

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO**

**LISE TUPIASSU**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Lise Tupiassu; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-844-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

---

### **Apresentação**

Discutir o direito tributário e financeiro no Brasil hodierno é tarefa das mais desafiadoras possíveis. Quando o GT se reuniu e tivemos a oportunidade ímpar de escutar, refletir e debater questões essenciais nesta seara, percebemos que existe algo que preocupa todos nós. Após participarmos de inúmeros congressos e encontros do CONPEDI, integrando a coordenação de GT's DIREITO TRIBUTÁRIO e FINANCEIRO, nunca pude constatar um rol de articulados que denotasse tanta ênfase na questão fiscal nacional. Isto nos mostra a contemporaneidade dos trabalhos realizados. A despeito do GT envolver direito tributário e financeiro - este, por vez, sendo gênero daquele - artigos cujo objeto fosse especificamente questões afetas ao direito financeiro, ou como assim alguns o desejam o fiscal, eram quase que isolados ou de rara presença. Desta feita apresentaram-se inúmeros sobre os mais variados enfoques quanto ao almejado equilíbrio orçamentário dos entes federados. Desde a impossibilidade da redução dos vencimentos dos servidores públicos até mesmo o postulados dos benefícios fiscais em Portugal na realidade brasileira, afere-se um sentimento claro de busca de soluções financeiras para o déficit público nacional; sem que para tal ocorra ofensa à princípios basilares constitucionais. No mais também nos deparamos com artigos inusitados como compensação financeira em matéria de direito ambiental, terceiro setor ou mesmo a ausência de incentivo fiscal para a inovação em startups. Por isso, a despeito te termos também trabalhos de qualidade que salta aos olhos cuja verve e é tida como clássica como, por exemplo, imunidade sobre templo de qualquer culto, substituição tributária progressiva e tributação justa, revela-se neste livro uma tendência clara de redirecionamento da discussão habitual da cobrança do tributo para outra cujo mote principal seria a compatibilização da receita obtida nesta cobrança com as necessidades do Estado para fazer frente às despesas públicas.

Agradecemos a linda e histórica cidade de Belém por nos receber de forma tão carinhosa, sentindo-nos honrados quanto à oportunidade de participar de um evento tão dignificante e rico na área da pós-graduação em direito.

Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Lise Tupiassu - UFPA

Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O FEDERALISMO NO BRASIL E A AMEAÇA AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AO CRESCIMENTO DA DESIGUALDADE EM UM SISTEMA DEMOCRÁTICO: A PERSPECTIVA DA GUERRA FISCAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

**FEDERALISM IN BRAZIL AND THE THREAT TO REGIONAL DEVELOPMENT AND GROWING INEQUALITY IN A DEMOCRATIC SYSTEM: THE FISCAL WAR PERSPECTIVE IN THE NATIONAL TAX SYSTEM**

**Karla Aleksandra Falcão Vieira Celestino** <sup>1</sup>  
**Aline Marques Marino** <sup>2</sup>

**Resumo**

Esse artigo tem por objetivo abordar a Federação do Brasil, seu conceito, sua historicidade, analisando sob o aspecto comparado aos Estados Unidos e as peculiaridades próprias do sistema nacional, e, igualmente, investigar a recente discussão que envolve o desequilíbrio do sistema federativo em face da guerra fiscal. Propõe-se examinar as consequências desse desequilíbrio, bem como a impassibilidade à promoção do desenvolvimento e à desigualdade, em face, sobretudo, da atuação indiferente entre os entes federados, além do comprometimento do sistema federativo e democrático.

**Palavras-chave:** Federação no Brasil, Desenvolvimento regional, Desigualdade, Guerra fiscal

**Abstract/Resumen/Résumé**

This paper aims to address the Brazilian Federation, its concept, its historicity, analyzing from the United States and the peculiarities of the national system, and also to investigate the recent discussion that involves the imbalance of the federative system in the face of from the fiscal war. It is proposed to examine the consequences of this imbalance, as well as the impassibility to promote development and inequality, in view, above all, of the indifferent action between the federated entities, besides the compromise of the federative and democratic system.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federation in Brazil, Regional development, Inequality, Fiscal war

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestra em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL). Procuradora do Município de Campo Alegre - AL.

<sup>2</sup> Mestra em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL). Professora de Direito na Faculdade de Ciências Humanas de Cruzeiro (FACIC). Advogada.

## Introdução

A Federação foi introduzida no Brasil, por meio do decreto de nº 1 de 15 de novembro de 1889, o qual instituiu a República Federativa do Brasil, reunindo as vinte antigas províncias, com a denominação de Estados. Na Constituição de 1988 houve uma inovação sui generis do sistema federativo, eis que, estabeleceu uma federação tricotômica com três entes federados, quais sejam: União, Estados e Municípios, dotados de autonomias política, administrativa e financeira. É um marco de cooperação e harmonia entre os entes federados, que unidos e em equilíbrio provocam desenvolvimento socioeconômico.

