Russell Sage Foundation, 1992.

FURTADO, Celso. Auto-retrato intelectual. São Paulo: Ática, 1983.

FRANZESE, C. ; ABRUCIO, F. L. . A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: Márcia Cristina Gomes da Rocha. (Org.). Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009, p. 25-42.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. O caso brasileiro. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2018. Módulo 3, 25 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3185>. Acesso em: 10 set. 2025.

GALDINO, Flavio. Introdução à Teoria dos custos dos Direitos: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GIOIA, Fulvia Helena de. Tributação e custeio da educação pública no Brasil após 1988. 2016. 216 f. Tese(Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

GOMES, EMERSON CESAR DA SILVA. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Direito Público*, [S. l.], v. 6, n. 27, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 7 set. 2025.

GONZÁLEZ, Thiago Holanda; FARIA, Luiz Alberto Gurgel de; NETO, Celso de Barros Correia. Federalismo fiscal brasileiro: da desconfiança à cooperação. *Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law*, v. 25, n. 3, p. 317-338, set./dez. 2024. Disponível em: <https://revistaargumentum.com.br/index.php/argumentum/article/view/551>. Acesso em: 12 set. 2025.

GUIMARÃES, Vasco Branco. A tributação do consumo no Brasil: uma visão europeia. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes et al. (org.). IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HORTA, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 28, p. 9-45, jan. 1970.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, PNUD, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996.

JÚNIOR, Anis K. Curso de direito tributário. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. E-book. p.122. ISBN 9788553600250. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553600250/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SwygWF8DTW4DsfszK4mdtzkw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 set. 2025.

MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. A Configuração Assimétrica do Federalismo Brasileiro. Dissertação (Mestrado). Disponível em:

<www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08092011-093940/publico/Dissertacao_Ricardo_Victalino_de_Oliveira.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and development of social policy. Governance, v. 8, n. 4, p. 450-478, out. 1995.

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. E. Partilha de recursos na federação brasileira. São Paulo: Fundap, 2003.

PRADO, Sérgio. A guerra fiscal e o desenvolvimento desigual no Brasil: Um estudo sobre os impactos regionais. Recife: UFPE, 2022.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Lisboa: Presença, 1993.

RODRIGUES, Juliana Nunes; MOSCARELLI, Fernanda. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. GeoTextos, Salvador, v. 11, n. 1, p. 139-166, jul. 2015. Disponível em: <http://observatoriodageografia.uepg.br/files/original/f6bc3f6b4857b2d9024548d4ea4c62e2be07964e.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODRIGUES, Thales Jung. Política social e desenvolvimento após a Constituição brasileira de 1988. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/97699> . Acesso em: 23 ago. 2025.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação. 2022. 381 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

SCHWARTZ, Bernard. Administrative Law. Little : Brown and Company, 1991.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; SAMPAIO, Rárisson Jardiel Santos; SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni de. Coordenando esforços para a ação intergovernamental em cenários de crise: desafios do federalismo cooperativo e a desarticulação de políticas públicas no Brasil. In: VASCONCELOS, Raphael Carvalho de; SCOTON, Samira (organizadores). Direito Internacional do Meio Ambiente e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte: Arraes, 2023. ISBN: 978-65-5929-277-6. Disponível em: <https://dspace.sti.ufcg.edu.br/handle/riufcg/34723>. Acesso em: 21 ago. 2025
SOARES, Márcia; MACHADO, José. Federalismo e políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018.

SOUSA, Adriano Fábio Soares de; MOURA, Pedro Leopoldo Alcântara de Lima e. Impactos da reforma tributária e o fim da guerra fiscal no âmbito do ICMS. Revista Foco, v. 17, n. 12, p. e7121, 2024. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7121>. Acesso em: 12 set. 2025.

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

WALZER, Michael. Spheres of justice: a defense of pluralism and equality. New York: Basic Books, 1983.