O Estado na concepção federativa de 1988 é definido na perspectiva da solidariedade pelo legislador constituinte originário, e possui dentre os seus objetivos a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, onde os entes federados de forma cooperada e com assentimento, reúnem forças no combate às desigualdades, e colaboram mutuamente no crescimento e desenvolvimento social e econômico. O fato é que o pensamento individualista dos entes federados pela disputa de tributos, gera desequilíbrio e ameaça ao sistema federativo brasileiro.

É um fator verossímil que a diversidade econômica entre as regiões do Brasil representa um óbice ao sistema federativo, a concentração econômica de determinadas regiões em detrimento de outras, a inexistência de políticas públicas desenvolvimentistas que persigam a diminuição e até o aniquilamento das desigualdades regionais acarretam no desequilíbrio à federação e ameaçam o próprio sistema democrático, pois percebe-se um traço de esquecimento, para não dizer, indiferença à determinadas regiões menos favorecidas geograficamente. Tal desequilíbrio econômico entre estas regiões deve ser amenizado, com o objetivo de preservação da própria federação, que por vontade do legislador constituinte, trata-se de cláusula pétrea, não podendo ser afetada por interesses de um ou outro ente específico.

O Estado quando imaginado, originariamente, possuía como objetivo principal o de assegurar a proteção de todos os indivíduos que o compõe, do direito a um Estado regulador ordenado por tarefas de transformação da sociedade, de modo a promover a justiça, a democracia, combatendo a desigualdade, assegurando o desenvolvimento nacional e garantindo, sobretudo, a preservação do sistema federativo, de maneira que o Estado deva atuar no sentido de colaborar com o crescimento e realização de todos os entes federados,

indistintamente, de maneira equilibrada e harmoniosa, cooperando no desenvolvimento social de todos os entes da federação.

Atualmente, o tema ganha relevância ímpar, pela centralização da União no tocante à considerável parcela de recursos públicos, a disputa fiscal existente entre os entes federativos, que de forma cotidiana findam na litigiosidade decorrente da divisão de receitas fiscais. Há de fato, na contemporaneidade, um entendimento de resgate de uma maior autonomia dos Estados e Municípios, discute-se uma noção efetiva de descentralização, aliada à abertura de novos âmbitos de integração democrática e de estratégias de solidariedade entre os entes, constituindo um pacto cooperativo consolidado no pensamento da Constituição de 1988, de equilíbrio e de cooperação entre os entes da federação.

Esse artigo tem o objetivo de abordar o sistema federativo brasileiro, sua historicidade, seu conceito e sua condição *sui generis* no Estado brasileiro. Busca traçar os diversos desenhos de desenvolvimento e da desigualdade, ocasionada, sobretudo, pelo desequilíbrio da federação. Destaca, igualmente, a pesquisa na guerra fiscal entre os entes do sistema federado, suas consequências, como um dos pontos deste desequilíbrio, e, portanto, causadores da desestabilização democrática, além da ameaça iminente à democracia.

O sistema de federação implantado na constituinte de 1988 tem que ser constantemente discutido com o escopo de não perder de vista o equilíbrio, a cooperação, a eficiência do Estado Federal, em que, respeitadas as suas competências privativas, concorrentes e comuns, diligencia-se na construção democrática e descentralizada das forças de poder, justificando o Estado, o seu desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades.

Para abordar estes aspectos, o presente estudo, através do método da revisão bibliográfica, está subdividido em três tópicos. Primeiro, traz uma breve análise histórica do sistema federativo, numa investigação comparada com a federação americana, demonstrando as especificidades próprias do sistema nacional, em segundo, investiga-se o desequilíbrio dos entes federados, de forma a comprometer o desenvolvimento socioeconômico e a democracia e, por fim, examina-se efetivamente os efeitos da guerra fiscal, conceituando-a, analisando a desigualdade social provocada por tais medidas austeras, conforme se pode conferir nos próximos itens.

## **1. A FEDERAÇÃO NO BRASIL E A INFLUÊNCIA AMERICANA: A HISTORICIDADE E A INOVAÇÃO DECORRENTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A partir a Constituição de 1891, instaura-se a República e a federação no país, há a criação dos Estados federados, e, por conseguinte, a constituição de um vasto aumento dos seus poderes. Era de competência estadual, promover a organização dos municípios, inclusive, criando as Leis Orgânicas do Município, por meio das Câmaras estaduais, que com raras exceções, concedia a permissão de que o próprio município a instituísse, demonstrando haver uma insofismável dependência do Estado.

É fato que o sistema federativo nacional teve forte influência do sistema americano, respeitado, contudo, as suas peculiaridades próprias, precipuamente, a sua forma de surgimento, uma vez que, o sistema federativo dos Estados Unidos torna-se visível a partir da agregação das treze colônias independentes e soberanas, ou seja, partindo da descentralização para o centro, mediante um pacto federal. No Brasil, todavia, o processo federativo foi inverso, pois a federação surge do sistema de segregação, onde se percebe que já existia um poder centralizador que resolve se descentralizar. E nesse sentido afirma Cunha Junior:

A Federação nasceu com a Constituição norte-americana de 1787, em razão do fracasso do modelo de Confederação, anteriormente adotado. (...). Após a independência das treze colônias inglesas na América do Norte, essas ex-colônias, agora Estados soberanos, reuniram-se, em 1781, como uma Confederação (quando foi assinado o tratado artigos de confederação), que durou até 1787, dadas as dificuldades e conflitos surgidos no desenvolvimento desse modelo de união. Preocupados em corrigir as distorções e os prováveis erros que malograram o modelo escolhido, os Estados confederados se reuniram, em importante convenção, para discutir as soluções necessárias. (...) substituir a Confederação de Estados soberanos por uma Federação de Estados autônomos, na qual a nova forma de aliança fosse indissolúvel e protegida por uma Constituição escrita e rígida. Surge assim, na Convenção de Filadélfia, em 1787, sob a proteção de uma Constituição rígida – a primeira Constituição escrita no mundo – a Federação norte-americana, com a união definitiva daqueles vários Estados em torno de um interesse comum, formando um novo Estado, um Estado Federal, os Estados Unidos da América. (CUNHA JUNIOR, 2017, p. 467)

Ora, não se trata de uma simples cópia do sistema federativo americano, mas uma inspiração dessa experiência, com traços específicos, sobretudo, em vista de provocar a

segregação e não a agregação. O Brasil constrói sua própria história, levando em consideração sua realidade da época. O governo centralizador, com nuances autoritários resolve distribuir competência com os Estados, visando apoio para sua manutenção e sustentação política. E neste pensamento corrobora Pascoal:

O federalismo brasileiro inspirou-se, sobretudo, no modelo concebido pelos Estados Unidos da América, a partir da Convenção da Filadélfia de 1787. Duas peculiaridades, contudo, diferenciam o federalismo brasileiro do federalismo americano e, de resto, do federalismo clássico. A primeira referente à forma de surgimento. O federalismo americano surge a partir da agregação das 13 colônias independentes e soberanas que, por meio de um pacto, instituíram o Estado; no Brasil houve processo inverso, denominado de segregação, partindo-se de um Estado Unitário para um Estado Federal em que a União é detentora da soberania e os demais Entes – Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – são dotados de autonomia política-administrativo-financeira. (PASCOAL, 2000, p. 32-33)

A centralização, portanto, é a característica fundante da federação brasileira, uma vez que a República nasce sob a égide da centralização de recursos por determinados Estados, e pelo poder central, pouco significando, à época, a ideia de cooperação e de equilíbrio entre os entes federados, a qual se perpetua até a contemporaneidade. É verdadeira a influência norte americana do sistema federativo pátrio, no entanto, em face da natureza de sua formação, é tão enraizada a ideia de hierarquização dos entes federados entre si, que há comprometimento na harmonia do princípio federativo. E desse modo afirma Cunha Junior:

A Federação brasileira foi inspirada no modelo norte-americano. Não obstante, a nossa Federação formou-se de modo contrário àquela que serviu de seu paradigma. Certamente seja essa razão de a Federação no Brasil ter sido, originariamente e por muito tempo, uma Federação sem equilíbrio, enfraquecida, com concentração de poderes no ente central (a União), restando pouco, muito pouco, para os Estados-membros. Ora, se o que caracteriza essencialmente uma Federação é a autonomia recíproca dos entes que a integram, quando essa relação de reciprocidade fica comprometida, comprometida fica, tanto assim, a própria essência da Federação. (CUNHA JUNIOR, 2017, p. 467-468)

Vale destacar que a cooperação e a harmonia implantada pela agregação das treze colônias americanas esclarecem e efetiva a aspiração a um pacto federal de paz, pois notadamente a ideia de federação no pensamento americano reside na possibilidade de

alternância de poder. De fato, há um poder central, há, igualmente, autonomia dos Estados federados, mas em vista do interesse social, existe uma cooperação e um equilíbrio mútuo entre os entes, que os faz renunciar parte de sua soberania, e da tão excelsa liberdade histórica de sua origem, em prol de um bem comum. E desse modo corrobora o autor:

Assim como a teoria da separação dos poderes, o federalismo dual não foi uma fórmula da exata divisão do poder entre a esfera federal e as esferas estaduais, ao contrário, é possível perceber durante toda sua trajetória, o fortalecimento de uma ou outra esfera de poder. [...] ainda que os Estados-membros tivessem tido esta predominância na maior parte do tempo, ocorreriam vários momentos de alternância do poder. [...] tal fato devia-se ao federalismo dual ter, como pano de fundo, o receio de qualquer tipo de centralização de poder, caracterizando-se, portanto, pela não intervenção do poder público nas questões de ordem econômica, fosse por parte de qualquer uma das duas esferas de poder. (BAGGIO, 2006, p.35)

A redemocratização advinda da Constituição da República de 1988 moldura um sistema federativo amplo, harmônico, autônomo, descentralizado, com especificidades próprias, e, consolidadas de imutabilidade, não podendo ser abolido pelo poder constituinte reformador, pois são definidos como cláusula pétrea. Inova o legislador constituinte quando reconhece o destaque e a importância do município, enquanto ente federativo, mediante uma federação tricotômica, de três níveis, deferindo autonomia administrativa, financeira e organizacional a todos os entes da federação e, de modo idêntico, respeitadas as suas competências e atribuições peculiares. É tão firme a decisão constitucional de fortalecimento do sistema federativo nestes moldes que qualquer possibilidade de remodelamento não poderá ultrapassar o ponto onde a “forma federativa não seja extirpada”. E nesse pensamento sustenta Bonavides:

Sempre que duas ordens governativas coexistem em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos, aí temos o princípio federal em toda sua latitude e veracidade. A dualidade vertical de ordenamentos e sua coordenação sob a égide da Constituição – preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence – assinala a essência das entidades federativas. (BONAVIDES, 2012, p. 203)

Nesse novo cenário, os municípios obtêm evidência nacional, ostentam uma relevância peculiar da sua natureza, ou seja, de onde de fato se realizam as políticas públicas

maiores, demonstrando o interesse do Constituinte em aproximar-se do povo, em responsabilizar os três entes federados, solidariamente, na distribuição de competência e na prestação de um serviço público eficiente que promova o desenvolvimento e que combata a desigualdade. E nesse pensamento aduz Dallari:

No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competência. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. (...) A cada esfera de competência se atribui renda própria. Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de renda suficiente, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios. (DALLARI, 2010, p. 259-260)

O federalismo clássico onde se analisa unicamente o aspecto jurídico do tema tem provocado críticas nesse sentido, especialmente, por defensores contrários a essa forma de sistema federal tradicional, por entenderem que não se pode limitar e focalizar, estritamente, ou, exclusivamente, a questão da discriminação em si das competências dos entes federados, mas sobretudo, levar em conta as novas complexidades sociais, os novos questionamentos, a integração constitucional de solidariedade implantada com a Constituição de 1988. Importante destacar outros elementos, não menos importantes, como a análise histórica, sociológica, antropológica e econômica, geográfica e, não apenas no âmbito jurídico da questão, sobretudo, quando se traz à tona a finalidade da União federativa, que se resume na concretização do equilíbrio, da harmonia e da cooperação dos entes da federação.

## **2. O DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO AMEAÇA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E COMPROMETE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

O sistema federativo pátrio foi instituído com a finalidade precípua de unir, compor, e de cooperar na concretização do equilíbrio dos entes da federação, com o intuito basilar de construir uma sociedade fundada na justiça, na solidariedade e na liberdade, e, em vista do bem comum, se persegue a efetivação destas políticas públicas eficientes, que geram

uma finalidade cooperativa entre os entes da federação, afastando, portanto, a competitividade, e, proporcionando a cooperação em prol do interesse coletivo.

As unidades federadas devem ter participação decisória junto ao poder central, de maneira que qualquer desarmonia neste sentido compromete o próprio sistema democrático. É necessária uma autonomia dos entes federados que lhes assegure a aplicação de políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento e à redução da desigualdade social, não sendo possível, a implementação de ações positivas dos entes federados que configure competitividade, divisão, ou, ainda que estimulem a concorrência e o desequilíbrio, pois fere o princípio federativo e viola o fundamento de solidariedade dos entes federados. E nesse pensamento sustenta Cunha Junior:

O Princípio Federativo define a forma de Estado. Federação é a própria forma de Estado, que se constitui a partir de uma união indissolúvel de organizações políticas autônomas, instituída por uma Constituição rígida (a Constituição Federal), com o fim de criar um novo Estado (o Estado Federal). A esse propósito, as coletividades reunidas (Estados Federados), sem perderem suas personalidades jurídicas, despendem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício do todo (Estado Federal). (...). Por isso mesmo, podemos dizer que, no Estado Federal, há um governo central (ordem jurídica central) e vários governos locais (ordens jurídicas parciais), todos exercendo, em condições de igualdade e com fundamento imediato na Constituição, o poder político. (CUNHA JUNIOR, 2017, p. 466)

O comprometimento do equilíbrio federativo decorrente da guerra fiscal, da competição entre os entes federados, viola a essência do princípio federativo, e essa desarmonia e a ausência desse sincronismo atrasa o desenvolvimento nacional de tal maneira que afeta a concretização dos direitos fundamentais. A cláusula pétrea de indissolubilidade da federação é ameaçada pela indiferença entre os entes federais, quanto a finalidade deste trabalho unido e harmônico, próprio de um Estado democrático e de direito. E corrobora o autor:

O Estado constitucional não é nem deve ser apenas um Estado de direito. Se o princípio do Estado de direito se revelou como uma “linha maginot” entre “Estados que tem uma Constituição” e Estados que não tem uma Constituição”, isso não significa que o Estado Constitucional moderno possa limitar-se a ser apenas um Estado de direito. Ele tem de estruturar-se como um Estado de direito democrático, isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do “direito” e do “poder” no Estado Constitucional, significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e

exercer-se em termos democráticos. O princípio da soberania popular, é, pois, uma das traves mestras do Estado Constitucional. O poder político deriva do “poder dos cidadãos”. (CANOTILHO, 2003, p. 97-98)

O Estado deve estimular o desenvolvimento socioeconômico, combater as desigualdades regionais, promover a pessoa humana, por meio de políticas públicas e planos de desenvolvimento econômico e sustentável, partindo da questão ambiental à melhoria da qualidade de vida do indivíduo. E a ideia de desenvolvimento em Celso Furtado significa:

A reflexão sobre o desenvolvimento, no período subsequente à segunda guerra mundial, teve como causa principal a tomada de consciência do atraso econômico em que vive a maioria da humanidade. Indicadores mais específicos, tais como mortalidade infantil, incidência de enfermidades contagiosas, grau de alfabetização e outros foram lembrados, o que contribuiu para amalgamar as ideias de desenvolvimento, bem-estar social, modernização, enfim, tudo que sugeria acesso às formas de vida criadas pela civilização industrial. (FURTADO, 2000, p. 25).

O direito ao desenvolvimento é reconhecido pela Organização das Nações Unidas como um direito fundamental e indisponível, o que expressa um direito de igualdade de oportunidades, de expansão da liberdade humana. E o desequilíbrio da Federação se dá com a negligência do Poder Público, precipuamente, quando compromete as liberdades reais, porquanto, não é assegurada a concretização de direito fundamental, em face da falta de sintonia e de cooperação entres os entes federados. O que de fato se se apresenta é uma privação de liberdade. E neste pensamento afirma Amartya Sen:

É principalmente uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração. (SEN, 2017, p. 55).

Indispensável destacar que as liberdades humanas não são apenas os fins para se alcançar o desenvolvimento social e econômico do indivíduo, mas os meios para sua concretização. É necessário a participação popular, mediante o exercício das liberdades políticas, da liberdade econômica, através da oportunidade de dispor de recursos econômicos, das oportunidades sociais que garantam o acesso à educação, à saúde, à segurança, que somente, por meio de uma atuação cooperada e harmoniosa dos entes da federação tal realidade pode se efetivar. E a ausência desta participação democrática do indivíduo e às suas liberdades, compromete a democracia e o Estado de direito. E assim compreende o autor:

A questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas – tanto as liberdades políticas como os direitos civis – é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em acréscimo a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas. (SEN, 2017, p. 149).

A decisão a respeito de políticas públicas eficientes exige a participação de todos os entes federativos, imbuídos com o mesmo propósito de promover o desenvolvimento com o acesso efetivo aos direitos fundamentais sociais, combatendo a desigualdade, numa ação cooperada e harmônica da Federação, voltada à união de forças em prol de uma sociedade livre, justa e solidária. O fato é que a desigualdade social, há muito, afasta as pessoas, produz o isolamento da sociedade, e no dizer de Antony B. Atkinson em sua obra a respeito da Desigualdade:

Não é suficiente dizer que o aumento da desigualdade se deva a forças tecnológicas que estão fora de nosso controle. O governo pode influenciar o caminho tomado. Mais ainda, essa influência é exercida por departamentos do governo que não estão comumente associados às questões de justiça social. Um governo que busque reduzir a desigualdade tem de envolver o gabinete completo de ministros. (ATKINSON, 2015, p. 153)

Verifica-se que não se trata de uma atuação desenvolvimentista de apenas um ente federal em específico, mas da união indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal. A solidariedade, a liberdade e a justiça social são objetivos da República, igualmente, a redução das desigualdades e erradicação da pobreza, de modo que todo o aparato do Estado,

bem como todos os entes da Federação, tem o poder-dever definido pela Constituição de 1988 de empregar todas as forças políticas e sociais no sentido de contribuir e cooperar para a concretização destes direitos. E nesse pensamento o autor corrobora com o fortalecimento dos governos democráticos e afirma:

O desenvolvimento econômico apresenta ainda outras dimensões, entre elas a segurança econômica. Com grande frequência, a insegurança econômica pode relacionar-se a ausência de direitos e liberdades democráticas. De fato, o funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode até mesmo ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres econômicos. Os governantes autoritários, que raramente sofrem os efeitos de fomes coletivas (ou de outras calamidades econômicas como essa), tendem a não ter estímulo para tomar providências preventivas oportunas. Os governos democráticos, em contraste, precisam vencer eleições e enfrentar a crítica pública, dois fortes incentivos para que tomem medidas preventivas contra aqueles males. Não surpreende que nenhuma fome coletiva jamais tenha ocorrido, em toda a história do mundo, em uma democracia efetiva – seja ela economicamente rica (como a Europa Ocidental contemporânea ou a América do Norte), seja relativamente pobre (como a Índia pós-independência, Botsuana ou Zimbábue). (SEN, 2017, p. 35-31).

O que corrobora na assertiva de que a competitividade, o desequilíbrio dos entes da federação compromete a democracia participativa, viola o Estado constitucional e impossibilita o desenvolvimento socioeconômico de toda a sociedade, pois frustra, sobretudo, o crescimento econômico e igualitário da população. É cada vez mais indispensável um pacto federal voltado às ideias de cooperação e de equilíbrio, de maneira que o Estado obstaculize todas as políticas fiscais que gerem o acirramento entre os entes federados, e institua políticas de desenvolvimento regional, promovendo o crescimento dos entes federados, indistintamente, levando em consideração suas peculiaridades, sociais, regionais, demográfica e financeiras.

### **3. A GUERRA FISCAL E O DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO**

De acordo com Alves (2001, p. 30), guerra fiscal se refere a “todo tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento”. A partir dessa definição, observa-se que o modelo de Estado Federado favorece esse tipo de comportamento entre os entes da Federação, de forma

a criar competições mercadológicas entre si, em detrimento de um sistema baseado na cooperação, consoante estabelece a Carta Magna de 1988.

Não obstante, os próprios mecanismos de previstos na Constituição Federal podem, a depender da circunstância fática, ser utilizados para desfavorecer os objetivos traçados para a República Federativa do Brasil. A título de exemplificação, a isenção de tributos, o diferimento no pagamento de tributos, a criação de fundos de financiamento, a doação de terrenos e a construção de obras de infraestrutura, por vezes, podem servir como mecanismos relacionados à prática da guerra fiscal. Nesse sentido, explica Camargo:

Ao deflagrar a guerra fiscal os entes federados praticam um jogo não cooperativo, cujo objetivo é maximizar a quantidade de recursos a ser investido em seu território em detrimento das demais unidades. Porém, além de se expor a discussão sobre quem ganha e quem perde, (...) há outros efeitos danosos à Federação, cujas consequências são o agravamento de distorções na eficiência alocativa dos recursos e das próprias desigualdades regionais. (CAMARGO, 2004, p. 192)

A essa ausência de cooperação entre os entes, as consequências são as mais drásticas, principalmente no que se refere à relação entre Administração Pública e particulares, privilegiando de maneira descomedida a iniciativa privada, ficando à mercê de possíveis investidores que ditariam as regras, ainda que de forma indireta. Tal contexto ainda goza de maior favorecimento quando analisado sob o prisma de um Estado que se pauta nas políticas neoliberais. Nesse ínterim, explica Dulci:

Em primeiro lugar, há efeitos sistêmicos consideráveis. A guerra provoca tensões nas relações federativas e enfraquece o poder público em face de interesses privados. Há um aumento desmesurado do poder de barganha de investidores potenciais, sem benefícios compatíveis para o conjunto da economia e da sociedade. Isso é ainda mais grave na medida em que privilégios são concedidos a empresas cujos investimentos seriam feitos sem o montante de incentivos que lhes têm sido destinados. (DULCI, 2002, p. 105)

Ainda quanto ao aspecto da cooperação entre os entes, pondera Ferraz Júnior:

(...) não institui um Estado unitário, em que a atividade de fomento se coordene centralizadamente, mas uma federação em que o incentivo econômico e social deve instaurar uma cooperação concorrente entre as unidades federadas. Cooperação, como já mostrara Margareth Mead na

década de 20, exige concorrência como fator de desenvolvimento. Não a concorrência predatória, que visa a eliminar o concorrente, mas a concorrência da interdependência, em que aos concorrentes devem ser asseguradas condições básicas de competir. (FERRAZ JÚNIOR, 1998, p. 278)

Na mesma esteira, Aguirre detalha as consequências positivas e negativas da guerra fiscal, com base na literatura sobre o tema, de modo que esta poderia evitar o congestionamento e incentivar a sonegação fiscal:

(...) há concepções diferenciadas a respeito das reverberações: para Affonso (1995), Afonso (1995) e Varsano (1997), as consequências dessa competição são extremamente adversas tanto para os Estados como para toda a Federação. Elas se traduzem em (1) intensificação da diminuição da capacidade de arrecadação do ICMS, uma vez que as alíquotas decrescem; e (2) alteração na distribuição da atividade industrial, prejudicando Estados que anteriormente concentravam esses investimentos (São Paulo, por exemplo), e fragmentando o mercado nacional. Do ponto de vista de Lagemann (1995), não se pode imputar à “Guerra Fiscal” entre Estados uma parcela considerável de responsabilidade na queda de recolhimento de ICMS; a seu ver, o problema maior causado por esse fato é a enorme brecha que se abre para a intensificação da sonegação. Além do mais, baseado em teorias recentes sobre competição interjurisdicional, Lagemann (1995) aponta como um ponto positivo relacionado a esse fenômeno justamente a ocorrência da desconcentração industrial de áreas congestionadas para regiões ainda por explorar, o que traria benefícios tanto para ambas quanto para todo o País. (AGUIRRE, 1997, p. 125)

De fato, as ideias esboçadas por Aguirre são dignas de exame pormenorizado, salientando que, em primeiro plano, a guerra fiscal não abarca tão somente o ICMS, embora este imposto esteja envolvido em uma quantidade maior de casos, visto que, por ser um tributo de competência estadual, a diferenciação de alíquotas estabelecidas pelos Estados trará consequências práticas no que tange ao preço das mercadorias que circulam em seus territórios, o que poderá comprometer a livre concorrência de mercado, tornando-se difícil uma solução prática, pois a União não poderia impor regras diferentes aos Estados, sob pena de violar as normas de competência, restando talvez e apenas a medida mais drástica da intervenção federal, conforme o artigo 34 da Constituição. Rezende e Afonso assim discorrem sobre a falta de política regional:

A assim chamada guerra fiscal lança suas raízes em um vácuo criado pela ausência de uma política regional patrocinada pela esfera federal para

contrabalançar a tendência à concentração das atividades econômicas modernas no estado de São Paulo. Sem ações fortes para promover o crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas, a tendência a reduzir a distância entre o PIB das cinco principais regiões, que estava em andamento desde o final dos anos 70, parou na metade dos anos 80 e permaneceu inalterada desde então. Um movimento ainda imperceptível na direção oposta ameaça desencadear uma nova onda de aumento das desigualdades regionais que, se concretizada, trará consigo instabilidade política. (REZENDE; AFONSO, 2002, p. 44, tradução livre)

Ainda sob o prisma colocado por Aguirre, citado anteriormente, anota-se uma possível “fuga” em relação aos Estados cujo ICMS for majorado, resultando em algo próximo da sonegação. De outra baila, aumentaria a desconcentração industrial em determinados locais, ora prejudicando aqueles Estados que já se acostumaram com ganhos de receita mais intensos, ora auxiliando as Unidades da Federação em que o estímulo ao comércio é reduzido, tornando mais efetiva a redução das desigualdades regionais, porém acrescentando a dificuldade de assim se proceder, já que, por razões várias que envolvem, sobretudo, história, cultura e meio ambiente, a distribuição de renda no Brasil não é equânime e daí advém uma certa preponderância dos Estados “mais ricos” sobre os “mais pobres”. Quanto a essa competição entre os Estados, explana Abrucio, mencionado por Carvalho:

Abrucio (2000) cita quatro fatores estruturais que contribuíram para o surgimento da competição entre os estados: a) a falta de um mecanismo institucional que permitisse a discussão e resolução de conflitos federativos; b) a concessão da competência do ICMS aos Estados; c) a adoção do princípio da origem na apropriação de receitas do ICMS; e, por último, d) a ausência de uma efetiva política industrial no país, compensada pela política tributária. Em relação às razões que justificam o aumento do processo competitivo nos anos de 1990, o autor aponta: a) a ampliação gradativa da autonomia dos estados, b) a disputa pelos recursos de investimentos estrangeiros e nacionais que surgiram nessa época; e c) a crise financeira dos estados. (CARVALHO, 2015, p. 130)

Infelizmente, as causas acima elencadas tratam-se de fatores “estruturais”, como destacam Abrucio e Carvalho, de modo que a guerra fiscal traz muito mais prejuízos do que benefícios. Cassiolato assim resume:

Do ponto de vista jurídico, há afronta e descumprimento do regime jurídico estabelecido para os incentivos fiscais estaduais; do ponto de vista federativo, há descumprimento do princípio de cooperação; do ponto de vista financeiro, há que se averiguar os reais efeitos de sua concessão; do ponto de

vista do contribuinte, a insegurança vige sem qualquer garantia de que, mesmo respeitando a legislação que institui o incentivo e as contrapartidas necessárias para que faça jus ao mesmo (que muitas vezes não são triviais e de fácil consecução, vale dizer), não será penalizado e terá os créditos glosados numa eventual declaração de inconstitucionalidade. Como garantir a segurança jurídica nas relações entre estes contribuintes e o Fisco? (CASSIOLATO, 2015, p. 131)

Com o objetivo de apontar soluções, Abrucio dispõe sobre a necessidade de um federalismo cooperativo, nos seguintes termos:

O federalismo puramente competitivo vem estimulando, ainda, a guerra fiscal entre os níveis de governo. Trata-se de um leilão que exige mais e mais isenções às empresas, em que cada governo subnacional procura oferecer mais do que o outro, geralmente sem se preocupar com a forma de custear esse processo. Ao fim e ao cabo, a resolução financeira dessa questão toma rumos predatórios, seja acumulando dívidas para as próximas gerações, seja repassando tais custos para o nível federal e, por tabela, para a nação como um todo. O desafio é encontrar caminhos que permitam a melhor adequação entre competição e cooperação, procurando ressaltar seus aspectos positivos em detrimento dos negativos. Recorrendo mais uma vez à argumentação precisa de Daniel Elazar: “[...] todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes” (ELAZAR, 1993, p. 193; sem grifos no original). (ABRUCIO, 2005, p. 45)

Por fim, Cassiolato (2015, p. 132) sintetiza as soluções, de modo a albergar aquilo que está em conformidade com o atual ordenamento jurídico brasileiro, ao afirmar que “os incentivos fiscais só são válidos se criados conforme o que dispõe a CF/1988 em seu art. 155, § 2º, XII, g e nos termos do que prevê a LC nº 24/75, ou seja, quando concedidos em conjunto, com validação prévia e unânime por todos os Estados da Federação”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme explanado no decorrer do presente trabalho, restou evidente a relação entre o enfraquecimento do pacto federativo, uma das cláusulas pétreas estabelecidas pelo poder constituinte originário, e a guerra fiscal, que advém da autonomia dada aos Estados, tanto de cunho administrativo, quanto na esfera legislativa, com destaque para as questões tributárias relacionadas ao ICMS.

Tendo em vista este panorama, percebe-se que os efeitos negativos oriundos da guerra fiscal preponderam sobre os aspectos positivos, já que as condutas daí originadas consolidam a prevalência dos Estados mais ricos, em detrimento da maioria mais pobre e, conseqüentemente, aumentam as desigualdades regionais, descumprindo, pois, os objetivos traçados para o bom funcionamento da República Federativa do Brasil. De outro ângulo, anota-se a possibilidade de descongestionamento de mercados, de modo a tentar favorecer regiões até então inexploradas economicamente, embora seja uma hipótese mais remota.

Desse modo, cabe apontar alguns aspectos que devem ser relevantes para a efetividade de uma reforma tributária no país que vise a repelir a guerra fiscal, tais como:

- modificações no Sistema Tributário Nacional, com ênfase no ICMS;
- fortalecimento dos mecanismos nacionais de políticas públicas tributárias;
- reformulação na gestão das competências administrativas e legislativas dos Estados;
- ampliação da governança democrática a níveis nacional, regional e local;
- criação de mecanismos que favoreçam a cooperação entre os entes da Federação;

Enfim, alguns mecanismos têm sido colocados em pauta nas discussões, como projetos de leis em andamento nas Casas Legislativas, propostas de Emenda à Constituição, algumas normas já em vigor e posicionamentos do STF a respeito do tema, assuntos que demandam outros trabalhos de investigação científica, com a finalidade de melhor apuração.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AGUIRRE, Basília Maria Batista. Questão Federativa no Brasil: um estudo das artes da teoria. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 01, jan./mar. 1997. p. 121-135.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.39-40.

ALVES, Cleber Francisco. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: O Enfoque da Doutrina Social da Igreja**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 1-9.

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. Campinas: UNICAMP, 2001.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da Jurisprudência Mundial**. Rio de Janeiro: Fórum, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade das Normas**. 9. ed. 2009.

BAUMAN, Zygmunt. MAURO, Ezio. **BABEL: Entre a incerteza e a esperança**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 38.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. **A guerra fiscal e seus efeitos: Autonomia X Centralização**. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina. 2010.

CARVALHO, Célia Maria Silva. **Instrumento de Advocacy Federativa no Brasil: o dilema dos Estados na questão fiscal**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: FGV, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Lumen Juris, 2007.

CASSIOLATO, Gabriela Fonseca Prada. **O Federalismo brasileiro e a inadequação dos incentivos fiscais estaduais unilaterais como instrumento de concretização dos objetivos constitucionais**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). São Paulo: Mackenzie, 2015.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito: Geral e do Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Jus Podivm, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Vinícius Alves Ribeiro. (Orgs.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 18, jun. 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Guerra Fiscal, fomento e incentivo na Constituição Federal. In: **Direito Tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado**. São Paulo: Dialética, 1998. pp. 275-285.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural**. 3ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 9-40.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2017.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2011.

MICKLETHWAIT, J.; WOOLDRIDGE, A. **A quarta revolução: a corrida global para reinventar o Estado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MULLAINATHAN, Sendhul; SHAFIR, Eldar. **Escassez**. Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica**: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 8. ed. São Paulo: Loyola, 2015.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta; Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **The Brazilian Federation**: facts, challenges and prospects. Working Paper, Stanford, n. 149, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latino americano. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 167-204, jul./set. 2009.

\_\_\_\_\_. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011b.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2013.